

Schmidt, André

**Book — Digitized Version**

## Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik

Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 28

**Provided in Cooperation with:**

Peter Lang International Academic Publishers

*Suggested Citation:* Schmidt, André (1998) : Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 28, ISBN 978-3-631-75478-8, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin,  
<https://doi.org/10.3726/b13994>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182931>

**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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

André Schmidt

**Ordnungspolitische  
Perspektiven der  
europäischen Integration  
im Spannungsfeld von  
Wettbewerbs- und  
Industriepolitik**



André Schmidt

## **Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik**

Im Rahmen der europäischen Integration hat die Wettbewerbsordnung immer eine bedeutende Rolle gespielt. Ausufernde industriepolitische Bestrebungen und Förderprogramme drohen jedoch die Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft auszuhöhlen und führen zu einer weitreichenden Politisierung der Entscheidungsprozesse, wodurch die wettbewerblichen Elemente mehr und mehr zurückgedrängt werden. Das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik ist dabei Ausdruck für den ordnungspolitischen Konflikt zwischen der Integration durch einen Wettbewerb der Systeme und der Integration durch Harmonisierung. Während die Wettbewerbspolitik die dezentrale Integration betont, steht die Industriepolitik für die zentralisierte und damit weitgehend institutionelle Integration. In einer detaillierten Analyse werden sowohl die ökonomischen als auch rechtlichen Aspekte der Wettbewerbs- und Industriepolitik dargestellt und ihre Auswirkungen auf den Integrationsprozeß untersucht. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse werden dann Bausteine für eine Wettbewerbsordnung des Systemwettbewerbs als ordnungspolitische Perspektive der europäischen Integration abgeleitet.

André Schmidt wurde 1967 in Erfurt geboren. Von 1988 bis 1994 studierte er Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim. Seit 1994 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Ingo Schmidt an der Universität Hohenheim. Promotion 1997.

Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration  
im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik

# Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann,  
Prof. Dr. Klaus Herdzina, Prof. Dr. Jörn Kruse,  
Prof. Dr. Renate Ohr, Prof. Dr. Walter Piesch, Prof. Dr. Ingo Schmidt,  
Prof. Dr. Peter Spahn, Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,  
Prof. Dr. Helmut Walter

Band 28



**PETER LANG**

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

André Schmidt

**Ordnungspolitische  
Perspektiven der  
europäischen Integration  
im Spannungsfeld von  
Wettbewerbs- und  
Industriepolitik**



**PETER LANG**

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Schmidt, André:

Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration  
im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik /  
André Schmidt. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New  
York ; Paris ; Wien : Lang, 1998

(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 28)

Open Access: The online version of this publication is published  
on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the interna-  
tional Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on  
how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of  
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-631-33274-2

D 100

ISSN 0721-3085

ISBN 3-631-33274-2

ISBN 978-3-631-75478-8 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1998

Printed in Germany 1 3 4 5 6 7

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hohenheim im Wintersemester 1997/98 als Dissertation angenommen.

Nach gutem Brauch schafft das Vorwort den notwendigen Platz, all jene zu würdigen, die mit ihrem fachlichen Rat, ihrem menschlichen Beistand und durch finanzielle Unterstützung zum erfolgreichen Gelingen des Promotionsvorhabens beigetragen haben. Diesem Brauch möchte ich an dieser Stelle gerne folgen.

Mein besonderer Dank gilt zu allererst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ingo Schmidt, der die Arbeit nicht nur anregte, sondern mich auch in vielfältiger Weise förderte. Darüber hinaus gewährte er mir während meiner Tätigkeit an seinem Lehrstuhl die Freiräume, die ich benötigte, um diese Arbeit zu erstellen. Herrn Prof. Dr. Lothar Vollmer und Herrn Prof. Dr. Klaus Herdzina danke ich für ihre konstruktiven Anregungen und für ihre Mitwirkung am Promotionsverfahren.

Meinen Kollegen und Kolleginnen am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim Dr. Steffen Binder, Dr. Alexander Burger, Silke Dahlke, Annette Fritz, Claudia Haffner, Jürgen Kulle, Oliver Letzgas, Dr. Hans Pitlik, Alexander Rieger, Günter Schmid, Renate Strobel und Margit Ströbele danke ich für ihre menschliche Unterstützung, für die gute Zusammenarbeit und für die stets erheiternden "Sozialraumgespräche", über deren Inhalt an dieser Stelle besser nicht berichtet wird. Frau Bettina Lang danke ich für die Durchsicht des Manuskriptes.

Für die finanzielle Unterstützung danke ich der FAZIT-STIFTUNG. Sie gewährte mir ein großzügiges Promotionsstipendium und ermöglichte mit ihrem Druckkostenzuschuß die Veröffentlichung.

Last, but not least danke ich meinen Eltern und meiner Schwester für ihre stete Unterstützung und das mir entgegengebrachte Verständnis.

Fellbach, im Dezember 1997



## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	XI
<b>0 Einführung in die Problemstellung und Gang der Arbeit.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Ordnungspolitische Analyse des europäischen Integrationsprozesses.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Ordnungspolitische Entwicklungslinien der europäischen Integration.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Anfänge der europäischen Integration.....	7
1.1.1.1 Die Suche nach einer europäischen Nachkriegsordnung.....	7
1.1.1.2 Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).....	8
1.1.1.3 Die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM).....	13
1.1.2 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.....	16
1.1.2.1 Der EWG-Vertrag - Grundlage für ein System des unverfälschten Wettbewerbs?.....	16
1.1.2.2 Anfänge der Industriepolitik im Rahmen der EWG.....	22
1.1.3 Die Einheitliche Europäische Akte - Vorbote eines ordnungspolitischen Paradigmenwechsels?.....	26
1.1.4 Der Vertrag von Maastricht - Festschreibung eines ordnungspolitischen Paradigmenwechsels?.....	32
1.1.5 Der Vertrag von Amsterdam - Fortsetzung des eingeschlagenen Integrationsweges?.....	42
<b>1.2 Ordnungstheoretische Probleme einer fortschreitenden Integration.....</b>	<b>44</b>
1.2.1 Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung.....	45
1.2.2 Ordnungspolitische Orientierungen eines integrierten Europas.....	51
<b>1.3 Zusammenfassung der Ergebnisse.....</b>	<b>54</b>
<b>2 Mechanismen der politischen und ökonomischen Integration.....</b>	<b>57</b>
<b>2.1 Konzeption eines ordnungspolitischen Integrationsansatzes.....</b>	<b>58</b>
2.1.1 Ordnungstheorie und Ordnungspolitik.....	58
2.1.2 Märkte und Hierarchien - Grundtypen gesellschaftlicher Koordination.....	60
2.1.3 Marktliche und hierarchische Integration.....	63
<b>2.2 Marktliche Integration durch Systemwettbewerb.....</b>	<b>66</b>
2.2.1 Historische Evidenz.....	66
2.2.2 Begriff und Funktionsweise des Systemwettbewerbs.....	69
2.2.3 Wirkungen des Systemwettbewerbs.....	73
2.2.3.1 Steigerung der Effizienz.....	73

2.2.3.2	Begrenzung politischer Macht .....	74
2.2.3.3	Generierung von neuem Wissen .....	77
<b>2.3</b>	<b>Institutionelle Integration durch Harmonisierung .....</b>	<b>79</b>
2.3.1	Harmonisierung und die Zentralisierungsthese .....	79
2.3.2	Argumente pro Harmonisierung .....	81
2.3.2.1	Harmonisierung zum Abbau von Handelshemmnissen .....	82
2.3.2.2	Harmonisierung zur Angleichung institutioneller Unterschiede .....	83
2.3.2.3	Harmonisierung zum Schutz wesentlicher Interessen .....	84
2.3.2.4	Harmonisierung zur Verfestigung der Gemeinschaft .....	87
2.3.3	Harmonisierung im Lichte der ökonomischen Kritik .....	88
<b>2.4</b>	<b>Das Subsidiaritätsprinzip zwischen marktlicher und institutioneller Integration .....</b>	<b>91</b>
2.4.1	Herkunft und allgemeiner Regelungsinhalt des Subsidiaritätsprinzips .....	92
2.4.2	Rechtliche Aspekte des Subsidiaritätsprinzips .....	95
2.4.3	Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips .....	98
<b>2.5</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>102</b>
<b>3</b>	<b>Theoretische Konzeptionen der Wettbewerbspolitik und des Systemwettbewerbs .....</b>	<b>105</b>
<b>3.1</b>	<b>Theoretische Grundstrukturen des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik .....</b>	<b>105</b>
3.1.1	Begriffliche Grundlagen .....	105
3.1.2	Wettbewerbspolitik als Ordnungspolitik .....	111
3.1.3	Wettbewerbspolitische Leitbilder .....	113
3.1.3.1	Das Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs .....	113
3.1.3.2	Das Wettbewerbskonzept der Chicago School of Antitrust Analysis .....	117
3.1.3.3	Die wettbewerbspolitischen Implikationen der österreichischen Schule .....	119
<b>3.2</b>	<b>Theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs .....</b>	<b>128</b>
3.2.1	Der Systemwettbewerb aus wohlfahrtsökonomisch-neoklassischer Perspektive .....	129
3.2.2	Der Systemwettbewerb aus evolutionsökonomischer Perspektive .....	141
3.2.3	Die Notwendigkeit der Regelgebundenheit des Systemwettbewerbs .....	146
3.2.4	Wettbewerbs- und Industriepolitik im Kontext des Systemwettbewerbs .....	151
<b>3.3</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>153</b>

<b>4 Ordnungspolitische Bestandsaufnahme I: Die europäische Wettbewerbspolitik</b> .....	157
<b>4.1 Ziele und Konzeptionen der europäischen Wettbewerbspolitik</b> .....	157
4.1.1 Wettbewerbspolitik als Integrationspolitik .....	159
4.1.2 Wettbewerbspolitik als Instrument zur Erreichung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele .....	162
4.1.3 Konzeptionen der europäischen Wettbewerbspolitik .....	165
<b>4.2 Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen</b> .....	167
4.2.1 Artikel 85 EGV .....	167
4.2.2 Artikel 86 EGV .....	177
4.2.3 Europäische Fusionskontrollverordnung .....	179
4.2.4 Beihilfenkontrolle gemäß Art. 92 EGV .....	187
<b>4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	193
<b>5 Ordnungspolitische Bestandsaufnahme II: Die europäische Industriepolitik</b> .....	195
<b>5.1 Ursprung, Begriff und Taxonomie der Industriepolitik</b> .....	196
5.1.1 Die merkantilistischen Wurzeln der Industriepolitik .....	196
5.1.2 Begriffsfelder der Industriepolitik .....	198
5.1.3 Taxonomie der Industriepolitik .....	201
<b>5.2 Ökonomische Erklärungsansätze für Industriepolitik</b> .....	204
5.2.1 Industrieökonomische Ansätze .....	204
5.2.2 Ansätze der neuen Wachstumstheorie und internationale Wettbewerbsfähigkeit .....	213
<b>5.3 Ziele und Formen der europäischen Industriepolitik</b> .....	226
5.3.1 Systematisierung der Ziele .....	226
5.3.2 Industriepolitik in der Form der Regional- und Strukturpolitik .....	228
5.3.3 Industriepolitik in der Form der Forschungs- und Technologiepolitik .....	232
5.3.4 Industriepolitik in der Form der Handelspolitik .....	237
5.3.5 Industriepolitik in der Form der Infrastrukturpolitik .....	241
5.3.6 Industriepolitik in der Form der Mittelstandspolitik .....	244
<b>5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	245
<b>6 Ordnungspolitische Bestandsaufnahme III : Das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik</b> .....	249
<b>6.1 Industriepolitik und europäische Fusionskontrolle</b> .....	249
6.1.1 Der Fall Alcatel/AEG-Kabel .....	251
6.1.2 Der Fall Mannesmann/Vallourec/Ilva .....	253

6.1.3 Der Fall Mercedes-Benz/Kässbohrer .....	255
6.1.4 Der Fall Boeing/McDonnell Douglas .....	257
<b>6.2 Industriepolitik und europäische Beihilfenkontrolle .....</b>	<b>259</b>
6.2.1 Entscheidungspraxis in der Beihilfenkontrolle .....	260
6.2.2 Die Problematik der Gemeinschaftsbeihilfen .....	264
<b>6.3 Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>267</b>
<b>7 Ordnungspolitische Perspektive: Eine Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb .....</b>	<b>269</b>
7.1 Systemwettbewerb oder Harmonisierung? .....	269
7.2 Ordnungspolitische Defizite: Wettbewerbs- oder Industriepolitik? .....	270
7.3 Bausteine einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb .....	272
Literaturverzeichnis .....	281
Verzeichnis der zitierten Fälle .....	333

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zentrale Merkmale von Märkten und Hierarchien .....	62
Abbildung 2:	Überblick über die Integrationsmethoden .....	66
Abbildung 3:	Wirkungszusammenhang des Systemwettbewerbs .....	132
Abbildung 4:	Umverteilung und Systemwettbewerb .....	135
Abbildung 5:	Systemwettbewerb und Regulierungswirkungen .....	136
Abbildung 6:	Verlauf einer typischen Industrie-Kostenkurve .....	206
Abbildung 7:	X-Ineffizienzen als Differenzen zwischen mindest anfallenden und tatsächlichen DTKs .....	207
Abbildung 8:	X-Ineffizienzen infolge zunehmender Unternehmensgröße .....	208
Abbildung 9:	Economies of scale vs. X-Ineffizienzen .....	208
Abbildung 10:	Lernkosteneffekte bei kumulierten Output im Zeitablauf .....	209
Abbildung 11:	Externe Erträge von F&E-Aktivitäten und ihre Kompensation .....	214
Abbildung 12:	Bestimmungsfaktoren nationaler Wettbewerbsvorteile .....	224
Abbildung 13:	Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen, regionale Maßnah- men sowie Struktur- und Kohäsionsfonds in der EU von 1992-1997 .....	231
Abbildung 14:	Ausgabenstruktur der Rahmenprogramme im Bereich Forschung und Entwicklung .....	236



## 0 Einführung in die Problemstellung und Gang der Arbeit

Der Prozeß der europäischen Integration hat in den vergangenen Jahren ein Stadium erreicht, welches aus der gegenwärtigen Perspektive ohne Übertreibung als einzigartig bezeichnet werden kann. Die Europäische Gemeinschaft hat sich zu einer Staatenverbindung von besonderer Art und Qualität entwickelt.<sup>1</sup> Nach Abschluß des Vertrages über die Europäische Union in Maastricht 1992 ist die Europäische Gemeinschaft ihrem Ziel der weiteren Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit einen wichtigen Schritt nähergekommen. Mit der Gründung der Europäischen Union wurde eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas erreicht. Politisch und wirtschaftlich gilt der europäische Integrationsprozeß als die europäische Erfolgsgeschichte dieses Jahrhunderts. Der Traum der Gründungsväter scheint erfüllt - der umfassende Souveränitätstransfer in Westeuropa, die Beitrittsbemühungen in Nord-, Ost- und Südosteuropa und die Anerkennung der Europäischen Gemeinschaft in der Weltgemeinschaft erscheinen als eindrucksvolle Belege dieser Erfolgsgeschichte.<sup>2</sup>

Trotz der erzielten Erfolge der europäischen Integration sind jedoch aus ökonomischer Sicht im Hinblick auf den in Maastricht beschlossenen und in Amsterdam fortgesetzten Integrationsweg erhebliche Bedenken anzumelden. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht vor allem die Kritik an den Plänen zur Umsetzung der Währungsunion.<sup>3</sup> Zu den relevanten Problemfeldern gehören jedoch nicht nur die der monetären Integration, sondern auch Fragen, die sich vor allem mit ordnungspolitischen Aspekten des Integrationsprozesses beschäftigen. Die ordnungspolitischen Aspekte lassen sich mit der Frage nach der Integrationsmethode beschreiben.<sup>4</sup> Mit Blick auf den Maastrichter Vertrag läßt sich die ordnungspolitische Frage wie folgt formulieren: ist die im Zusammenhang mit dem Abschluß des Vertrages von Maastricht beschlossene Integrationsmethode dazu geeignet, die zukünftigen politischen und wirtschaftlichen Anforderungen, die an den europäischen Integrationsprozeß gestellt werden, zu meistern?

Diese Frage gewinnt um so mehr an Brisanz, je mehr man sich die zukünftigen Anforderungen politischer wie wirtschaftlicher Art verdeutlicht. Zu den vordringlichsten Herausforderungen einer fortschreitenden europäischen Integration gehören:

1. Nach den tiefgreifenden politischen Veränderungen in Europa - bedingt durch den Zusammenbruch des Kommunismus - steht die Europäische Gemeinschaft vor der Aufgabe, die jungen marktwirtschaftlich organisierten Staaten Ost- und Mitteleuropas in den Integrationspro-

<sup>1</sup> Vgl. bereits *Everling, U.*, Vom Zweckverband zur Struktur der Europäischen Union: Überlegungen zur Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: *Stödtter, R.*, und *W. Thieme* (Hrsg.), Hamburg - Deutschland - Europa: Festschrift für Hans P. Ipsen, Tübingen 1977, S. 614.

<sup>2</sup> Vgl. *Weidenfeld, W.*, Die Bilanz der europäischen Integration 1990/91, in: *ders.* und *W. Wessels* (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1990/91, Bonn 1992, S. 13.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu bspw. *Caesar, R.*, und *H. E. Scharrer* (Hrsg.), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1994; *Welcker, J.*, und *C. Nerge*, Die Maastrichter Verträge - zum Scheitern verurteilt?, Landsberg/Lech 1992, und *Hrbek, R.* (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Bonn 1993.

<sup>4</sup> Vgl. *Gröner, H.*, Integrationsmerkmale und Integrationsmethoden: Die ordnungspolitische Konzeption der EG im Wandel, in: *ders.* und *A. Schüller* (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 3ff.

zeß miteinzubeziehen. Diese Aufgabe wird bereits unter dem Stichwort der **Erweiterung der Gemeinschaft** in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Dabei ist es unstrittig, daß sich eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft auf möglicherweise 30 Mitglieder auf die institutionellen Strukturen und auf die Intensität der Integration und damit wiederum auf die angestrebte Integrationsmethode auswirkt.<sup>5</sup>

2. Unter dem Stichwort der **Vertiefung der Gemeinschaft** wird das Problem angesprochen, wie die Gemeinschaft die in Art. A EUV zur Gründung der Europäischen Union anvisierte „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ realisieren kann. Im Zentrum der Vertiefung der Gemeinschaft stehen hier vor allem die Fragen nach der Schaffung einer politischen Union. Obwohl die Europäische Gemeinschaft immer unter politischen Zielvorstellungen vorangetrieben wurde, blieben diese eher vage formuliert.<sup>6</sup> Der Vertrag von Maastricht hat diesen Widerspruch zwischen erreichter ökonomischer Integration und anvisierter politischer Integration nicht gelöst, sondern im Gegenteil eher verschärft.<sup>7</sup> Er betont die Europäische Union und hebt ein breites Spektrum von Politikbereichen auf die Gemeinschaftsebene, ohne daß die entsprechenden Institutionen auf der europäischen Ebene wesentlich gestärkt wurden.<sup>8</sup> Eng mit der Problematik der Schaffung einer politischen Union verbunden ist das bestehende Demokratiedefizit innerhalb der Gemeinschaft. Im Laufe der Jahrzehnte hat die Gemeinschaft mehr und mehr Kompetenzen erhalten, ohne daß auf der EG-Ebene demokratisch legitimierte Institutionen und Kompetenzen zugewachsen sind.<sup>9</sup> Das Demokratiedefizit bezieht sich auf zwei komplexe, voneinander klar zu unterscheidende Themen: Einerseits auf eine Demokratie im Sinne von parlamentarischer Kontrolle der Exekutiven, andererseits auf ein wie auch immer geartetes demokratisches Verhältnis zwischen der supranationalen Gemeinschaft und den souveränen Nationalstaaten.<sup>10</sup>

3. Der dritte Problemaspekt bezieht sich auf die Frage nach der **Wettbewerbsfähigkeit** Europas im Triadenwettbewerb (USA - Europa - Ostasien) und ist vor allem ökonomischer Natur. Europa droht seine nun mittlerweile 500 Jahre andauernde Vormachtstellung in der Welt zu verlieren.<sup>11</sup> In wichtigen Bereichen der Schlüsseltechnologien, wie zum Beispiel der Halbleitertechnologie, der Gen- und Lasertechnologie, droht Europa in seiner Wettbewerbsfähigkeit

<sup>5</sup> Vgl. *Seidel, M.*, Reform der institutionellen Strukturen der Europäischen Union als Vorbedingung einer Osterweiterung, in: LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 21 (1995), S. 22 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Arnold, H.*, Europa am Ende?: Die Auflösung von EG und NATO, München 1993, S. 64 f.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu *Tettinger, P.*, Noch eine Fülle verfassungsrechtlicher Fragen offen, in: Handelsblatt vom 16.11.1992, S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. *Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V.*, Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Frankfurt 1992, S. 16.

<sup>9</sup> Vgl. *Leipold, H.*, Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: *ders.* (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 28.

<sup>10</sup> Vgl. *Kowalsky, W.*, Europa vor der Herausforderung zivilisierter Innenbeziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1995, Nr. B 3/4, S. 19, und *Möschel, W.*, Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?, in: Juristen Zeitung 47 (1992), S. 877 ff.

<sup>11</sup> Vgl. *Kaltefleiter, W.*, Wettbewerb als Ordnungsprinzip für Europa, in: Referate des XXVII. FIW-Symposiums: Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln 1994, S. 1.

gegenüber Japan und den USA zurückzufallen.<sup>12</sup> Die Antwort auf diese Herausforderung scheint man mit dem Abschluß des Vertrages von Maastricht gefunden zu haben. Mit einer Vergemeinschaftung von industrie- und technologiepolitischen Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene will man der Herausforderung begegnen. Dies ist jedoch aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten höchst bedenklich.

Die bisher nur grob skizzierten Problembereiche der fortschreitenden Integration lassen erhebliche Zweifel aufkommen, ob der mit dem Abschluß des Maastrichter Vertrages eingeschlagene Integrationsweg in der Lage ist, eine adäquate Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen der Europäischen Integration zu garantieren. Die Europäische Union befindet sich seit Maastricht in einem Schwebzustand bzw. in einer Übergangsphase.<sup>13</sup> Daran konnte auch die jüngste Vertragsrevision von Amsterdam nichts ändern.

Gegenstand der Untersuchung sind die ordnungspolitischen Perspektiven der europäischen Integration. Ausgangsthese dabei ist, daß mit dem Abschluß des Vertrages von Maastricht ein ordnungspolitischer Paradigmenwechsel stattgefunden hat. War der europäische Integrationsprozeß bisher als ein marktlicher Integrationsprozeß gekennzeichnet, so weisen nun wesentliche Elemente des Maastrichter Vertrages darauf hin, daß der Pfad der marktlichen Integration verlassen wurde, und die Mechanismen der institutionellen Integration stärker verankert wurden. Im Zentrum dieser Untersuchung steht vor allem das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik. Bei der Frage nach einem mehr an Wettbewerbspolitik oder einem mehr an Industriepolitik handelt es sich keinesfalls um eine rein akademische Fragestellung, sondern vielmehr um die Frage, wie die europäische Integration erfolgreich vorangetrieben werden kann. Das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik ist dabei Ausdruck für das ordnungspolitische Spannungsverhältnis zwischen der Integration durch Systemwettbewerb und der Integration durch Harmonisierung. Während die Wettbewerbspolitik die dezentrale Integration betont, steht die Industriepolitik für eine zentralisierte und damit weitgehend institutionelle Integration. Insofern spiegelt das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik die Frage nach der geeigneten Integrationsmethode wider. Somit ergeben sich in Abhängigkeit von der Festlegung der Integrationsmethode unterschiedliche Implikationen für die Wettbewerbs- und die Industriepolitik. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen in einer detaillierten Analyse sowohl die ökonomischen als auch rechtlichen Aspekte der Wettbewerbs- und Industriepolitik dargestellt und ihre Auswirkungen auf den Integrationsprozeß untersucht werden.

Im ersten Kapitel werden die ordnungspolitischen Entwicklungslinien von den Römischen Verträgen bis zur Gegenwart dargestellt. Die Ergebnisse der bisherigen Integration werden dann den Anforderungen der fortschreitenden Integration gegenübergestellt. Dabei soll gezeigt werden, daß die im Maastrichter Vertrag verankerten institutionellen Elemente den zukünftigen Herausforderungen der Europäischen Union im Rahmen von Erweiterung und Vertiefung der Integration und der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit im Triadenwettbewerb entgegenste-

<sup>12</sup> Vgl. *Seitz, K.*, Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Europas Hochtechnologieindustrien kämpfen ums Überleben, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 10-11/1992, S. 3 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *Arnold, H.*, Die Europäische Union zwischen Maastricht und Maastricht-Revision, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 3-4/1995, S. 3.

hen. Vielmehr scheint der Weg der marktlichen Integration durch einen Wettbewerb der Systeme eher geeignet zu sein, rasche und dauerhafte Integrationserfolge zu realisieren.

Im zweiten Kapitel werden beide Integrationsmethoden - die marktliche durch Systemwettbewerb und die institutionelle durch gemeinschaftsweite Harmonisierung - im Hinblick auf ihre ökonomischen und politischen Wirkungen untersucht und die Ergebnisse gegenübergestellt.

Die theoretischen Konzeptionen der Wettbewerbspolitik und des Systemwettbewerbs stehen im dritten Kapitel im Zentrum der Analyse. Dabei werden zunächst die theoretischen Grundstrukturen des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik thematisiert. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der wettbewerbspolitischen Leitbilder. Daran anschließend erfolgt eine theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs. In Anlehnung an die wettbewerbspolitischen Leitbilder werden unterschiedliche theoretische Konzeptionen des Systemwettbewerbs herausgearbeitet. Darauf aufbauend sollen Ansätze einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb abgeleitet werden.

Daran anschließend erfolgt im vierten Kapitel eine ordnungspolitische Bestandsaufnahme der Europäischen Union hinsichtlich der Wettbewerbspolitik. Die europäische Wettbewerbspolitik wird im Hinblick auf ihre Ziele und Konzeptionen sowie deren rechtliche Umsetzung untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei die kartellrechtlichen Vorschriften der Art. 85 und 86 EGV, die europäische Fusionskontrollverordnung und die europäische Beihilfenkontrolle gem. Art. 92 EGV.

Im fünften Kapitel erfolgt die ordnungspolitische Bestandsaufnahme hinsichtlich der europäischen Industriepolitik. Ausgehend von den begrifflichen Grundlagen der Industriepolitik werden zunächst die ökonomischen Rechtfertigungsansätze industriepolitischer Maßnahmen dargestellt. Daran anschließend werden die verschiedenen Formen der europäischen Industriepolitik vorgestellt.

Das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik wird sodann im sechsten Kapitel anhand von zwei Bereichen, in denen die Interdependenzen dieser Politikfelder deutlich werden - das sind die Fusions- und Beihilfenkontrolle - mittels ausgewählter Fälle analysiert. Dabei kann aufgezeigt werden, daß sowohl in der Fusions- als auch in der Beihilfenkontrolle die industriepolitischen Bestrebungen dazu geeignet sind, das Wettbewerbsprinzip entscheidend zu schwächen. Ferner wird gezeigt, daß die industriepolitischen Einflußnahmen weniger aus ungenügenden materiell-rechtlichen Regelungen resultieren, als vielmehr aus den institutionellen Schwächen der Entscheidungsfindung.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der ordnungspolitischen Bestandsaufnahme sowohl hinsichtlich der Wettbewerbs- als auch der Industriepolitik werden dann Bausteine für eine Wettbewerbsordnung des Systemwettbewerbs als ordnungspolitische Perspektive der europäischen Integration abgeleitet.

Die Wettbewerbsordnung hat im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses immer eine bedeutende Rolle gespielt. Jedoch drohen ihr ausgehend von einer europäischen Industriepolitik zahlreiche Gefahren. Ausufernde industriepolitische Bestrebungen und Förderprogramme drohen die Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft auszuhöhlen und zu einer weitreichenden Politisierung der Entscheidungsprozesse zu führen, wodurch die wettbewerbslichen Elemente mehr und mehr zurückgedrängt werden.

Der in Maastricht eingeschlagene und in Amsterdam fortgesetzte Weg der europäischen Integration bedingt eine ordnungspolitische Schiefelage.<sup>14</sup> Um diese zu beseitigen, sollte vermehrt auf marktliche Integrationsmechanismen durch einen Wettbewerb der Systeme gesetzt werden. Damit verbindet sich das Postulat nach einer grundlegenden Reform der Europäischen Union.<sup>15</sup> Im Rahmen dieser Reform sollte der Wettbewerb der Systeme als ordnungspolitischer Leitfaden für den fortschreitenden Integrationsprozeß verankert werden.

---

<sup>14</sup> Vgl. bereits *Gröner, H.*, Integrationsmerkmale und Integrationsmethoden: Die ordnungspolitische Konzeption der EG im Wandel, op. cit., S. 15.

<sup>15</sup> Vgl. *Leipold, H.*, Die EU im Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: *ders.* (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 60.



# 1 Ordnungspolitische Analyse des europäischen Integrationsprozesses

## 1.1 Ordnungspolitische Entwicklungslinien der europäischen Integration

### 1.1.1 Anfänge der europäischen Integration

#### 1.1.1.1 Die Suche nach einer europäischen Nachkriegsordnung

Die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957 waren im wesentlichen das Ergebnis der kontinuierlichen Bemühungen für den Aufbau einer europäischen Nachkriegsordnung. Die Idee für einen Zusammenschluß der europäischen Staaten war nicht neu. Über die Möglichkeit eines politisch geeinten Europas wurde in allen Jahrhunderten europäischer Geschichte nachgesonnen.<sup>1</sup> Das Ideal, Europa zu vereinigen, gewann immer dann an Aktualität, wenn die Nationen Europas sich durch Rivalitäten und Kriege bedroht fühlten.<sup>2</sup> So verfaßte *Graf Coudenhove-Kalergi* bereits 1923 den Plan zur Gründung einer Paneuropäischen Union, die ein sowjetisches Eindringen in Europa und eine wirtschaftliche Beherrschung durch die Vereinigten Staaten von Amerika verhindern sollte.<sup>3</sup> In der Konferenz der Außenminister *Gustav Stresemann* und *Aristide Briand* in Locarno 1925 wurden die Vorstellungen von *Graf Coudenhove-Kalergi* aufgenommen. Sie bildeten den Ausgangspunkt für politische Überlegungen zur Schaffung einer europäischen Föderation. Dem Völkerbund wurde ein entsprechender Plan von *Briand* 1929 unterbreitet, der jedoch - vor allem bedingt durch die eintretende Weltwirtschaftskrise - nicht weiter verfolgt wurde.<sup>4</sup>

Erst nach der Beendigung des Zweiten Weltkrieges gewann die Idee eines Zusammenschlusses der europäischen Staaten erheblich an Gewicht. Die Intentionen für die Bildung eines integrierten Europas waren dabei vor allem politischer Natur. Ein geeintes Europa bildete die Voraussetzung zur Gewährung eines dauerhaften Friedens. Die vorherrschende Stimmung nach dem zweiten Weltkrieg läßt sich mit der Forderung nach einem geeinten Europa beschreiben, wenn Europa nicht den Weg in ein weltpolitisches Abseits zu Ende gehen wollte.<sup>5</sup> Aus den verschiedenen europäischen Integrationsbemühungen resultierte schließlich die Gründung des Europarates 1949. Er faßte alle freien Staaten Europas zu einer Organisation zusammen. Ziel des Europarates war es, eine Grundlage für eine gleichmäßige und gleichgerichtete Entwicklung auf den verschiedensten Politikfeldern zu schaffen; er gilt als Torso weitergehender Integrationspläne.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Vgl. *Schäfer, H.*, Europas Einheit: Herkunft, Ziel, Form, in: *Isensee, J.* (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1993, S. 21 ff., und *Loebel, H.*, Europa - Das große Gespräch seiner Völker, Hannover 1978, S. 7 ff.

<sup>2</sup> Vgl. *Schneider, H.*, Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration, Bonn 1977, S. 45 ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.*, Europa: Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, München 1962, S. 1 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Gerken, L.*, Politische und ökonomische Integration in Europa, in: *ders.* (Hrsg.), Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die Europäische Integration nach Maastricht, Freiburg 1993, S. 15.

<sup>5</sup> Vgl. *Schieder, T.*, Probleme einer europäischen Geschichte, in: *Franz, O.* (Hrsg.), Am Wendepunkt der europäischen Geschichte, Göttingen - Zürich 1981, S. 27.

<sup>6</sup> Vgl. *Albonetti, A.*, Vorgeschichte der Vereinigten Staaten von Europa, Baden-Baden - Bonn 1961, S. 36, und *Schieder, T.*, op. cit., S. 25.

1950 entwarf *Jean Monnet* den vom französischen Außenminister *Robert Schuman* vorgelegten Plan für die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Mit der Gründung der EGKS sollte der europäische Integrationsprozeß einen weiterführenden Impuls erfahren.

### 1.1.1.2 Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

In der Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration bildet der **Schuman-Plan** und die aus ihm hervorgehende **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)** den Anfangspunkt. Am 18.4.1951 unterzeichneten die Regierungen Frankreichs, Italiens, Belgiens, Luxemburgs, der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland den EGKS-Vertrag, der am 23.7.1952 nach Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten in Kraft trat. Mit der Gründung der EGKS wurden die ersten institutionellen Voraussetzungen für den sich weiter vollziehenden europäischen Integrationsprozeß geschaffen.<sup>7</sup> Das Integrationsmodell der Montanunion ist von daher auch für den weiteren Integrationsverlauf von Bedeutung, da es in wesentlichen Teilen - besonders die in ihm geschaffenen Organe und ihre Arbeitsweisen betreffend - in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Anwendung fand.<sup>8</sup>

Für die Gründung der Montanunion lassen sich politische und ökonomische Ziele anführen. In der Gründungsmythologie der Europäischen Gemeinschaft ist dabei primär von politischen Zielvorstellungen auszugehen. Mit Hilfe der wirtschaftlichen Teilintegration sollte versucht werden, die politischen Integrationsziele zu erreichen. Die Grundvorstellung dabei war, daß die europäische Integration im Bereich der Wirtschaft beginnen müsse, um schließlich über die Verflechtung der wirtschaftlichen Interessen zur politischen Vereinigung zu gelangen.<sup>9</sup> Die Vorstellung, daß die wirtschaftliche Integration den Motor der politischen Integration darstellt, ist auch heute noch vorherrschend. So wird die in Maastricht beschlossene Wirtschafts- und Währungsunion als Vehikel zur Erreichung der politischen Union angesehen.

Was die **politischen Zielvorstellungen** der Montanunion betrifft, so ist hier an erster Stelle das Friedensargument zu nennen. Aus Sicht der Vertragsstaaten hoffte man mit der Verwirklichung der Montanunion, den westlichen Teil Deutschlands enger an die Staaten Westeuropas binden zu können. Darin sah man eine entscheidende Voraussetzung, um kriegerische Konflikte zu verhindern.<sup>10</sup>

Im Vordergrund der **ökonomischen Ziele** des EGKS-Vertrages stand die Schaffung eines gemeinschaftlichen Marktes. Mit der Montanunion sollte ein gemeinschaftlicher Markt ohne Zollschranken und Diskriminierungen für Kohle, Eisen und Stahl geschaffen (**sektorale Integration**) und damit die europäische Integration auf einem der wichtigsten Sektoren der Wirtschaft

<sup>7</sup> So hat der EGKS-Vertrag auch die Grundlagen des europäischen Gemeinschaftsrechts gelegt. Vgl. *Mathies, H.*, Die Bedeutung des Montanvertrages für das Gemeinschaftsrecht, in: *Baur, J. F., P.-Ch. Müller-Graff und M. Zuleeg* (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börnert zum 70. Geburtstag*, Köln et al. 1992, S. 245.

<sup>8</sup> Vgl. *Beckerath, G. von*, *Ordnungspolitik in der Montanunion*, Köln - Opladen 1960, S. 13.

<sup>9</sup> Vgl. *Willgerodt, H.*, *Wirtschaftspolitische Grundbedingungen der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch 1991/1*, München 1991, S. 51.

<sup>10</sup> Vgl. *Beutler, B., R. Bieber, J. Pipkorn und J. Streil*, *Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik*, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 33.

realisiert werden. Die Eisen- und Stahlindustrie zählte zu den **Schlüsselindustrien** (leading sector) für den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft. Aus diesem gemeinschaftlichen Markt sollten resultieren:<sup>11</sup>

- eine Intensivierung des Handels von Kohle und Stahl,
- die Steigerung der Produktivität durch vermehrten Wettbewerb und
- die Verbesserung der sozialen Verhältnisse.

Konkretisiert wurden diese Ziele in Art. 2 EGKSV. Sie umfassen die Ausweitung der Wirtschaft, Steigerung der Beschäftigung und Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten. Weiterhin hat die Gemeinschaft "in fortschreitender Entwicklung die Voraussetzungen zu schaffen, die für sich allein die rationellste Verteilung der Erzeugung auf dem höchsten Leistungsstande sichern", ohne dadurch eine Unterbrechung in der Beschäftigung und tiefgreifende, anhaltende Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten auszulösen. Zur Sicherstellung dieser Ziele wurden den Organen der Gemeinschaft - Hohe Behörde, Gemeinsame Versammlung, Ministerrat und Gerichtshof - umfangreiche Aufgaben und Kompetenzen gemäß Art. 3 EGKSV übertragen.

Die Frage, inwieweit der EGKS-Vertrag im Rahmen einer ordnungspolitischen Analyse verstärkt auf marktliche oder auf interventionistisch-dirigistische Maßnahmen setzt, ist auf den ersten Blick nicht eindeutig zu beantworten. Eher ergibt sich eine ambivalente Situation, da der Vertrag sowohl marktwirtschaftliche als auch zentralistisch-dirigistische Elemente enthält.

In einer ersten Betrachtung entspricht der EGKS-Vertrag durchaus einer auf marktwirtschaftliche Prinzipien abstellenden Konstruktion für die Kohle- und Stahlindustrie. Dies zeigt sich insbesondere in der Einstellung zum Problem der Wettbewerbsfreiheit.<sup>12</sup> Obwohl keine ausdrücklichen **Systemgarantien** zugunsten des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzips im gesamten Vertragswerk zu finden sind, lassen sich aus den Art. 2-5 EGKSV sehr wohl marktwirtschaftliche Prinzipien ableiten.<sup>13</sup> Zu ihnen zählen vor allem:

- das Bekenntnis der Vertragsstaaten, für alle Marktteilnehmer den gleichen Zugang zu den Produktionsgütern zu sichern und sie vor jeder Art der Diskriminierung zu schützen (Art. 3 lit. b EGKSV),
- das Verbot der Diskriminierung dritter Länder (Art. 3 lit. f EGKSV),
- das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 4 EGKSV, der sämtliche staatliche und private Maßnahmen verbietet, die in der Lage sind, den Wettbewerb zu verfälschen,
- insbesondere sämtliche Beschränkungen des Warenverkehrs (Art. 4 lit. a EGKSV), Maßnahmen bezüglich der Preis- und Lieferdiskriminierungen (Art. 4 lit. b EGKSV)<sup>14</sup> und das Subventions- und Beihilfeverbot entsprechend Art. 4 lit. c EGKSV.

<sup>11</sup> Vgl. *Groeben, H. von der*, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, Baden-Baden 1995, S. 257; *Meyer, F. W.*, und *A. Zottmann*, Der Schuman-Plan und seine Problematik, München - Düsseldorf 1951, S. 12 f., und *Schinzinger, F.*, Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Schuman-Plans, in: *Schwabe, K.* (Hrsg.), Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden 1988, S. 152 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Krawielicki, R.*, Das Monopolverbot im Schuman-Plan, Tübingen 1952, S. 2.

<sup>13</sup> Vgl. *Beckerath, G. von*, op. cit., S. 22.

<sup>14</sup> Das allgemeine Diskriminierungsverbot wird konkretisiert in Art. 60 § 1 EGKSV. Vorübergehende oder ausschließlich örtliche Preissenkungen sind verboten, wenn sie auf die Erlangung einer Monopolstellung innerhalb des gemeinsamen Marktes gerichtet sind.

Als ordnungspolitisch weitaus problematischer erweist sich Art. 5 EGKSV. In ihm werden der Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben Eingriffsmöglichkeiten zugewiesen. Diese Eingriffsmöglichkeiten beziehen sich hauptsächlich auf das Einholen von Auskünften, die Zurverfügungstellung von Finanzierungsmitteln und Eingriffe in das Marktgeschehen zur Schaffung und Aufrechterhaltung normaler Wettbewerbsbedingungen. Diese Eingriffsmöglichkeiten werden jedoch selbst in diesem Artikel durch Satz 1 beschränkt, in dem nur von begrenzten Eingriffen ausgegangen wird. Die Gemeinschaft soll also nicht von selbst den Wirtschaftsplan aufstellen und über die Produktion und deren Verteilung entscheiden.<sup>15</sup> Bei einer engen Interpretation des "begrenzten Eingriffs" kann von einer marktwirtschaftlich konformen Regelung ausgegangen werden.

Neben den aus den Art. 2 - 5 EGKSV ableitbaren Bekenntnissen zugunsten marktwirtschaftlicher Prinzipien enthält der EGKS-Vertrag auch zahlreiche Regelungen, die eindeutig interventionistisch-dirigistisch ausgelegt sind bzw. interpretiert werden können. Scheinbar war das Vertrauen der Gründungsväter der Montanunion in die marktwirtschaftlichen Kräfte nur begrenzt, denn anders lassen sich diese Regelungen nicht begründen. Die ordnungspolitischen Einwände gegen den EGKS-Vertrag beziehen sich vor allem auf die Kompetenzen der Hohen Behörde bezüglich der Preispolitik, der Investitionspolitik und der Feststellung einer Krise und Mängellage. So ermächtigt der ansonsten marktwirtschaftlich ausgerichtete Art. 3 lit. c EGKSV die Organe der Gemeinschaft, auf die Bildung niedrigster Preise zu achten. Zur Sicherstellung dieser niedrigsten Preise erhielt die Hohe Behörde in Art. 61 lit. a EGKSV die Kompetenz zur Festsetzung von Höchstpreisen. Ein frei funktionierender Preismechanismus bildet bekanntermaßen die Grundlage der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung. Mit der Ermächtigung der Hohen Behörde, Einfluß auf die Preisbildungsprozesse zu nehmen, wird von den marktwirtschaftlichen Grundsätzen deutlich abgewichen.<sup>16</sup>

Einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien stellt die Kompetenz der Hohen Behörde bezüglich der **Investitionslenkung** dar. Diese Kompetenz ergibt sich aus Art. 54 EGKSV, nach dem die Hohe Behörde die Durchführung von Investitionsprogrammen dadurch erleichtern kann, indem sie Unternehmen Kredite bewilligt oder für aufgenommene Anleihen die Gewährleistung übernimmt (Art. 54 Satz 1 EGKSV). Darüber hinaus kann sie, unter der Voraussetzung der einstimmigen Zustimmung des Ministerrats, mit ihren Mitteln die Finanzierung von Arbeiten und Einrichtungen unterstützen, die dazu beitragen, die Produktion zu steigern, Kosten zu senken oder den Absatz zu erleichtern (Art. 54 Satz 2 EGKSV). Es ist unstrittig, daß die Schwelle von der Marktwirtschaft zur Planwirtschaft dann überschritten wird, wenn Art, Umfang und Verteilung der Investitionen auf die einzelnen Unternehmen dem Entscheidungskalkül der Marktkräfte entzogen und politischen Entscheidungsträgern, in diesem Fall der Hohen Behörde, übertragen werden.<sup>17</sup> Damit wird die

<sup>15</sup> Vgl. *Beckerath, G. von*, op. cit., S. 19.

<sup>16</sup> Dieser Bruch mit den marktwirtschaftlichen Grundsätzen wird noch dadurch verstärkt, daß die Organe der Gemeinschaft bei der Sicherstellung niedrigster Preise die Möglichkeiten zur erforderlichen Abschreibung und zur normalen Verzinsung des Fremdkapitals berücksichtigen müssen (Art. 3 lit. c EGKSV). Dies bedeutet jedoch nichts anderes, als daß die Hohe Behörde über das Ausmaß an Abschreibungen und über die Höhe des angemessenen Zinssatzes für Fremdkapital bestimmt. Vgl. hierzu *Jerusalem, F. W.*, Das Recht der Montanunion, Berlin - Frankfurt am Main 1954, S. 93.

<sup>17</sup> Vgl. *Röpke, W.*, Europäische Investitionsplanung: Das Beispiel der Montanunion, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 7 (1955), S. 72.

Institution der supranationalen Hohen Behörde zu einem zentralen Planträger. Bei dieser Handlungskompetenz handelt es sich laut Vertrag jedoch nicht um eine unmittelbare Handlungsanweisung, sondern die Hohe Behörde kann selbst bestimmen, wann und in welcher Form sie interventionistisch-dirigistisch eingreift. Die Frage, inwieweit durch den EGKS-Vertrag eine interventionistische Investitionslenkung begünstigt wird, hängt weitgehend vom **ordnungspolitischen Vorverständnis** der rechtsanwendenden Hohen Behörde ab. Eine solche Situation ist insofern unbefriedigend, als die Hohe Behörde eine politische Institution ist und somit auch mannigfaltigen politischen Einflüssen unterliegt.<sup>18</sup> So hat im Verlauf des Bestehens der Montanunion die Hohe Behörde (später nach dem Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der EG mit Wirkung vom 1.7.1967 die Europäische Kommission) sich nicht davor gescheut, von ihren interventionistischen Kompetenzen Gebrauch zu machen, bspw. zur Bewältigung der Stahlkrise in den siebziger und achtziger Jahren.<sup>19</sup> Grundlage für diese interventionistischen Kompetenzen bildeten vor allem auch die Regelungen der Art. 58 und 59 EGKSV. Entsprechend Art. 59 EGKSV kann die Hohe Behörde, wenn sie nach Anhörung des Beratenden Ausschusses feststellt, daß innerhalb der Gemeinschaft eine ernste Mängellage bei den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Erzeugnissen besteht, auf eine unbeschränkte wirtschaftspolitische Machtbefugnis zurückgreifen. Dann wird die Hohe Behörde zur zentralen Planstelle des Gemeinsamen Marktes.<sup>20</sup>

Art. 58 EGKSV ermächtigt die Hohe Behörde für den Fall offensichtlicher Krisen zur Festlegung von **Quotensystemen**. Desweiteren können im Eintrittsfall einer solchen offensichtlichen Krise gemäß Art. 61 lit. b EGKSV **Mindestpreise** innerhalb des gemeinsamen Marktes eingeführt werden. Das heißt, neben den ohnehin ordnungspolitisch höchst bedenklichen Regelungen zur Gestaltung der Preis- und Investitionspolitik erhielt die Hohe Behörde durch die Ausrufung einer Mängellage oder offensichtlichen Krise noch weitere interventionspolitische Instrumentarien.

Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht brachte der EGKS-Vertrag dagegen einige erhebliche Fortschritte. Neben den für einen funktionierenden Wettbewerb so unerläßlichen Voraussetzungen wie Diskriminierungsverbote, Beihilfenverbote etc. wurde mit dem Inkrafttreten des EGKS-Vertrages durch den Art. 66 EGKSV erstmals in Europa eine Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen statuiert.<sup>21</sup> Damit war bis zur Einführung der Europäischen Fusionskontrollverordnung der Montanbereich der einzige Sektor für den es im Gemeinschaftsrecht eine Kontrolle für Unternehmenszusammenschlüsse gab - auch wenn davon kein Gebrauch gemacht worden ist.

Die Wettbewerbsnormen des EGKS-Vertrages bilden im wesentlichen die Art. 65 und 66 EGKSV. Gemäß Art. 65 § 1 EGKSV sind alle Vereinbarungen und Beschlüsse zwischen Un-

<sup>18</sup> Vgl. *Beckerath, G. von*, op. cit., S. 118.

<sup>19</sup> Vgl. *Westerhoff, H.-D.*, Europäische Stahlkrise: Die Marktwirtschaft könnte die Probleme lösen, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 57 (1993), S. 47. Vgl. auch den umfassenden Überblick bei *Stotz, R.*, Die EG-Stahlkrise im Lichte der Wirtschaftsverfassung des EGKS-Vertrages, Baden-Baden 1983, S. 240 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Frey, A.*, Die Montan-Union in der Sicht der Theorien der Wirtschaftssysteme und der Marktformen, Winterthur 1959, S. 67.

<sup>21</sup> Vgl. *Feuring, W.*, Zusammenschlußkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Köln et al. 1980, S. 3.

ternehmen sowie verabredete Praktiken verboten, wenn sie darauf abzielen, den Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt zu verhindern, einzuschränken oder zu verfälschen. Daneben verbietet der Art. 65 § 7 EGKSV die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung.

Alles in allem ergibt sich bezüglich der Wettbewerbsvorschriften des EGKS-Vertrages ein abgerundetes Bild. "Es wurde ein in sich geschlossenes Rechtssystem geschaffen, das die denkbaren Wettbewerbsbeschränkungen zu erfassen versucht. Der EGKS-Vertrag enthält damit Regelungen, die weit umfassender sind, als die meisten nationalen Rechtsordnungen."<sup>22</sup> Dieser Verdienst des EGKS-Vertrages ist nicht zu unterschätzen, da es sich bei den nationalen Stahl- und Kohlemärkten zumeist um Märkte handelte, die durch eine Reihe von staatlichen und privaten Vereinbarungen vor dem Wettbewerb geschützt wurden.<sup>23</sup>

Der EGKS-Vertrag enthält aber auch eine Vielzahl von industriepolitischen Komponenten. In einem historischen Rückblick kann er als Einstieg in die **europäische Industriepolitik** angesehen werden.<sup>24</sup> Die industriepolitischen Absichten des EGKS-Vertrages kommen allein schon darin zum Ausdruck, daß zu seiner Begründung die Kohle- und Stahlproduktion als Schlüsselindustrien für den europäischen Wiederaufbau angesehen wurden. Die Auswahl bestimmter Branchen als sogenannte Schlüsselindustrien ist für industriepolitische Gesinnungen charakteristisch. Sie ist der erste Schritt, um die Förderung dieser Branchen zu begründen. Eine Grundhaltung, die auch heute noch dominiert, wenn es um die Rechtfertigung industriepolitischer Aktivitäten geht. So hoffte man, vor allem mit der Förderung der Eisen- und Stahlindustrie die wirtschaftliche Entwicklung auch anderer Industriezweige positiv zu beeinflussen. Gleichzeitig glaubte man durch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes an einen Aufholprozeß der europäischen gegenüber der US-amerikanischen Stahlindustrie.<sup>25</sup> Es muß jedoch ernsthaft bezweifelt werden, ob Eisen und Stahl zu Beginn der fünfziger Jahre wirklich die Schlüsselindustrien waren, von denen positive Effekte auf das wirtschaftliche Wachstum ausgingen.<sup>26</sup> Die industriepolitische Ausrichtung hat sich daher im Laufe der Vertragszeit geändert. War sie anfänglich aus den oben beschriebenen Gründen eher auf Strukturanpassung ausgerichtet, dominierte mit der Zuspitzung der krisenhaften Entwicklung im Montanbereich ab Mitte der siebziger Jahre die Strukturhaltung - eine Form der Industriepolitik, welche die Krise eher verschärfte als beseitigen konnte.<sup>27</sup>

Die industriepolitische Ausrichtung des EGKS-Vertrages zeigt sich dabei nicht nur in den bereits beschriebenen Artikeln, welche die preis- und investitionspolitischen Kompetenzen der Hohen Behörde regeln und industriepolitisch eingesetzt werden können, sondern auch in zahl-

<sup>22</sup> Feuring, W., op. cit., S. 7.

<sup>23</sup> Vgl. Schinzingler, F., op. cit., S. 152.

<sup>24</sup> Vgl. Starbatty, J., und U. Vetterlein, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, Baden-Baden 1990, S. 19.

<sup>25</sup> Vgl. Meyer, F. W., und A. Zottmann, op. cit., S. 13.

<sup>26</sup> Vgl. Schinzingler, F., op. cit., S. 153.

<sup>27</sup> Vgl. Schneider, H. K., Steel Crisis: Consequences of the European Steel Policy after World War II, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 142 (1986), S. 139, und Gieseck, A., Krisenmanagement in der Stahlindustrie: Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988, Berlin 1995, S. 74.

reichen weiteren Regelungen.<sup>28</sup> So kann die Hohe Behörde von den Montan-Unternehmen Auskünfte über geplante Investitionen verlangen (Art. 47 EGKS), auf deren Grundlage gegebenenfalls Maßnahmen eingeleitet werden können, um eine aufeinander abgestimmte Entwicklung der Investitionen zu begünstigen (Art. 54 Satz 3 EGKS). Darüber hinaus können gemäß den Art. 55 und 56 EGKS Beihilfen zur Förderung der Forschung im Montanbereich und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit gewährt werden, die sich aus der Einführung neuer technologischer Verfahren oder einer grundlegenden Änderung der Absatzbedingungen ergibt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß im EGKS-Vertrag die industriepolitischen Ziele sehr deutlich zu Tage treten, deutlicher als dies in späteren Vertragswerken der Fall war.<sup>29</sup>

Die Analyse der ordnungspolitischen Ausrichtung des EGKS-Vertrages zeigt, daß dieser zahlreiche ordnungspolitische Schwächen aufweist. Dies veranlaßte wohl auch *Wilhelm Röpke* zu dem vernichtenden Urteil, daß es sich bei dem Schuman-Plan um ein ordnungspolitisches Fiasko handle, da er auf das interventionistisch-dirigistische und nicht auf das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip abstelle.<sup>30</sup>

Die marktwirtschaftliche Haltung des EGKS-Vertrages erschöpft sich im wesentlichen in den Grundartikeln 2-5 EGKS. In allen weiteren Vertragsbestimmungen und hier besonders in den Bestimmungen, die die Kompetenzen der Hohen Behörde regeln, dominieren planwirtschaftliche Elemente.<sup>31</sup> In welchem Maße das interventionistisch-dirigistische Ordnungsprinzip Anwendung findet, hängt dabei weitgehend von der Rechtsanwendung der Hohen Behörde bzw. der Europäischen Kommission ab.

Der EGKS-Vertrag zeichnet bereits den Weg vor, der den europäischen Integrationsprozeß in seiner ganzen Entwicklung letztendlich bestimmt hat. In der Ausgestaltung der Ordnungspolitik hat es immer an der letzten Konsequenz gefehlt. Sie war vielmehr von vornherein dem Strudel der politischen Strömungen ausgesetzt. Diese Entwicklung läßt sich bis zum gegenwärtigen Integrationsstand nachzeichnen.

### 1.1.1.3 Die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)

Bevor im Rahmen dieser Untersuchung auf die ordnungspolitischen Implikationen des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft (EWG) eingegangen werden wird, soll zunächst der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft kurz analysiert werden. Obwohl der Vertrag zur Gründung der EURATOM gemeinsam mit dem EWG-Vertrag am 25.03.1957 unterzeichnet wurde und somit Bestandteil der Römischen Verträge ist, empfiehlt es sich, diesen Vertrag aufgrund einiger Besonderheiten isoliert zu untersuchen.

Grundlage für die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft bildete die Vorstellung, daß mehrere Staaten sich zusammenschließen, um auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der

<sup>28</sup> Vgl. *Geister, H.-A.*, Wettbewerbs- und Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1981, S. 32 f.

<sup>29</sup> Vgl. *Hellmann, R.*, Europäische Industriepolitik, Baden-Baden 1994, S. 39.

<sup>30</sup> Vgl. *Röpke, W.*, Zwischenbilanz der Europäischen Wirtschaftsintegration: Kritische Nachlese, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 11 (1959), S. 84.

<sup>31</sup> Vgl. *Frey, A.*, op. cit., S. 182.

Kernenergie miteinander zu kooperieren. Unter der Annahme, daß die Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie die Aussicht auf eine neue „industrielle Revolution“ eröffnete, war ein solcher Zusammenschluß außerordentlich vielversprechend.<sup>32</sup> Ähnlich wie der Schuman-Plan war auch der Plan zur Gründung der EURATOM in erster Linie ein politisches Programm, um den europäischen Integrationsprozeß voranzutreiben und erst in zweiter Linie ein wirtschaftliches Programm.<sup>33</sup>

Es wurde wiederum der Weg der sektoralen Integration gewählt. Die Ziele der EURATOM waren gemäß Art. 2 EAGV:

- Förderung einer gemeinsamen Forschung und Entwicklung,
- Schaffung einheitlicher Sicherheitsnormen und Sicherheitskontrollen,
- Erleichterung der Investitionen, die für die Entwicklung der Kernenergie in der Gemeinschaft notwendig sind,
- Sicherstellung einer regelmäßigen und gerechten Versorgung der Verbraucher mit Kernbrennstoffen,
- Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für Kernbrennstoffe und Spezialausrüstungen sowie
- Festlegung geeigneter Außenbeziehungen zu Drittstaaten.

Bei einer genaueren Betrachtung der Ziele wird deutlich, daß sich aus ihnen erhebliche industriepolitische Beeinflussungspotentiale ableiten lassen. Dem EURATOM-Vertrag liegt eine klare industriepolitische Absicht zugrunde. Im Unterschied zum EGKS-Vertrag zielt er jedoch nicht auf Strukturangepassung und -erhaltung ab, sondern auf vorausschauende **Strukturgestaltung**.<sup>34</sup> Die vorausschauende Strukturgestaltung beschreibt dabei das, was man heute als Forschungs- und Technologiepolitik bezeichnet. Wie im Rahmen dieser Untersuchung noch zu zeigen sein wird, besteht zwischen Industriepolitik sowie Forschungs- und Technologiepolitik ein enger Zusammenhang; sie stellen nur unterschiedliche Facetten staatlicher Förderungspolitik dar.

Der EURATOM-Vertrag kann als der historische Vorläufer einer **europäischen Forschungspolitik**, wie man sie gegenwärtig aus den Bereichen Luft- und Raumfahrt sowie Mikroelektronik kennt, angesehen werden. Neben dem Montanbereich hatten die Gemeinschaftsorgane nun einen weiteren Schlüsselsektor entdeckt, den es zu gestalten und zu fördern galt. Der Nutzung der Kernenergie kam insofern eine besondere Rolle zu, als der große technologische Entwicklungsvorsprung der USA, der Sowjetunion und Großbritanniens die europäischen Staaten bei der militärischen und zivilen Nutzung der Atomenergie benachteiligte.<sup>35</sup> Auch in dieser Argumentation läßt sich eine bemerkenswerte Parallele bezüglich der Begrün-

<sup>32</sup> Vgl. Weilemann, P., Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, Baden-Baden 1983, S. 17, und den Überblick von Kramer, H., Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik der Euratom, Köln et al. 1976, S. 31 ff.

<sup>33</sup> Vgl. Weilemann, P., op. cit., S. 25. Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im August 1954 suchte man nach neuen weiterführenden Integrationsimpulsen. Die ersten Pläne zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft entstanden bereits 1955 auf der Außenministerkonferenz in Messina. Vgl. hierzu auch Küsters, H. J., Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 119 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Starbatty, J., und U. Vetterlein, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, op. cit., S. 20.

<sup>35</sup> Vgl. Küsters, H. J., op. cit., S. 73 f.

derung gegenwärtiger Forschungs- und Technologiepolitik - beispielsweise in den Bereichen der Mikroelektronik - feststellen. Nur steht heute vor allem der technologische Entwicklungsvorsprung Japans im Vordergrund.<sup>36</sup>

Zur Verwirklichung der in Art. 2 EAGV genannten Ziele ergeben sich für die Europäische Kommission erhebliche industriepolitische Einwirkungsmöglichkeiten.<sup>37</sup> Gemäß Art. 41 EAGV sind die EURATOM-Unternehmen verpflichtet, ihre geplanten Investitionen der Kommission anzuzeigen. Diese Daten dienen der Kommission dazu, in Einklang mit Art. 40 EAGV die Initiativen der Unternehmen anzuregen und eine aufeinander abgestimmte Entwicklung ihrer Investitionen auf dem Gebiet der Kernenergie zu erleichtern. Nach Art. 43 EAGV erörtert die Kommission die angemeldeten Projekte mit den betreffenden Unternehmen und prüft dabei, ob diese Projekte im Zusammenhang mit den Zielen des Vertrages stehen. Mit der Zustimmung der Unternehmen kann die Kommission die mitgeteilten Investitionsvorhaben publizieren (Art. 44 EAGV). Um die Entwicklung der Kernenergie zu forcieren, sieht Art. 45 EAGV die Errichtung gemeinsamer Unternehmen vor, was gemeinschaftsrechtlich ein Novum darstellte. Über die Gründung der multinationalen **Gemeinschaftsunternehmen** und die Gewährung eventueller Vergünstigungen entscheidet der Rat unter Mitwirkung der betroffenen Unternehmen, der Mitgliedstaaten und der Kommission (Art. 46-49 EAGV).

Weitere Regelungen, die als ordnungspolitisch bedenklich anzusehen sind, betreffen die Monopolisierung der Kernbrennstoffversorgung und die Kompetenzen des Rates, der auf Vorschlag der Kommission einstimmig die Preise im EURATOM-Bereich festsetzen kann (Art. 69 EAGV). Art. 52 EAGV sieht die Schaffung einer Agentur vor, der ihr ein Vorkaufsrecht für Kernbrennstoffe und die Ausschließlichkeit der Verteilung einräumt.

In seiner Gesamtheit enthält der EURATOM-Vertrag zahlreiche Elemente, die einen interventionistisch-dirigistischen Charakter erkennen lassen. Grundgedanke war wohl, daß die Institutionen der Gemeinschaft für die Entwicklung der Atomwirtschaft verantwortlich sind.<sup>38</sup> Aus heutiger Sicht kann rückblickend jedoch festgehalten werden, daß die Kommission ihre starke institutionelle Position im Hinblick auf die Verwirklichung interventionistischer Maßnahmen im Bereich der Atomwirtschaft nur wenig nutzen konnte. Ursachen dafür waren vor allem die nationalen Egoismen, konzeptionellen Differenzen und damit verbunden der mangelnde Integrationswille der Mitgliedstaaten.<sup>39</sup> Die vorausschauende Forschungspolitik der Europäischen Kommission im Bereich der Atomenergie kann als gescheitert angesehen werden.

Der EGKS-Vertrag und der EURATOM-Vertrag stellen die beiden Formen der **sektoralen Integration** dar. Ursprünglich war die europäische Integration so konzipiert, daß über mehrere Stufen der sektoralen Integration eine Gesamtintegration erreicht werden sollte. Jedoch rückte man sehr bald schon von diesem Konzept der additiven Teilintegration ab. Ob dafür die negativen Erfahrungen, die man aus der Montanunion gewonnen hatte, ausschlaggebend waren,

<sup>36</sup> Vgl. stellvertretend für diese Argumentation *Seitz, K.*, Die japanisch-amerikanische Herausforderung, 6. Aufl., Frankfurt am Main - Berlin 1994.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu *Geister, H.-A.*, op. cit., S. 34 f.

<sup>38</sup> Vgl. *Muthesius, P.*, EURATOM und die soziale Marktwirtschaft, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 10 (1958), S. 115.

<sup>39</sup> Vgl. *Groeben, H. von der*, und *E.-J. Mestmäcker*, Verfassung oder Technokratie für Europa, Frankfurt am Main 1974, S. 77, sowie *Starbatty, J.*, und *U. Vetterlein*, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, op. cit., S. 20 f.

darüber kann nur spekuliert werden.<sup>40</sup> Festhalten läßt sich jedoch, daß besonders in Deutschland eine weitere sektorale Integration ablehnend beurteilt wurde. Ohne Ausdehnung des Integrationsprozesses auf die gesamten Bereiche der Wirtschaft ließen sich die konstruktiven Mängel einer auf bestimmte Bereiche beschränkten Teilintegration nicht beheben.<sup>41</sup> Nicht zuletzt auch aufgrund der außenpolitischen Entwicklungen im Rahmen der Suez-Krise wuchs in den anderen Staaten und hier besonders in Frankreich die Bereitschaft, einen Gemeinsamen Markt für alle Wirtschaftsbereiche zu schaffen und den europäischen Einigungsprozeß fortzuführen. Am Ende zahlloser Verhandlungen standen die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die am 25.03.1957 in Rom von den Regierungen Frankreichs, der Benelux-Staaten, Italiens und der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet wurden und am 01.01.1958 in Kraft traten. Die wirtschaftliche Integration war damit auf den Weg gebracht, ohne daß jedoch Ziele und Formen einer angestrebten politischen Integration näher definiert wurden. Ein Konstruktionsfehler, der die europäische Einigung bis zur Gegenwart begleiten sollte, und der nicht ohne Auswirkungen auf die zu analysierenden ordnungspolitischen Perspektiven bleiben sollte.

## 1.1.2 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

### 1.1.2.1 Der EWG-Vertrag - Grundlage für ein System des unverfälschten Wettbewerbs?

Von Beginn der europäischen Integrationsbestrebungen an stand für die Architekten der europäischen Einigung die Frage nach der richtigen Integrationsmethode im Mittelpunkt. Einigkeit war in dieser Frage nur schwer zu erreichen. Im wesentlichen standen sich in dieser Kontroverse zwei Lager gegenüber; auf der einen Seite die Vertreter einer sich weitgehend dezentral vollziehenden Integration und auf der anderen Seite die Vertreter einer zentralistischen, durch Übertragung von Kompetenzen an gemeinschaftliche Institutionen gekennzeichneten, Integration. Entsprachen die Teilintegrationen des Montanbereichs und der Atomwirtschaft weitgehend den Vorstellungen der Vertreter einer zentralistischen Integration, so schien es, daß sich mit dem Abschluß des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Vertreter einer dezentral ausgerichteten Integration durchsetzen konnten.<sup>42</sup> Ob dieses Ergebnis bewußt im Rahmen der Vertragsverhandlungen angestrebt wurde, ist jedoch zu bezweifeln. Viel eher findet sich die Begründung für die liberalen Prinzipien entsprechende Ausgestaltung des EWG-Vertrages darin, daß sich die Mitgliedstaaten gegen die Wirtschaftspolitik der übrigen Staaten absichern wollten, indem sie den wirtschaftspolitischen Spielraum der Gemeinschaft nach innen begrenzten.<sup>43</sup> Das heißt, die dezentrale Ausgestaltung des EWG-Vertrages war nicht das Ergebnis liberaler Überzeugungen, sondern war die Konsequenz einer

<sup>40</sup> Vgl. *Bührer, W.*, Die Montanunion - ein Fehlschlag? Deutsche Lehren aus der EGKS und die Gründung der EWG, in: *Trausch, G.* (Hrsg.), Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom, Baden-Baden 1993, S.75 ff.

<sup>41</sup> Vgl. *Küsters, H. J.*, op. cit., S. 84, und *Groeben, H. von der*, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, op. cit., S. 258.

<sup>42</sup> Zur Kontroverse über die richtige Integrationsmethode vgl. *Wegner, M.*, Die Entdeckung Europas, Baden-Baden 1991, S. 21 ff.

<sup>43</sup> Vgl. *Müller-Armack, A.*, Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes, in: *ders.* (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg im Breisgau 1966, S. 405.

Vorsicht gegenüber den nationalen Interventionen der anderen Mitgliedstaaten. Ein ordnungspolitischer Konsensus war nicht gefunden, und gerade deswegen wurden die vertraglichen Regelungen offen - damit eher liberalen Überzeugungen entsprechend - gestaltet.

Die Frage welche ordnungspolitische Konzeption dem EWG Vertrag zugrunde liegt, hat unter Juristen wie auch Ökonomen kontroverse Diskussionen ausgelöst. Entsprechend weitgestreut finden sich die Antworten. Auf der einen Seite überwiegen die Aussagen, daß mit dem EWG-Vertrag im wesentlichen ein marktwirtschaftliches Modell verwirklicht wurde.<sup>44</sup> Andererseits wird jedoch auf die ordnungspolitische Neutralität des EWG-Vertrages verwiesen.<sup>45</sup>

In der Tat legte der EWG-Vertrag weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten auf ein bestimmtes ordnungspolitisches Modell fest.<sup>46</sup> Die These, daß der EWG-Vertrag in seiner gesamten Konzeption **marktwirtschaftlichen Prinzipien** entspricht, wird aus der Zielhierarchie des Vertrages abgeleitet.<sup>47</sup> Der Art. 2 EWGV nennt als Ziele die Förderung einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, einer beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung, einer größeren Stabilität, einer beschleunigten Hebung der Lebenshaltung und einer engeren Beziehung zwischen den Staaten. Diesen Zielen sollen zwei Instrumente dienen: die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten.

Mit der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes wurde das marktwirtschaftliche Organisationsprinzip in das Zentrum des Integrationsprozesses gestellt.<sup>48</sup> Daß jedoch zwischen den Mitgliedstaaten kein ordnungspolitischer Konsensus bestand, zeigt sich darin, daß neben der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes auch die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitiken genannt wird.<sup>49</sup> Eine solche angestrebte Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken kann sehr wohl in der Lage sein, einen Ordnungswettbewerb zu beschränken. Daraus ist jedoch nicht

<sup>44</sup> Vgl. stellvertretend für Zuleeg, M., Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: *Arbeitskreis Europäische Integration e.V.* (Hrsg.), *Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1978, S. 76; Mestmäcker, E.-J., Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in: *ders., H. Möller und H.-P. Schwarz* (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Baden-Baden 1987, S. 16; Basedow, J., Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1992, S. 28, und Folz, H.-E., Die soziale Marktwirtschaft als Staatsziel?, Landsberg am Lech 1994, S. 58 ff.

<sup>45</sup> Vgl. insbesondere Scherer, J., Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Baden-Baden 1970, S. 201 ff., und VerLoren van Themaat, P., Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: Mestmäcker, E.-J., H. Möller und H.-P. Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Baden-Baden 1987, S. 428. Ähnlich argumentieren auch Bleckmann, A., Europarecht: Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Köln et al. 1976, S. 109 f., und Oppermann, Th., Europäische Wirtschaftsverfassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Müller-Graff, P.-Ch., und M. Zuleeg (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft in der EG: Kolloquium zum 65. Geburtstag an Prof. Dr. Bodo Börner*, Baden-Baden 1987, S.69. Sie verweisen auf eine gemischte Wirtschaftsordnung, die sowohl marktliche als auch interventionistische Elemente enthält.

<sup>46</sup> Vgl. Vollmer, L., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", in: *Der Betrieb* 46 (1993), S. 25.

<sup>47</sup> Vgl. Basedow, J., Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, op. cit., S. 27.

<sup>48</sup> Vgl. Behrens, P., Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: Brüggemeier, G. (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, S. 79.

<sup>49</sup> Vgl. VerLoren van Themaat, P., Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, op. cit., S. 426 f.

gleichzeitig eine interventionistische Kompetenz abzuleiten. Im gesamten Vertragswerk findet sich keine Rechtsnorm, die eine vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik durch die Gemeinschaftsorgane fordert. Der EWG-Vertrag enthielt keine inhaltliche Definition bezüglich der Anforderungen der Koordination der Wirtschaftspolitiken.<sup>50</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Gemeinschaft nicht über eine potentielle Allzuständigkeit verfügt, sondern als rechtlicher Ausgangspunkt für die Ausübung gemeinschaftlicher Hoheitsbefugnisse das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt.<sup>51</sup>

Im Mittelpunkt des EWG-Vertrages stand die Errichtung eines **Gemeinsamen Marktes**. Um die Errichtung desselben zu erreichen, nennt Art. 3 EWGV einen umfangreichen Aufgabenkatalog. Als konstitutive Elemente mit eindeutiger marktwirtschaftlichem Charakter sind zu nennen:

- die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren (Art. 3 lit. b EWGV),
- die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3 lit. c EWGV) und
- die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt, welches in gewissem Umfang auch eine Rechtsangleichung impliziert (Art. 3 lit. f und h EWGV).

In der Errichtung eines Systems, welches den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt, sieht *Basedow* eine **Systemgarantie** des EWG-Vertrages zugunsten der marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismen.<sup>52</sup> "Es kann deshalb auch kein Zweifel daran bestehen, daß die Integration nach den Vorstellungen der Gründer dem Marktmechanismus anvertraut wurde."<sup>53</sup>

Die konstituierenden Elemente des Art. 3 EWGV ergeben sich als verbindliche Ordnungsprinzipien aus den ökonomischen und juristischen Notwendigkeiten, die für die Errichtung und das Funktionieren eines Gemeinsamen Marktes erforderlich sind. Zur Durchsetzung dieser Ordnungsprinzipien enthält der EWG-Vertrag umfassende Regelungen zur Gewährleistung der Freiheit des Warenverkehrs (Art. 9-37 EWGV), der Freizügigkeit der Personen (Art. 48-58 EWGV), der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 59-66 EWGV) und der Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 67-73 EWGV). Diese Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes setzen die Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit, Berufsfreiheit und für die Wirtschaftstätigkeit als juristische Person auch die Vereinigungsfreiheit voraus. Dies sind die wahren Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes.<sup>54</sup> Die Garantie der Grundfreiheiten kann ebenfalls als eine ord-

<sup>50</sup> Vgl. *Müller-Armack, A.*, op. cit., S. 407.

<sup>51</sup> Vgl. *Steindorff, E.*, Grenzen der EG-Kompetenzen, Heidelberg 1990, S. 18 f.

<sup>52</sup> Vgl. *Basedow, J.*, Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, op. cit., S. 26 ff. So auch die Monopolkommission: "Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes war deshalb (vor dem Hintergrund des Art. 3 lit. f EWGV - Anm. des Verfassers) auch eine Grundsatzentscheidung für eine wettbewerbliche Ordnung der europäischen Integration." *Monopolkommission*, VIII. Hauptgutachten 1988/89: Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Rdnr. 1105, Baden-Baden 1990.

<sup>53</sup> *Basedow, J.*, Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, op. cit., S. 28.

<sup>54</sup> Vgl. *Zuleeg, M.*, op. cit., S. 80.

nungspolitische Grundsatzentscheidung im Sinne der Marktwirtschaft verstanden werden.<sup>55</sup> Der EWG-Vertrag kennt dabei als Ausgangspunkt eine "**negative commerce clause**", das heißt, den Mitgliedstaaten sind sämtliche Eingriffe in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr verboten, sofern sie mit den vier Grundfreiheiten unvereinbar sind.<sup>56</sup>

Vom marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzip wurde jedoch in den Bereichen Landwirtschaft (Art. 3 lit. d EWGV) und Verkehr (Art. 3 lit. e EWGV) abgewichen. Für diese Bereiche wurden gesonderte vertragliche Regelungen aufgestellt (Landwirtschaft Art. 38-47 EWGV und Verkehr Art. 74-84 EWGV), die der Verwirklichung einer gemeinsamen Politik in diesen Bereichen dienen sollten. Insofern findet sich hier ein weiterer Beleg dafür, als der EWG-Vertrag nicht in allen Bereichen ein kompromißloses Mandat zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung darstellt (wie dies in der Bundesrepublik Deutschland allerdings auch der Fall ist !).

Die Vertreter, die im EWG-Vertrag die Verwirklichung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien sehen, verweisen in ihren Argumentationen zu Recht auf die umfangreichen Regelungen der **europäischen Wettbewerbsordnung**. Sie wird als Kompaß für eine marktwirtschaftliche Ausgestaltung der Ordnungspolitik des Gemeinsamen Marktes angesehen.<sup>57</sup> Der Wettbewerb gilt dabei jedoch nicht als Selbstzweck, sondern als ein wesentliches Mittel zur Erreichung der allgemeinen Vertragsziele.<sup>58</sup> In der Terminologie von *Basedow* übernimmt die Wettbewerbsordnung der EWG im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung die Rolle der **Funktionsgarantien**.<sup>59</sup> Sie erstreckt sich im wesentlichen auf das Verbot horizontaler und vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen entsprechend Art. 85 EWGV, auf das Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung entsprechend Art. 86 EWGV und auf das Verbot zur Gewährung staatlicher Beihilfen entsprechend Art. 92 EWGV. Die Wettbewerbsordnung des EWG-Vertrages bildet somit das Kernstück für die Sicherstellung der Marktfreiheit.

Im Rahmen der ordnungspolitischen Analyse des EWG-Vertrages in der Fassung von Rom wurden zunächst hauptsächlich die Argumente vorgebracht, die dafür sprechen, daß mit dem Vertrag von Rom der europäische Integrationsprozeß auf ein marktwirtschaftliches Wettbewerbsystem ausgelegt war. Daneben existiert jedoch eine Vielzahl an Argumenten, die gegen eine eindeutige Festlegung auf ein marktwirtschaftliches System sprechen. Hier wäre zunächst einmal die fehlende Eigentumsordnung zu nennen.<sup>60</sup> Der Art. 222 EWGV bestimmt, daß dieser Vertrag die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt. Daraus folgt umgekehrt für die Wirtschaftsordnung der Mitgliedstaaten, daß diese rechtlich nur durch das Gebot der Beachtung der Grundfreiheiten, der Nichtdiskriminierung und des unverfälschten Wettbewerbs im zwischenstaatlichen Handel - d.h. im Sinne der negativ com-

<sup>55</sup> Vgl. *Biskup, R.*, Europäische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft: Zur Diskussion über die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: *Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung, Stuttgart - New York 1982, S. 112, und *Windbichler, Ch.*, Arbeitsrecht und Wettbewerb in der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 76.

<sup>56</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Die Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, Bonn 1993, S. 9.

<sup>57</sup> Vgl. *Biskup, R.*, op. cit., S. 112.

<sup>58</sup> Vgl. *Kerber, W.*, Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, Bayreuth 1994, S. 185.

<sup>59</sup> Vgl. *Basedow, J.*, Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung, op. cit., S. 32 ff.

<sup>60</sup> Vgl. *Beutler, B., et al.*, op. cit., S.67, und *Scherer, J.*, op. cit., S. 179.

merce clause - begrenzt sind. Im Rahmen dieser Grenzen sind jedoch interventionistische Maßnahmen, bis hin zur Übernahme der Produktionsmittel durch einen Mitgliedstaat, mit den Verträgen vereinbar.<sup>61</sup>

Wesentlich schärfer akzentuiert *VerLoren van Themaat* die **ordnungspolitische Neutralität** des EWG-Vertrages. Seiner Auffassung nach sind die Funktionsgewährleistungen des Vertrags zwar für die Mitgliedstaaten verbindlich, nicht aber jedoch für die Gemeinschaftsorgane in der Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken.<sup>62</sup> Die Organe der Gemeinschaft würden über einen Ermessensspielraum verfügen, in welchem sie das Verhältnis zwischen Markt und Intervention schließlich weitgehend selbst bestimmen könnten. In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder auf den Art. 235 EWGV verwiesen. Entsprechend Art. 235 EWGV erläßt der Rat, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, das dazu geeignet ist, die Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen, und eine hierzu erforderliche Befugnis nicht vorgegeben ist, einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften. Es stellt sich dabei die Frage, ob sich aus diesem Artikel die **Kompetenz-Kompetenz** der Gemeinschaft ableiten läßt, in deren Rahmen bspw. die Gemeinschaft interventionistische Maßnahmen durchsetzen kann. Eine solche Auslegung des Art. 235 EWGV als Kompetenz-Kompetenz ist jedoch abzulehnen. Die Kompetenzen der Gemeinschaft sind nicht unbeschränkt, sondern werden im einzelnen durch die Kompetenznormen des EWG-Vertrages definiert und beschränken sich auf die Maßnahmen zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs - d.h. im Sinne der **begrenzten Einzelermächtigung**.<sup>63</sup> Eine grundsätzliche interventionistische Kompetenz läßt sich aus Art. 235 EWGV nicht ableiten. Dabei soll jedoch nicht verschwiegen werden, daß es im Verlauf des fortschreitenden Integrationsprozesses Tendenzen zu solchen Bestrebungen gab.<sup>64</sup>

Ebensowenig lassen sich im EWG-Vertrag Ansatzpunkte für eine **gemeinschaftsweite Industriepolitik** finden.<sup>65</sup> Umfassende industriepolitische Kompetenzen lassen sich aus dem EWG-Vertrag nicht ableiten. Industriepolitik blieb zunächst Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Im Aufgabenkatalog des Art. 3 EWGV waren zwar von Anfang an auch staatliche Förderpflichten und die Errichtung der Förderinstitutionen (Europäische Investitionsbank Art. 129 und 130 EWGV und Europäische Sozialfonds Art. 123 EWGV) vorgesehen, dennoch

<sup>61</sup> Vgl. *Beutler, B., et al.*, op. cit., S. 67. Verwiesen sei hierbei auch auf die Verstaatlichungen der Großbanken und Versicherungen in Frankreich Anfang der 80er Jahre.

<sup>62</sup> Vgl. *VerLoren van Themaat, P.*, Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, op. cit., S. 429.

<sup>63</sup> Vgl. *Behrens, P.*, op. cit., S. 82 ff.; *Everling, U.*, Reflections on the Structure of the European Union, in: *Common Market Law Review* 29 (1992), S. 1069, und *Oppermann, Th.*, *Europarecht*, München 1991, Rdnr. 432 ff.

<sup>64</sup> Hier wären vor allem die Bestrebungen im Rahmen der Technologiepolitik zu nennen. Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in: *Hasse, R. H., J. Molsberger und Ch. Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 265.

<sup>65</sup> Vgl. *Everling, U.*, Rechtsfragen einer Industriepolitik im Gemeinsamen Markt, in: *Europarecht* 3 (1968), S. 181 und 187.

blieben ihre Aktivitäten relativ begrenzt und standen nicht im prinzipiellen Widerspruch zu der sonst von der EWG verfolgten Wettbewerbspolitik.<sup>66</sup>

Will man im Sinne einer zusammenfassenden Darstellung die Frage nach der ordnungspolitischen Konzeption des EWG-Vertrages beantworten, so ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß zur Zeit der Unterzeichnung des EWG-Vertrages zwischen den Mitgliedstaaten keine konsistierte Vorstellung über die Schaffung eines bestimmten ordnungspolitischen Modells bestand.<sup>67</sup> Daher ist es auch nicht verwunderlich, daß sich in diesem Vertrag keine ausdrücklichen Regelungen bezüglich einer bestimmten Wirtschaftsordnung finden. Dennoch kann der Vertrag zur Gründung der EWG in seinen Wesenszügen als ein an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierter Vertrag charakterisiert werden. Mit der Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, wurde festgelegt, daß die Grundsätze der Marktwirtschaft für die Entstehung des Gemeinsamen Marktes anzuwenden sind.<sup>68</sup> Mit Hilfe der negativen Integrationswirkung, die den Staaten alle Maßnahmen verbietet, die dazu geeignet sind, den grenzüberschreitenden Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu behindern, wird auf der Ebene der Mitgliedstaaten ein wesentlicher **Deregulierungseffekt** ausgelöst. Insoweit wird der Gemeinsame Markt zum Motor der Deregulierung.<sup>69</sup> Diese Schlußfolgerung trifft vor allem dann zu, wenn die Wirtschaftsregulierung der Mitgliedstaaten beschränkt wird, ohne durch eine entsprechende Marktregulierungskompetenz der Gemeinschaft abgelöst zu werden. Nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Gemeinschaftsorgane sind an die Freiheitsgewährleistungen des EWG-Vertrages gebunden und damit auch an die Errichtung eines Systems, welches den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt.<sup>70</sup> Damit bildet der Vertrag zur Gründung der EWG - trotz der hier dargestellten ordnungspolitischen Schwächen - die Grundlage für ein System des unverfälschten Wettbewerbs. Gerade weil er die Staaten nicht auf ein bestimmtes Ordnungssystem festlegt, kann sich hier der Wettbewerb zwischen den verschiedenen ordnungspolitischen Systemen der Mitgliedstaaten frei entfalten. Diese wettbewerbliche Ausrichtung bestätigt auch *Müller-Armack*:

"Die Ordnung des Gemeinsamen Marktes ist so als streng wettbewerblicher Markt im Innern definiert. Es ist ein Markt mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Ein strikter Anti-interventionismus bestimmt den Vertrag."<sup>71</sup>

Die wettbewerbliche Ausrichtung des EWG-Vertrages fand auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) eine wesentliche Bestätigung. Verwiesen sei hier in erster Linie auf das "Cassis de Dijons" Urteil.<sup>72</sup> Der mit diesem Urteil verbundene Grundsatz der Verkehrsfähigkeit von Produkten und Dienstleistungen nach den Regeln des **Ursprungslandprinzips** hat die rechtliche und ökonomische Relevanz der Freiheitsgewährleistungen des

<sup>66</sup> Vgl. *Vollmer, L.*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", supra, S. 26.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu auch *Rahmsdorf, D. W.*, Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration, Kehl am Rhein - Straßburg 1982, S. 13.

<sup>68</sup> So auch *Groeben, H. von der*, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft: Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966), Baden-Baden 1982, S. 25.

<sup>69</sup> Vgl. *Basedow, J.*, Deregulierungspolitik und Deregulierungspflichten - Vom Zwang zur Marktöffnung in der EG, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 2 (1991), S. 159 ff., und *Donges J. B.*, Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 174.

<sup>70</sup> Vgl. *Behrens, P.*, op. cit., S. 84 f.

<sup>71</sup> *Müller-Armack, A.*, op. cit., S. 403.

<sup>72</sup> Vgl. *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in: EuGH Slg. 1979, Rs. 120/78, S. 649 ff. und 664.

EWG-Vertrages erhöht. Demnach ist grundsätzlich jede Ware, die befugt in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr ist, auch in den anderen Mitgliedstaaten handelbar.<sup>73</sup> Dieses Urteil hat die wettbewerbliche Ausrichtung des EWG-Vertrages betont und gestärkt.

### 1.1.2.2 Anfänge der Industriepolitik im Rahmen der EWG

Das fehlende industriepolitische Mandat hat jedoch die Gemeinschaftsorgane nicht daran gehindert, industriepolitischen Bestrebungen nachzugehen und diese auch in wirtschaftspolitische Programme einzubringen. Den Beginn einer europäischen Industriepolitik markiert das Jahr 1962.<sup>74</sup> Die Europäische Kommission veröffentlichte ihr sogenanntes Aktionsprogramm, welches sie als Leitfaden für ihr eigenes Handeln und als Orientierung für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft während der kommenden Jahre ansah.<sup>75</sup> Die Wurzeln der europäischen Industriepolitik finden sich im wesentlichen in der französischen Planification.<sup>76</sup> Es zeigte sich erneut, daß der fehlende ordnungspolitische Grundkonsensus zwischen den Mitgliedstaaten, und hier besonders der Gegensatz zwischen der französischen Planification und der deutschen Sozialen Marktwirtschaft, die Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung in der EWG ernsthaft gefährdete.<sup>77</sup>

Grundlage für das Aktionsprogramm der Europäischen Kommission bildete die Überlegung, daß der Aufbau der Wirtschaftsunion nicht hinter der Verwirklichung der Zollunion zurückbleiben dürfe. Im Vordergrund standen nun die positiven Aspekte der Integration, die sich auf das Handeln der Gemeinschaft im Hinblick auf die Ausgestaltung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik richtete.<sup>78</sup> Hierzu rechnete die Kommission **strukturpolitische Aufgaben**, bei denen es sich um "gewisse Umstellungen in der Industrie auf Basis langfristiger und vorausschauender Planung" handelte.<sup>79</sup> Die interventionpolitischen Ansätze sind unschwer zu erkennen. Daneben strebte die Kommission einen "wünschenswerten und möglichen Verlauf der Wirtschaftstätigkeit der Gemeinschaft, ausgedrückt in Bruttosozialprodukten, Einkommen der Produktionsfaktoren, Investitionen und Verbrauch des privaten Bereichs, der Unternehmen

<sup>73</sup> Vgl. hierzu auch *Everling, U.*, Zur Wettbewerbskonzeption in der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 40 (1990), S.1000, und *Mestmäcker, E.-J.*, Die Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, op. cit., S. 10.

<sup>74</sup> Offiziell führte die Europäische Kommission den Begriff der Industriepolitik erst einige Jahre später ein. Zunächst handelte es sich vor allem um strukturpolitische Aufgaben, die jedoch eine eindeutige industriepolitische Ausrichtung hatten.

<sup>75</sup> Vgl. *Kommission der EWG*, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962, S. 9.

<sup>76</sup> Vgl. *Dürr, E.*, Die Gefährdung der Marktwirtschaft durch die Europäische Gemeinschaft, in: *Duwendag, D.*, und *H. Siebert* (Hrsg.), *Politik und Markt: Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre*, Stuttgart - New York 1980, S. 147 f.; *Kleps, K.*, Zur Konkurrenz Wirtschaftspolitischer Konzeptionen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 15/16 (1965), S. 275 f., und *Tholl, G.*, Die französische Planification - ein Vorbild?, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 15/16 (1965), S. 197 f.

<sup>77</sup> Vgl. *Dürr, E.*, op. cit., S. 147.

<sup>78</sup> Vgl. *Kommission der EWG*, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, op. cit., S. 6 f.

<sup>79</sup> *Kommission der EWG*, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, op. cit., S. 62.

und des Staates" an.<sup>80</sup> Mit diesem strukturpolitischen Konzept, das eindeutig auch eine industriepolitische Ausrichtung beinhaltetete, stieß die Kommission in Deutschland auf heftigen Widerstand.<sup>81</sup> Nicht zuletzt aufgrund der deutschen Kritik verfaßte die Kommission 1963 ein neues Programm unter dem Titel "Mittelfristige Wirtschaftspolitik", in dessen Mittelpunkt die ex ante-Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele des EWG-Vertrages stand und das in seiner strukturpolitischen Ausrichtung wesentlich unverbindlicher war als das Programm von 1962.<sup>82</sup> Dieses Programm bildete die Basis für die weiteren Programme der mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Hervorzuheben ist besonders das 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik.<sup>83</sup> Dieses Programm enthielt einige ordnungspolitisch höchst bedenkliche Vorschläge, die eine industriepolitische Intention erkennen lassen, wie:<sup>84</sup>

- Förderung von Schlüsselsektoren für das wirtschaftliche Wachstum,
- Einsatz öffentlicher Aufträge und Forschungsförderung zur Beeinflussung der industriellen Struktur entsprechend einer sektoralen Investitionslenkung und
- Förderung der Konzentration und der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen.

Dieses Programm, das sich auf den Zeitraum von 1967-1970 bezog, stand mit seinen Elementen in einem krassen Widerspruch zu der im EWG-Vertrag statuierten Wettbewerbsordnung. Es ging weit über das hinaus, was man ansonsten als marktwirtschaftliche Strukturpolitik bezeichnet.

Zwischenzeitlich erhielt 1967 die Industriepolitik offiziell auch ihre institutionelle Verankerung. Mit Inkrafttreten des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften wurden die bisher einzelnen Kommissionen des EWG-Vertrages, des EAG-Vertrages und die Hohe Behörde des EGKS-Vertrages miteinander fusioniert. Im Zuge der neu geregelten Zuständigkeiten der Kommissare und der Generaldirektionen wurde ein Kommissionsmitglied mit dem Bereich Industriepolitik betraut. Ebenfalls wurde die Industrie unter den Aufgaben einer entsprechenden Generaldirektion aufgeführt.<sup>85</sup>

Den offiziellen Beginn der EG-Industriepolitik markiert das Memorandum der Kommission an den Rat unter dem Titel "Die Industriepolitik der Gemeinschaft" aus dem Jahre 1970.<sup>86</sup> Die schon aus dem zweiten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik bekannten Vor-

<sup>80</sup> *Kommission der EWG*, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, op. cit., S. 62.

<sup>81</sup> Vgl. *Weinmann, M.*, Wirtschaftsplanung in Regionen, Baden-Baden 1967, S. 28.

<sup>82</sup> Vgl. *Kommission der EWG*, Mittelfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft: Empfehlung der Kommission an den Rat vom 25.07.1963, KOM (63) S. 271.

<sup>83</sup> Vgl. *Kommission der EWG*, 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, in: ABI EG 1967 Nr. C 79, S. 1513 ff.

<sup>84</sup> Vgl. *Kommission der EWG*, 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 1513 ff.

<sup>85</sup> Vgl. *Everling, U.*, Rechtsfragen einer Industriepolitik im Gemeinsamen Markt, supra, S. 175.

<sup>86</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Die Industriepolitik der Gemeinschaft: Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970. Dieses Memorandum ist auch unter dem Namen des damals zuständigen italienischen Kommissionsmitglieds Guido Colonna di Paliano als "Collonna-Memorandum" bekannt.

schläge wurden hier noch einmal aufgegriffen und konkretisiert. Zu den industriepolitischen Zielen gehörten:<sup>87</sup>

- Vollendung des Gemeinsamen Marktes durch Beseitigung der technischen und fiskalischen Schranken,
- Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Steuer-, Rechts- und Finanzsysteme,
- Umstrukturierung der Unternehmen im Sinne der Förderung der Konzentration und damit Schaffung von Großunternehmen, die der amerikanischen Konkurrenz gewachsen sind und in den wichtigsten Sektoren wettbewerbsfähig sind,
- Vergabe öffentlicher Mittel zum Aufbau von Spitzenindustrien,
- Entwicklung und Durchführung technologischer Programme zur Schaffung wettbewerbsfähiger Industriestrukturen und
- Erleichterung von Anpassungsvorgängen.

Auch wenn dieses Memorandum mit Ausnahme des Programms zur Koordinierung der einzelstaatlichen Forschungsanstrengungen in der Grundlagenforschung nicht umgesetzt werden konnte, stellte es doch den Grundstein für die industriepolitischen Bestrebungen innerhalb der Gemeinschaft dar.

Neben der Industriepolitik im eigentlichen Sinne weitete die Gemeinschaft auch ihre technologiepolitischen Bestrebungen aus. Die Ausgestaltung einer **gemeinsamen Forschungs- und Technologiepolitik** wurde innerhalb der Gemeinschaft schon immer als ein bedeutsames Instrument zur Erreichung der gemeinschaftsweiten Ziele angesehen.<sup>88</sup> Mit Hilfe einer extensiv ausgerichteten Forschungs- und Technologiepolitik hoffte man, den technischen und wissenschaftlichen Rückstand gegenüber den Supermächten in Ost- und West aufzuholen. Das Colonna-Memorandum nahm diese Technologieorientierung auf, indem es über die Durchführung technologischer Programme die Schaffung wettbewerbsfähiger Industriestrukturen verwirklichen wollte.

Mit der Entschließung des Ministerrats vom 14.1.1974 über die Koordinierung der einzelstaatlichen Politik und die Definition der Aktionen von gemeinschaftlichem Interesse in den Bereichen Wissenschaft und Technologie wurde eine Grundlage für eine gemeinschaftliche Forschungs- und Technologiepolitik auf europäischer Ebene geschaffen.<sup>89</sup> Auf der Basis dieser Entschließung und unter Zuhilfenahme des Art. 235 EWGV wurden die ersten Forschungsprogramme verabschiedet.<sup>90</sup> Die **Lückenfüllungsklausel** des Art. 235 EWGV wurde im Technologiebereich umfassend und großzügig angewendet. Auf dieser Basis wurden die wesentlichen Technologieprogramme der Gemeinschaft auf den Weg gebracht.<sup>91</sup> Mit diesen Entscheidungen

<sup>87</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Industriepolitik der Gemeinschaft: Memorandum der Kommission an den Rat*, op. cit., S. 22 ff.

<sup>88</sup> Vgl. *Groeben, H. von der, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration*, Tübingen 1970, S. 10.

<sup>89</sup> Vgl. Entschließung des Rates vom 14. Januar 1974 über die Koordination der einzelstaatlichen Politik und die Definition der Aktionen von gemeinschaftlichem Interesse im Bereich der Wissenschaft und Technologie, in: *ABl EG 1974 Nr. C 7*, S. 2 ff.

<sup>90</sup> Vgl. *Beutler, B., et al.*, op. cit., S. 500, und *Starbatty, J.*, und *U. Vetterlein*, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft der EG/EU Programme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1995*, Nr. B 24, S. 4.

<sup>91</sup> Stellvertretend seien hier nur genannt: EUREKA, BRIT, ESPRIT, FACE, RACE, SPRINT etc.

gab der Rat seine zurückhaltende Praxis hinsichtlich der Anwendung des Art. 235 EWGV auf. Über den Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik hinaus ergab sich eine Präzedenzwirkung für die Anwendung des Art. 235 EWGV auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise der Umwelt- und Regionalpolitik.<sup>92</sup> In diesem Zusammenhang sei auch auf das 1978 eingeführte Neue-Gemeinschafts-Instrument (NGI) verwiesen, mit dem eine weitere Möglichkeit für kreditäre Interventionen zwecks eines wachstums- und beschäftigungspolitischen Engagements der EG-Kommission geschaffen wurde.<sup>93</sup>

Die Art und Weise, wie sich die Gemeinschaft unter Einsatz des Art. 235 EWGV ihrer Kompetenzen bemächtigte, zeigte das Dilemma, in welchem die Gemeinschaftsorgane steckten, wenn sie Kompetenzen ausüben wollten, die über die vereinbarten Grundlagen des EWG-Vertrages hinausgingen. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte sollten sich vor allem neue Bestimmungen bezüglich der Regelungen im Bereich einer gemeinschaftsweiten Forschungs- und Technologiepolitik ergeben.

Mit der Ausübung von Kompetenzen, die der Gemeinschaft nach dem EWG-Vertrag in der Fassung von Rom nicht ausdrücklich zustanden, leiteten die Gemeinschaftsorgane selbst und eigenmächtig einen ordnungspolitischen Wandel ein, der dann im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte vertraglich flankiert werden sollte. Es ist dabei unstrittig, daß die ab Mitte der sechziger Jahre beobachtbare Expansion der Aufgaben der Gemeinschaftsorgane zwar nicht ausdrücklich, aber indirekt von vornherein im EWG-Vertrag angelegt war. Schon in der Präambel des Vertrages wird an erster Stelle der feste Wille zum Ausdruck gebracht, mit dem Abschluß dieses Vertrages die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der Völker Europas zu schaffen. Dies indiziert eine bereits hinter dem Vertrag stehende Konzeption bezüglich einer wirtschaftlichen Integration, die weit über die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes hinausgeht.<sup>94</sup> Dies war wohl auch der Hintergrund für die in Art. 2 EWGV genannte schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten.

Die Schwäche des EWG-Vertrages von Rom ist nicht darin zu sehen, daß er die Gemeinschaft nicht ausdrücklich auf ein bestimmtes ordnungspolitisches Modell festlegte, ganz im Gegenteil, erst dies ermöglichte und verstärkte den Wettbewerb der Systeme. Vielmehr ist die Schwäche darin zu sehen, daß er - was die positiven Elemente der Integration betrifft, die über die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes hinausgingen - eher vage und unscharf blieb. Damit eröffneten sich den Gemeinschaftsorganen, und hier speziell der Europäischen Kommission, diskretionäre Handlungsspielräume, die nicht ungenutzt blieben und in den zahlreichen oftmals ordnungspolitisch höchst bedenklichen Bestrebungen zum Ausdruck kamen.

<sup>92</sup> Vgl. *Glaesner, H.-J.*, Gemeinschaftspolitik im Bereich von Wissenschaft und Technologie, in: *Schwarze, J.*, und *R. Bieber* (Hrsg.), *Das europäische Wirtschaftsrecht vor den Herausforderungen der Zukunft*, Baden-Baden 1985, S. 60.

<sup>93</sup> Vgl. *Caesar, R.*, Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: *Hansmeyer, K. H.* (Hrsg.), *Ausgewählte Probleme der EG-Finanzien*, Berlin 1992, S. 133.

<sup>94</sup> Vgl. *Gerken, L.*, op. cit., S. 18.

### 1.1.3 Die Einheitliche Europäische Akte - Verbote eines ordnungspolitischen Paradigmenwechsels?

Im Februar 1986 wurde in Luxemburg und Den Haag die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von den zwischenzeitlich 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet.<sup>95</sup> Die Verabschiedung der EEA stellte die erste Vertragsrevision des EWG-Vertrages dar. Rückblickend erweist sich die EEA als ein bedeutsamer Wegpfeiler im fortschreitenden Integrationsprozeß. Die Phase der Eurosklерose, des Europessimismus und der Eurokratie schien überwunden.<sup>96</sup> Die Ursachen dafür, daß die Gemeinschaft über Jahre hinweg blockiert war, fanden sich vor allem in den Streitigkeiten über die Finanzierung des EG-Haushalts und über die notwendigen Reformen in der Agrarpolitik. Vor allem das durch den Luxemburger Kompromiß hervorgerufene Bestehen der Mitgliedstaaten auf Einstimmigkeit in der Beschlußfassung auch in den Bereichen, in welchen nach den Verträgen Mehrheitsentscheidungen vorgesehen waren, lähmte die Gemeinschaft.<sup>97</sup> Mit der Verabschiedung der EEA begann die europäische Integration eine Dynamik zu entwickeln, die das Fortschreiten des Integrationsprozesses bis hin zum Abschluß der Maastrichter Verträge nachhaltig prägte. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, daß sich nach dem Inkrafttreten der EEA die Reichweite, Intensität und Geschwindigkeit der Rechtssetzungsaktivitäten der Gemeinschaft dramatisch verstärkten.<sup>98</sup>

Die ordnungspolitischen Auswirkungen der EEA im Hinblick auf den Integrationsprozeß sollen anhand der Vertragsänderungen der Gründungsverträge dargestellt werden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei folgende Vertragsänderungen:

<sup>95</sup> Im Jahre 1973 war der Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks erfolgt. 1981 trat Griechenland der Gemeinschaft bei und ab 01.01.1986 zählten auch Spanien und Portugal zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>96</sup> Vgl. *Probst, Ch.*, Der Binnenmarkt: von der "Eurosklерose" zur "Europhorie", in: Sozialwissenschaftliche Informationen 21 (1992), S. 15; *Thiel, E.*, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Von der Marktintegration zur politischen Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1992, Nr. B 7/8, S. 3, und *Wolf, D.*, Die EG in den 80er Jahren: Krise und Dynamik, in: Sozialwissenschaftliche Informationen 21 (1992), S. 10.

<sup>97</sup> Der Luxemburger Kompromiß war eine direkte Folge der "Politik des leeren Stuhls" von seiten Frankreichs. Ausgelöst von den französischen Befürchtungen, innerhalb einer gemeinsamen Agrarpolitik von den anderen Mitgliedstaaten überstimmt zu werden, blockierte Frankreich die nach dem EWG-Vertrag für die dritte Stufe vorgesehene erweiterte Anwendung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse im Europäischen Rat, indem es seine Vertreter aus den Sitzungen des Rates zurückzog und damit dieses Organ über mehrere Monate hinweg in seiner Entscheidungsfähigkeit lähmte. Der Luxemburger Kompromiß von 1966 bestimmte nun, daß der Rat keinen Beschluß fassen könne, der wesentliche Interessen auch nur eines Mitgliedstaates beeinträchtigte. Die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik wurde nachhaltig dadurch beeinflußt, daß sich im Rat das Einstimmigkeitsprinzip einbürgerte. Vgl. hierzu *Remus, R.*, Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG, Meisenheim am Glan 1969, S. 277 ff.; *Coombes, D.*, Politics and Bureaucracy in the European Community, London 1970, S. 278 ff.; *Berg, H.*, Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1972, S. 65 ff.; *Sasse, Ch.*, Regierungen, Parlamente, Ministerrat: Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975, S. 136 ff.; *Faber, M.*, und *F. Breyer*, Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der europäischen Integration, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 31 (1980), S. 221 ff., und *Scharpf, F. W.*, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 337 f.

<sup>98</sup> Vgl. *Falke, J.*, Föderalismus und rechtliche Regulierung der Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Stuby, G.* (Hrsg.), Föderalismus und Demokratie, Baden-Baden 1992, S. 195 f.

- Durch die Einsetzung des Art. 8a EWGV wurde die zentrale Zielsetzung der EEA, das ist die Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum Jahre 1992, verdeutlicht.
- Zur Durchsetzung der im Art. 8a EWGV genannten Ziele kann der Europäische Rat gemäß dem neu eingefügten Art. 100a (1) EWGV Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, mit qualifizierter Mehrheit erlassen. Davon sind gemäß Art. 100a (2) EWGV Bestimmungen des Steuer- und des Arbeitsrechts ausgenommen.
- Daneben erschloß sich die Gemeinschaft weitere Tätigkeitsfelder:
  - Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art. 130a-130e EWGV),
  - Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 130f-130q EWGV) und
  - Förderung des Umweltschutzes (Art. 130r-130t EWGV).

Der Art. 8a EWGV führte mit dem Ziel der Schaffung eines **Binnenmarktes** einen neuen Terminus ein. Bisher trat der Begriff des Binnenmarktes in den Vertragsdokumenten nicht auf. Was die Gemeinschaft unter einem Binnenmarkt versteht, erklärt Art. 8a Satz 2 EWGV: "Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist". Aus juristischer Sicht ergab sich nun vor allem die Problematik, das Ziel der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes gemäß Art. 2 EWGV vom Binnenmarktziel des Art. 8a EWGV abzugrenzen, ohne daß sich jedoch substantielle Unterschiede ergaben.<sup>99</sup> Auch in der ökonomischen Integrationstheorie werden die Begriffe "Gemeinsamer Markt" und "Binnenmarkt" weitgehend synonym verwendet. Der Ursprung des Terminus Binnenmarkt findet sich in der Rechtsprechung des EuGH. So wurde 1971 in der Rechtsprechung des EuGH der Gemeinsame Markt als Zusammenschluß der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt angesehen.<sup>100</sup> In den Entscheidungen *Polydor* und *Schul* aus dem Jahre 1982 wird der Gemeinsame Markt als die "Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Verkehr mit dem Ziele der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommst", definiert.<sup>101</sup> Im Ergebnis kann daher von einer substantiellen Gleichwertigkeit der Begriffe "Gemeinsamer Markt" und "Binnenmarkt" ausgegangen werden.<sup>102</sup> Die Europäische Kommission griff 1985 den Begriff des Binnenmarktes in ihrem Weißbuch wieder auf.<sup>103</sup> Dieses Weißbuch enthielt 282

<sup>99</sup> Vgl. Reich, N., Binnenmarkt als Rechtsbegriff, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2 (1991), S. 203 ff.

<sup>100</sup> Vgl. *Deutsche Grammophon/Metro*, in: EuGH Slg. 1971, Rs. 78/70, S. 487 ff.

<sup>101</sup> Vgl. *Polydor/Harlequin Record Shops*, in: EuGH Slg. 1982, Rs. 270/80, S. 329 ff. und 349, sowie *Schul/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, in: EuGH Slg. 1982, Rs. 15/81, S. 1409 ff. und 1431 f.

<sup>102</sup> Im Gegensatz dazu vgl. *Dauses, M. A.*, Die rechtliche Dimension des Binnenmarktes, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1 (1990), S. 10. Dauses sieht anhand der Urteile des EuGH den Gemeinsamen Markt lediglich als eine Vorstufe zur Verwirklichung eines Binnenmarktes an. Dem Binnenmarkt ist eine gesteigerte Integrationsintensität zugeordnet, die im Vergleich zum Gemeinsamen Markt eine höhere funktionalen Reichweite aufweist. Vgl. dazu auch *Grabitz, E.*, Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung, in: *Integration* 9 (1986), S. 98 ff.

<sup>103</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch an den Europäischen Rat, Brüssel 1985.

konkrete Einzelvorschläge zur Verwirklichung eines Binnenmarktes und sollte den in einzelnen Bereichen ins Stocken geratenen Integrationsprozeß wieder ankurbeln.

Wenn jedoch im juristischen wie auch im ökonomischen Sinn zwischen den Begriffen "Binnenmarkt" und "Gemeinsamer Markt" keine substantiellen Unterschiede bestehen, so stellt sich die Frage nach dem Sinn des neu eingefügten Art. 8a EWGV. *Pescatore* sieht den Sinn nur darin, daß den Mitgliedstaaten eine neue Übergangsperiode zur endgültigen Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes eingeräumt wurde.<sup>104</sup> Angestrebt wurde damit eine Liberalisierung derjenigen Bereiche, die bisher in die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes nur unvollständig einbezogen waren.<sup>105</sup> Neue Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane ließen sich aus dem Binnenmarktziel nicht ableiten. In diesem Sinne war die EEA als ein weiteres Engagement anzusehen, das zum Ausbau und zur Vertiefung einer offenen und marktwirtschaftlichen Ordnung diente.<sup>106</sup> Dabei ist auch zu betonen, daß das Ursprungslandprinzip als der rechtliche Kern des Binnenmarktgedankens anzusehen ist. Demnach kann jede Ware und Dienstleistung in der Gemeinschaft frei gehandelt werden, wenn sie den Anforderungen des Herkunftslandes und soweit vorhanden der Gemeinschaft entspricht.<sup>107</sup> Unterstützung findet diese Ansicht durch das neu in Art. 100b EWGV verankerte **Äquivalenzprinzip**, das als Ziel die sofortige gegenseitige Anerkennung des Vermarktungsstandes des Herkunftslandes forderte, wenn eine nicht gemeinschaftsweite Harmonisierung bis zum 31.12.1992 erreicht wurde. Allerdings wurde bis heute von diesem Artikel kein Gebrauch gemacht.<sup>108</sup> Aus dieser Argumentation soll deutlich werden, daß das Binnenmarktziel der EEA sehr wohl als eine Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung und mit der impliziten Ausweitung des Ursprungslandprinzips auch als eine Stärkung des Systemwettbewerbs anzusehen ist.

Dennoch sind gegen das Binnenmarktziel der EEA einige ordnungspolitische Bedenken anzumelden. Diese Bedenken stützen sich zum einen darauf, daß in der in Art. 8a EWGV festgeschriebenen Definition des Binnenmarktes jeglicher Bezug zu dem Erfordernis eines unverfälschten Wettbewerbs fehlt.<sup>109</sup> Damit kann ein eindeutiger Zielbezug des Binnenmarktes zur Schaffung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs allenfalls nur indirekt abgeleitet werden.

Weitere ordnungspolitische Bedenken richten sich vor allem gegen die aus dem Binnenmarktziel abgeleitete **Angleichung des Wirtschaftsrechts** zur Herstellung möglichst gleicher

<sup>104</sup> Vgl. *Pescatore, P.*, Die "Einheitliche Europäische Akte": Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: *Europarecht* 21 (1986), S. 157. Vgl. dazu auch *VerLoren van Themaat, P.*, Einige Bemerkungen zu dem Verhältnis zwischen den Begriffen Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion, Währungsunion, Politische Union und Souveränität, in: *Baur, J. F., P.-Ch. Müller-Graff und M. Zuleeg* (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag*, Köln et al. 1992, S. 462.

<sup>105</sup> Hier sind bspw. zu nennen die Abschaffung der Grenzkontrollen für Personen und Waren, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen und die Schaffung eines freien Dienstleistungsverkehrs insbesondere im Bereich der Kredit- und Versicherungswirtschaft.

<sup>106</sup> Vgl. *Scharrer, H. E.*, Der Binnenmarkt, in: *Integration* 9 (1986), S. 108 ff.

<sup>107</sup> Vgl. *Steindorff, E.*, Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt, in: *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 150 (1986), S. 689.

<sup>108</sup> Vgl. *Ehlermann, C. D.*, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: *Integration* 18 (1995), S. 13.

<sup>109</sup> Vgl. *Bieber, R., R. Dehousse, J. Pinder und J. H. H. Weiler*, Back to the Future: Policy, Strategy and Tactics of the White Paper on the Creation of a Single European Market, in: *dies.* (Hrsg.), 1992: *One European Market*, Baden-Baden 1988, S. 15.

Wettbewerbsbedingungen. Grundlage für diese Harmonisierungsbestrebungen bildet die Ansicht, daß die Umsetzung des Binnenmarktkonzepts eine weitgehende Angleichung der institutionellen Rahmenbedingungen erfordert.<sup>110</sup> Das Binnenmarktkonzept wurde als Auftrag an die Gemeinschaft zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen verstanden. Eine solche Zielsetzung ist jedoch aus ordnungspolitischer Sicht durchaus problematisch, da sie die Entfaltungsmöglichkeiten eines Systemwettbewerbs einschränken kann. Mit der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen wird den Mitgliedstaaten die unterschiedliche Ausgestaltung des Wirtschaftsrechts als wettbewerblicher Aktionsparameter im Standortwettbewerb genommen.<sup>111</sup>

Vor diesem Hintergrund erweist sich auch die Einfügung des Art. 100a EWGV als außerordentlich problematisch. Mit dem Art. 100a EWGV erhielt die Europäische Gemeinschaft eine Generalermächtigung zur Harmonisierung aller binnenmarktrelevanten Aspekte des Wirtschaftsrechts mit Ausnahme des Arbeits- und Steuerrechts. Zwischen Harmonisierung und Systemwettbewerb können sich - wie oben schon gezeigt wurde - Zielkonflikte ergeben, da eine über ein notwendiges Maß hinausgehende Harmonisierung in der Lage ist, den Standortwettbewerb und damit auch den Systemwettbewerb zu beeinträchtigen. Deutlich wird dies vor allem im **Regulierungswettbewerb**. Mit der Verabschiedung der EEA wurde im Verhältnis Systemwettbewerb und Harmonisierung eine grundlegende Veränderung vollzogen.<sup>112</sup> Im System des Rom-Vertrags war das Nebeneinanderbestehen unterschiedlicher nationaler Regulierungen die Regel. Der Art. 100a EWGV eröffnet nun jedoch die Möglichkeit zu einer wenig begrenzten Harmonisierung. Verstärkt wird dies durch die Bestimmungen des Art. 100a (3) EWGV, nach denen bei den harmonisierten Rechtsvorschriften von einem "hohen Schutzniveau" in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz auszugehen ist. Desweiteren bestimmt Absatz 4 des gleichen Artikels, daß die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen berechtigt sind, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die über das in der Gemeinschaft bestehende Schutzniveau hinausgehen. Das heißt, die in der EEA angestrebte Harmonisierung geht damit weit über die Setzung von Mindeststandards hinaus, und die nationalen Regulierungsinteressen werden einseitig zum Nachteil der Mitgliedstaaten mit niedrigerem Regulierungsniveau beschränkt.<sup>113</sup> Damit hatte vor allem der europäische Integrationsprozeß seine Funktion als Motor der nationalen Deregulierung verloren. Anstelle der nationalen Regulierungen traten nun über die Harmonisierungsbestrebungen gemeinschaftsweite Regulierungen, die um ein Vielfaches komplexer und umfassender waren als die in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen.<sup>114</sup> Der Art. 100a EWGV wurde zum Einfallstor **gemeinschaftsweiter Re-Regulierungen**. Damit verzichtete man auch auf die Funktion des Systemwettbewerbs als Entdeckungsverfahren, da eine gemeinschaftsweite Re-

<sup>110</sup> Vgl. Pipkorn, J., Kommentar zu Art. 100a, in: Groeben, H. von der, J. Thiesing und C. D. Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, Rdnr. 7 ff.

<sup>111</sup> Vgl. Vollmer, L., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", supra, S. 26.

<sup>112</sup> Vgl. Streit, M. E., und W. Mussler, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, L. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin et al. 1995, S. 91.

<sup>113</sup> Vgl. Streit, M. E., und W. Mussler, op. cit., S. 91.

<sup>114</sup> Vgl. Joerges, Ch., Paradoxes of Deregulatory Strategies at Community Level: the Example of Product Safety Policy, in: Majone, G. (Hrsg.), Deregulation or RE-regulation?: Regulatory Reform in Europe and the United States, London 1990, S. 181 ff.

gulierung voraussetzt, daß die bestmögliche Regulierung den Organen der Gemeinschaft schon von vornherein bekannt ist.<sup>115</sup>

Die ordnungspolitischen Bedenken gegenüber dem Art. 100a EWGV gehen jedoch weit über die Auswirkungen auf den Regulierungswettbewerb hinaus. Die angestrebte Harmonisierung - verbunden mit der qualifizierten Mehrheitsentscheidung - impliziert auch einen Wechsel der Integrationsmethode. Stand der EWG-Vertrag mit dem Ziel der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes in seinen Grundsätzen für eine marktliche Integration, so rückt nun die **institutionelle Integration**, d. h. die Integration von oben, in den Mittelpunkt.<sup>116</sup> Gleichzeitig gefährdet die mit dem Art. 100a EWGV verbundene funktionelle Rechtfertigung zur Inanspruchnahme von Befugnissen mittels qualifizierter Mehrheitsentscheidungen die Legitimität der Gemeinschaft. Das Gleichgewicht zwischen den Rechten der Gemeinschaftsorgane und den nationalen Instanzen wurde nachhaltig zugunsten der Gemeinschaftsorgane verschoben.<sup>117</sup> Diese Argumentation gewinnt besonders vor dem Hintergrund an Gewicht, daß die Gemeinschaft mit der EEA weitreichende Kompetenzen in den Bereichen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, der Forschung und des technologischen Fortschritts sowie im Bereich des Umweltschutzes erhielt. Daraus resultierte eine Verstärkung der intervenierenden und fördernden Tätigkeiten der Gemeinschaft in den Bereichen der Regional-, Industrie- und Umweltpolitik. Auch hierin ist ein ordnungspolitischer Verfassungswandel zu sehen. Die bis zu diesem Zeitpunkt ohnehin schon stattfindenden technologie- und regionalpolitischen Bestrebungen der Gemeinschaft wurden damit nachträglich vertraglich legitimiert.

Mit den Regelungen bezüglich der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art. 130a - 130e EWGV) sollen in erster Linie die Strukturfonds, bestehend aus den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, als Integrationsinstrumente verstärkt werden.<sup>118</sup> Damit war der Weg für den weiteren Ausbau der Förderinstitute vorgezeichnet.

Der umfangreiche Aufgaben- und Förderkatalog im Rahmen der **Technologiepolitik** (Art. 130f-130q EWGV) ist aus ordnungspolitischer Sicht besonders kritisch zu sehen.<sup>119</sup> Art. 130f Nr.1 EWGV definiert als Ziele der europäischen Technologiepolitik:

- Stärkung der wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie und
- Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

<sup>115</sup> Vgl. *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, Institutionen im Wettbewerb - Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 05/94, Jena 1994, S. 26.

<sup>116</sup> Vgl. *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, op. cit., S. 23.

<sup>117</sup> Vgl. *Joerges, Ch.*, Legitimationsprobleme des Europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht, in: *Brüggeheimer, G.* (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden 1994, S. 112, und *Weiler, J. H. H.*, The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100 (1991), S. 2456 ff.

<sup>118</sup> Vgl. *Biehl, D.*, Die Einheitliche Europäische Akte: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, in: *Integration* 9 (1986), S. 115 f.

<sup>119</sup> Vgl. hierzu den Überblick zu den Rechtsgrundlagen der europäischen Technologiepolitik von *Oppermann, Th.*, *P. Conlan*, *M. Klose* und *St. Volker*, Rechtsgrundlagen von Technologiepolitik (Insbesondere nach Europarecht und Grundgesetz), in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 38 (1987), S. 219 ff.

Zur Erreichung dieser Ziele nennt Art. 130g EWGV unter anderem folgende Maßnahmen:

- Durchführung von Forschungsprogrammen,
- Förderung der Zusammenarbeit mit Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen,
- Förderung der Zusammenarbeit mit dritten Ländern und internationalen Organisationen und
- Förderung der Ausbildung und Mobilität der Forscher der Gemeinschaft.

Der Art. 130i EWGV bestimmt desweiteren die Festlegung mehrjähriger Rahmenprogramme. Aus wettbewerbspolitischer Sicht besonders bedenklich erscheint der Art. 130o EWGV. Nach dieser Vorschrift kann die Gemeinschaft gemeinsame Unternehmen gründen oder andere Strukturen schaffen, die für eine ordnungsgemäße Durchführung der Programme für gemeinschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration erforderlich sind. Das interventionistische Potential dieser ungewöhnlich präzise ausformulierten Handlungskompetenzen ist nur unschwer zu erkennen, da es sich hierbei nicht nur um Maßnahmen handelt, die sich auf die allgemeine Festlegung von Rahmenbedingungen beschränken, sondern vor allem auch um Maßnahmen, die einen aktiven gestalterischen Charakter beinhalten.<sup>120</sup>

Im Rückblick der Ereignisse kann die EEA als ein Vorbote des ordnungspolitischen Paradigmenwechsels angesehen werden. *Oppermann* sieht in der EEA die Bestätigung dafür, daß es sich bei der Wirtschaftsverfassung der EG um eine grundlegende Mischung von marktwirtschaftlichen und interventionistischen Elementen handelt.<sup>121</sup> Die Ursache für die stärkere Betonung der interventionistischen Elemente findet sich im Binnenmarktkonzept, in der Ermächtigungsklausel des Art. 100a EWGV und in der Verstärkung der industriepolitischen Komponenten durch die neuen Vertragsartikel Forschung und technologische Entwicklung sowie in der unter dem Stichwort der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verstärkten Regionalpolitik.

Dabei ist jedoch festzuhalten, daß das Binnenmarktkonzept nicht a priori dazu bestimmt war, die marktwirtschaftlichen Elemente zu schwächen. Vielmehr konnte das Binnenmarktkonzept als ein wesentlicher Schritt in Richtung Deregulierung und Intensivierung des Wettbewerbs angesehen werden.<sup>122</sup> Allerdings haben sich diese Hoffnungen nicht bestätigt. Bei der Implementierung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ergaben sich zahlreiche Probleme, und nationale Regulierungen wurden durch Re-Regulierungen auf europäischer Ebene ersetzt.<sup>123</sup> Die ordnungspolitischen Probleme ergaben sich nicht unbedingt aus dem Binnenmarktkonzept selbst, sondern vielmehr daraus, daß die Organe der Gemeinschaft das Binnenmarktkonzept als einen Auftrag zur gemeinschaftsweiten Harmonisierung verstanden.

---

<sup>120</sup> Vgl. *Starbatty, J., und U. Vetterlein*, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, op. cit., S. 27.

<sup>121</sup> Vgl. *Oppermann, Th.*, Europäische Wirtschaftsverfassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte, op. cit., S. 69.

<sup>122</sup> Vgl. *Keohane, R. O., und S. Hoffmann*, Institutional Change in Europe in the 1980s, in: dies. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Boulder - San Francisco - Oxford 1991, S. 1 ff.

<sup>123</sup> Vgl. *Joerges, Ch.*, Legitimationsprobleme des Europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht, op. cit., S. 107 f.

Unterstützt durch die Ermächtigungsklausel des Art. 100a EWGV entwickelte sich der Rat zu einem ungewöhnlich effizienten Rechtssetzungsorgan.<sup>124</sup> Die damit verbundene Zentralisierung der Regulierungskompetenzen ergab eine ernste Gefahr für den Systemwettbewerb. Gleichzeitig wurden die Gemeinschaftsorgane durch die Aufnahme weiterer Tätigkeitsfelder gestärkt.

Dies alles führte im Ergebnis zu einem Wechsel der Integrationsmethode, der auch darin zum Ausdruck kommt, daß nach Art. 1 EEA das Ziel der Verwirklichung einer Europäischen Union genannt wird. Dies impliziert jedoch vor allem eine Stärkung der institutionellen Elemente der Integration. Insofern wurde der ordnungspolitische Paradigmenwechsel, wie er dann im Vertrag von Maastricht vollzogen wurde, mit der Verabschiedung der EEA bereits angedeutet und teilweise auch schon vertraglich abgesichert.

### 1.1.4 Der Vertrag von Maastricht - Festschreibung eines ordnungspolitischen Paradigmenwechsels?

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union von Maastricht vom 07.02.1992 stellt den vorläufigen Höhepunkt im europäischen Integrationsprozeß dar. Mit der Gründung der Europäischen Union soll gemäß Art. A EUV "eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" erreicht werden. Die Grundlagen der Europäischen Union bilden die drei Europäischen Gemeinschaften EWG, EGKS und EAG, die beschlossene Wirtschafts- und Währungsunion, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres.<sup>125</sup>

Zur Durchsetzung der im Unionsvertrag anvisierten Ziele beinhaltet der Vertrag weitreichende Bestimmungen zur Änderung des EWG-Vertrages. Damit stellt Maastricht nach der Verabschiedung der EEA von Luxemburg die zweite grundlegende Revision der Gemeinschaftsverträge dar.

Ausgangspunkt ist die These, daß mit dem Abschluß des Unionsvertrages von Maastricht der ordnungspolitische Paradigmenwechsel, wie er sich mit der Verabschiedung der EEA 1986 bereits angedeutet hatte, nun auch weitgehend vertraglich fixiert wurde. Verdeutlicht werden soll diese These anhand der erfolgten Revisionen des EWG-Vertrages. In der Fülle der umfangreichen Regelungen des Unionsvertrages würde es jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen, wenn alle ordnungspolitischen Implikationen der einzelnen vertraglichen Normen und hier auch speziell den Bereich der Währungsunion betreffend, diskutiert würden. Im Vordergrund soll hier das in dieser Arbeit thematisierte Verhältnis zwischen Wettbewerbs- und

<sup>124</sup> Vgl. *Corbett, R.,* und *O. Schmuck,* The new Procedures of the European Community after the Single European Act: Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience, in: *Engel, Ch.,* und *W. Wessels* (Hrsg.), From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the Single European Act, Bonn 1992, S. 38 ff., und *Wessels, W.,* The Institutional Debate - Revisited. Towards a progress in the "acquis académique", in: *Engel, Ch.,* und *W. Wessels* (Hrsg.), From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the Single European Act, Bonn 1992, S. 25 ff.

<sup>125</sup> Vgl. hierzu *Seidel, M.,* Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: *Europarecht* 27 (1992), S. 125.

Industriepolitik stehen. Auf die weiteren sich ergebenden ordnungstheoretischen Probleme wird nur unter Verwendung entsprechender Hinweise eingegangen.

Ausgangspunkt der ordnungspolitischen Kritik am Vertragswerk von Maastricht bildet der neu formulierte Tätigkeitskatalog der Gemeinschaft, vertraglich durch Art. 3 EGV (EGV = EWGV n.F.) fixiert. Damit wurden, von der breiten Öffentlichkeit eher unbemerkt, wichtige wirtschaftspolitische Weichen gestellt.<sup>126</sup> Der Europäischen Gemeinschaft wurden weitere wirtschaftspolitische Aufgaben und Befugnisse in der Infrastruktur- und Industriepolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik, der Umweltschutzpolitik, der Sozialpolitik sowie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts übertragen.<sup>127</sup> Zu den neuen Feldern der Gemeinschaftspolitik gehören im einzelnen:

- Durchführung einer gemeinsamen Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds (Art. 3 lit. i EGV),
- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art. 3 lit. j EGV),
- Durchführung einer Politik auf dem Gebiete der Umwelt (Art. 3 lit. k EGV),
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft (Art. 3 lit. l EGV),
- Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 3 lit. m EGV),
- Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze (Art. 3 lit. n EGV),
- Erreichung eines hohen Gesundheitsstandes (Art. 3 lit. o EGV),
- Beiträge betreffend einer gemeinschaftlichen Bildungs- und Kulturpolitik (Art. 3 lit. p EGV),
- Beiträge zur Verbesserung des Verbraucherschutzes (Art. 3 lit. s EGV) und
- Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr (Art. 3 lit. t EGV).

Die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft beschränken sich nun nicht mehr auf Maßnahmen, die mit der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes einhergehen, sondern es werden weite Bereiche, die bisher den Kompetenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zuzurechnen waren, vergemeinschaftet.<sup>128</sup> Damit wurde der in Luxemburg eingeschlagene Weg der Harmonisierung umfassender Politikfelder konsequent fortgesetzt. Die in Art. 2 EGV angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion beschränkt sich nun nicht mehr nur auf die marktlichen Integrationsmechanismen, sondern stellt die institutionellen Integrationsmechanismen in den Vordergrund, die in dem ausgedehnten Tätigkeitskatalog des Art. 3 EGV ihren Niederschlag finden.<sup>129</sup> Deutlich wird dies auch in dem neu eingeführten Art. 3a EGV, der "die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft auf die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt, der Festlegung gemeinsamer Ziele und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft

<sup>126</sup> Vgl. *Berthold, N.*, Europa nach Maastricht - Die Skepsis bleibt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1993, Nr. B 28, S. 29.

<sup>127</sup> Vgl. *Berthold, N.*, Wirtschaftspolitik in Europa - Neue Wege nach Maastricht?, in: *Griller, S.* (Hrsg.), *Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ? : Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht*, Wien 1993, S. 99.

<sup>128</sup> Vgl. *Gröner, H.*, Integrationsmerkmale und Integrationsmethoden: Die ordnungspolitische Konzeption der EG im Wandel, in: *ders. und A. Schüller* (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart - Jena - New York 1993., S. 9.

<sup>129</sup> Zu den Merkmalen einer Wirtschafts- und Währungsunion vgl. *Dieckheuer, G.*, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, 2. Auflage, München - Wien 1991, S. 486.

mit freiem Wettbewerb verpflichtet." Aus einem optimistischen Blickwinkel heraus könnte man hier eine Grundsatzentscheidung zugunsten einer marktwirtschaftlichen Systemsteuerung vermuten.<sup>130</sup> Jedoch wird diese Grundsatzentscheidung durch den einleitenden Hinweis relativiert, daß die ordnungs- und wirtschaftspolitischen Tätigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten "nach Maßgabe dieses Vertrages" erfolgen sollen.<sup>131</sup> Bei der Beantwortung der Frage, worin die Maßgabe dieses Vertrages besteht, kann nur wiederum auf den Tätigkeitskatalog der Gemeinschaft gemäß Art. 3 EGV verwiesen werden. Dieser enthält jedoch vor allem zahlreiche interventionspolitische Kompetenzen. Dabei wiegt um so schwerer, daß der Art. 3 EGV in seinen Formulierungen in sich widersprüchlich ist. So fordert Art. 3 lit. g EGV ein System, "das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt." Gleichzeitig fordert Art. 3 lit. l EGV die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft. Damit wird in Art. 3 EGV das als Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft umschriebene Prinzip der Industriepolitik dem Wettbewerbsprinzip gleichgestellt.<sup>132</sup> Im Hinblick auf die ordnungspolitische Ausrichtung ergibt sich somit eine ambivalente Vertragsslage.<sup>133</sup> Industrie- und Wettbewerbspolitik, die in einem diametralen Verhältnis stehen, werden nun gleichberechtigt im Tätigkeitskatalog der Gemeinschaft genannt. Die bisher aus dem ehemaligen Art. 3 EWGV abgeleitete Systemgarantie zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann im neuen Art. 3 EGV nicht mehr aufrechterhalten werden. Die Annahme, daß es sich bei dem Abschluß des Maastrichter Vertrages um einen ordnungspolitischen Paradigmenwechsel handelt, stützt sich vor allem darauf, daß die Systemgarantie durch die Aufnahme des Prinzips der Industriepolitik verwässert wurde.<sup>134</sup> Für die Beantwortung der Frage, ob es sich bei dem neu gefaßten Art. 3 EGV um einen ordnungspolitischen Paradigmenwechsel handelt oder nicht, ist dabei grundlegend, was man unter einer Politik der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft versteht. Oder anders formuliert: ist eine Politik der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit als ein Einfallstor für interventionistische industriepolitische Bestrebungen anzusehen? So wird häufig darauf verwiesen, daß unter einer Politik der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zunächst einmal Infrastrukturmaßnahmen im Sinne einer Angebotspolitik zu verstehen sind, die nicht unbedingt

<sup>130</sup> Vgl. Hommelhoff, P., Industriepolitik versus Wettbewerbspolitik im Maastricht-Vertrag, in: ders. und P. Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 138.

<sup>131</sup> Vgl. Immenga, U., Wettbewerbspolitik contra Industriepolitik nach Maastricht, in: Gerken, L. (Hrsg.), Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg 1993, S. 154., und Vollmer, L., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", supra, S. 27.

<sup>132</sup> Vgl. Streit, M. E., Am Beginn einer europäischen Industriepolitik, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 31 (1992); Möschel, W., Industriepolitik auf dem Vormarsch?, in: Beisse, H., M. Lutter und H. Nürger (Hrsg.), Festschrift für Karl Beusch zum 68. Geburtstag am 31. Oktober 1993, Berlin - New York 1993, S. 602, und Schmidt, J., EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst 72 (1992), S. 628.

<sup>133</sup> Vgl. Immenga, U., op. cit., S. 154 f.

<sup>134</sup> Die Frage, ob das Prinzip der Industriepolitik das Wettbewerbsprinzip verdrängt, ist jedoch in der juristischen Diskussion außerordentlich umstritten. So wird immer wieder darauf verwiesen, daß weiterhin der Vorrang des normativen Wettbewerbsprinzips bestünde, da die Art. 3a EGV und 102a EGV die Gemeinschaft auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft verpflichten und dies bedinge automatisch die Subsidiarität der Industriepolitik im Verhältnis zur Wettbewerbspolitik. Vgl. hierzu Hommelhoff, P., op. cit. S. 140, und Mestmäcker, E.-J., Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Hommelhoff, P., und P. Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 130.

von vornherein als wettbewerbsschädlich anzusehen sind.<sup>135</sup> Wenn dem so ist, stellt sich jedoch die Frage, warum eine solche Angebotspolitik ohne interventionistischen Hintergrund überhaupt der Aufnahme in den Tätigkeitskatalog des Art. 3 EGV bedurfte?<sup>136</sup> Vielmehr läßt sich das industriepolitische Mandat nach Art und Umfang erst dann genau ableiten, wenn die Querverbindungen zu den anderen Bestimmungen des Vertrages mitberücksichtigt werden.<sup>137</sup> Was die Gemeinschaft unter einer Politik der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft versteht, wird im neu geschaffenen Titel XIII. Industrie, dem Art. 130 EGV, deutlich. Dieser Artikel ist weitgehend auf die industriepolitischen Ambitionen der französischen Regierung unter der damaligen Premierministerin *Edith Cresson* zurückzuführen.<sup>138</sup> Daneben hatte die Europäische Kommission bereits 1990 ein umfassendes industriepolitisches Konzept unter dem Titel "Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld" vorgelegt.<sup>139</sup> Dieses Konzept war durch seine starke Betonung horizontaler am Wettbewerbsprinzip orientierter Maßnahmen und seiner gleichzeitigen Absage an sektorale, interventionistisch-protektionistische Eingriffe gekennzeichnet.<sup>140</sup>

Zu den Voraussetzungen, die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie beitragen, zählte die Kommission:<sup>141</sup>

- die Erhaltung eines wettbewerbsorientierten Umfeldes,
- die Erhaltung stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen,
- die Sicherstellung eines hohen Bildungsniveaus,
- die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und
- die Verwirklichung eines hohen Umweltschutzes.

Zu den industriepolitischen Maßnahmen zählte die Kommission:<sup>142</sup>

- die Vollendung des Binnenmarktes,
- eine offene Handelspolitik und

<sup>135</sup> Vgl. bspw. *Kantzenbach, E.*, Thesen zur gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die Europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg 1993, S. 180.

<sup>136</sup> Vgl. *Schneider, H. K.*, Wettbewerbspolitik und Industriepolitik in Europa, in: *Rübel, G.* (Hrsg.), *Perspektiven der Europäischen Integration*, Heidelberg 1994, S. 132.

<sup>137</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Europäische Industriepolitik nach Maastricht - Eine ordnungspolitische Analyse, in: *Möschel, W., M. E. Streit und U. Witt* (Hrsg.), *Marktwirtschaft und Rechtsordnung: Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Erich Hoppmann*, Baden-Baden 1994, S. 193.

<sup>138</sup> Vgl. *Westerhoff, H. D.*, Industriepolitik als Element des Maastrichter Vertrages - Einige Anmerkungen, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 19 (1993), S. 154, und *Möschel, W.*, EG-Industriepolitik nach Maastricht, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 43 (1992), S. 417.

<sup>139</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Brüssel 1990. Auch bekannt unter dem Namen des zuständigen Kommissars als das sogenannte "Bangemann-Papier".

<sup>140</sup> Vgl. *Ehlermann, C. D.*, Industriepolitik aus europäischer Sicht, in: *Oberender, P.* (Hrsg.), *Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik*, Berlin 1994, S. 117.

<sup>141</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, op. cit., S. 8ff.

<sup>142</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, op. cit., S. 12 ff.

- die Beschleunigung der Anpassungsprozesse durch Förderung der technologischen Kapazität der Gemeinschaft, Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen, ständige Weiterqualifizierung der Arbeitskräfte und Entwicklung von Dienstleistungen für Unternehmen.

Diese Maßnahmen sollten durch ein kohärentes und effizientes Vorgehen sowie durch eine Stärkung der Wettbewerbskräfte mittels einer funktionsfähigen Fusionskontrolle gekennzeichnet sein<sup>143</sup>.

In seiner inhaltlichen Bewertung stellt dieses Konzept der Europäischen Kommission einen schlüssigen und eher angebotsorientierten Ansatz dar, der der unternehmerischen Freiheit und Verantwortung grundsätzlich Vorrang vor staatlichen und gemeinschaftlichen Interventionen einräumt und die Aufgaben der Gemeinschaft auf das Setzen stabiler Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsorientierte Industrie begrenzt.<sup>144</sup>

Die industriepolitischen Ambitionen der französischen Regierung hatten jedoch mit dem industriepolitischen Konzept des Bangemann-Papiers nur wenig gemein.<sup>145</sup> Entsprechend weniger wettbewerbsorientiert fiel dann - trotz einiger Überarbeitungen - der Wortlaut des Art. 130 EGV aus.<sup>146</sup> Als Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit werden gemäß Art. 130 (1) EGV genannt:

- "Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen";
- "Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds";
- "Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds" und
- "Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung."

Damit erhält die Gemeinschaft die Legitimation zur Durchführung einer umfassenden **Strukturanpassungspolitik**, einer **"strategischen" Wettbewerbspolitik** und einer bereits aus der EEA bekannten **Forschungs- und Technologiepolitik**. Dem Wortlaut des Art. 130 EGV ist jedoch nicht eindeutig zu entnehmen, ob sich hieraus eine Kompetenz für interventionistisch-dirigistische Maßnahmen ableiten läßt oder ob es sich nur um eine allgemeine und unverbindliche unternehmensfreundliche Politik handeln soll.<sup>147</sup> Letzteres ist jedoch zu bezweifeln, da es für eine solche Politik nicht der Legitimation durch den Art. 130 EGV bedurft hätte. Aus ordnungspolitischer Sicht sind es vor allem zwei Punkte, die Mißtrauen erwecken.

Die angestrebte Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen kann nichts anderes bedeuten, als daß es den Unternehmen nicht mehr selbst überlassen bleibt, sich an den Strukturwandel anzupassen. Damit wird die strukturpolitische Funktion des Wettbewerbs, die die Unternehmer durch Gewinnanreize und durch Androhung von Verlusten dazu veranlaßt, die Möglichkeiten des kostensenkenden und güterschöpfenden technischen

<sup>143</sup> Vgl. *Kommission der Europäische Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, op. cit., S. 20 ff.

<sup>144</sup> Vgl. *Frees, Ch. P.*, Das neue industriepolitische Konzept der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europarecht* 26 (1991), S. 286.

<sup>145</sup> Vgl. *Westerhoff, H.-D.*, Industriepolitik als Element des Maastrichter Vertrages - Einige Anmerkungen, supra, S. 158.

<sup>146</sup> Vgl. hierzu *Möschel, W.*, EG-Industriepolitik nach Maastricht, op. cit., S. 417 f.

<sup>147</sup> Vgl. *Inmenga, U.*, op. cit., S. 157 f.

Fortschritts zu nutzen und die Produktion an die wachstumsbedingten Wandlungen der Erzeugnisbedingungen und der Nachfragestruktur anzupassen,<sup>148</sup> durch politische Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane substituiert. Erschwerend kommt dabei noch hinzu, daß im Wortlaut der englischen und französischen Fassung des Vertragstextes anstatt von Erleichterung von "speeding up" und "accélérer" - also von Beschleunigung gesprochen wird.<sup>149</sup> Zwischen erleichtern und beschleunigen besteht jedoch in der Auslegung der beiden Begriffe eine erhebliche Diskrepanz im Hinblick auf die Zuweisung der Rolle der Gemeinschaftsorgane. Geht man von einer Beschleunigung der strukturellen Veränderungen aus, so kann dies nichts anderes bedeuten, als daß den Gemeinschaftsorganen eine aktive, antreibende und steuernde Rolle zugewiesen wird.<sup>150</sup>

Der zweite Punkt, der ein ordnungspolitisches Mißtrauen hervorruft, bezieht sich auf die Schaffung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds und der Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials in den Bereichen Innovation, Forschung und Technologie. Hier ist die Kollision der Industriepolitik mit der Wettbewerbspolitik praktisch vorprogrammiert. Denn die Förderung eines für die Zusammenarbeit besseren Umfelds und einer besseren Nutzung des industriellen Potentials impliziert, daß sich die Wettbewerbspolitik an industriepolitischen Zielsetzungen zu orientieren hat.<sup>151</sup> Dies hat unvermeidlich Rückwirkungen auf die Anwendung der wettbewerbsrechtlich relevanten Normen, wie bspw. den Art. 85 EGV und die europäische Fusionskontrolle. So könnte die Schaffung eines günstigen Umfeldes beispielsweise in einer ausufernden Anwendung der Gruppenfreistellungsverordnung gemäß Art. 85 (3) EGV bestehen oder auch in einer großzügigen Genehmigungspraxis von an und für sich wettbewerbsbeeinträchtigenden Unternehmenszusammenschlüssen. Damit wird die Wettbewerbspolitik als ein Instrument der Industriepolitik angesehen.<sup>152</sup>

Eine solche Vermischung wettbewerbspolitischer und industriepolitischer Elemente bringt jedoch die Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft in Gefahr. Vom Vorrang eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, kann nun ohne Einschränkungen nicht mehr ausgegangen werden. "Die Kommission vertritt die Auffassung, daß eine konsequente Wettbewerbspolitik **unverzichtbarer Bestandteil der Industriepolitik** der Gemeinschaft ist".<sup>153</sup> Wie weit die Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik zugunsten anderer Politikfelder der Gemeinschaft auch in der konkreten Politik vorangeschritten ist, zeigen die Äußerungen des EG-Kommissars für Wettbewerbsfragen *Karel van Miert*:

<sup>148</sup> Vgl. *Giersch, H.*, Aufgaben der Strukturpolitik, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 9 (1964), S. 67.

<sup>149</sup> Vgl. *Schmidt, I.*, EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, *supra*, S. 628.

<sup>150</sup> Vgl. *Starbatty, J.*, Europäische Industriepolitik und die Folgen - Zur Immanenz industriepolitischer Dynamik, in: *Vitzthum, W. Graf* (Hrsg.), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1994, S. 161 f.

<sup>151</sup> Vgl. *Hartmann, M.*, Zur ordnungspolitischen Kontroverse: Wettbewerbspolitik - Industriepolitik, ifo-Diskussionsbeiträge Nr. 8, München 1993, S. 20.

<sup>152</sup> Vgl. *Derix, H. H.*, Soziale Marktwirtschaft und westeuropäischer Integrationsprozeß: Zum ordnungspolitischen Leitbild der Europäischen Union, in: *Klein, W., S. Paraskewopoulos und H. Winter* (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft: Ein Modell für Europa*, Berlin 1994, S. 258 f.

<sup>153</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991, Brüssel - Luxemburg 1992, S. 22 (Hervorhebung durch Verfasser).

"Die Wettbewerbspolitik der Kommission findet nicht in einem Vakuum statt. Sie hat stets auch ihre Auswirkungen in anderen Politikbereichen der Kommission mit in Betracht zu ziehen, wie etwa Industrie-, Regional-, Sozial- und Umweltpolitik".<sup>154</sup>

Damit läßt sich schon jetzt zeigen, daß die industriepolitischen Normen des Vertrages von Maastricht das Wettbewerbsverständnis im Vergleich zum Vertrag von Rom nachhaltig verändert haben. Mit den industriepolitischen Möglichkeiten des Art. 130 EGV werden die eigentlich unvereinbaren Ziele der industriepolitischen Intervention und der wettbewerbspolitischen Enthaltbarkeit nebeneinander gestellt.<sup>155</sup>

Über die Regelungen des Art. 130 (1) EGV hinaus gestattet der Absatz 2 des gleichen Artikels der Kommission, die industriepolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Weiterhin erhält der Rat gemäß Art. 130 (3) EGV die Ermächtigung, "auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen" bezüglich der industriepolitischen Zielvorstellungen zu erlassen. Damit scheint eine umfassende Möglichkeit zu interventionistischer, sektorbezogener und protektionistischer Industriepolitik bis hin zu einer wettbewerbsverzerrenden Subventionspraxis gegeben zu sein, sofern dies die Mitgliedstaaten einstimmig wünschen. Im ursprünglichen Entwurf hatte man dafür nur die qualifizierte Mehrheitsentscheidung vorgesehen.<sup>156</sup> Entsprechend den deutschen und britischen Bedenken gegenüber einer vergemeinschafteten Industriepolitik wurden in Art. 130 (3) EGV einige Kautelen gegen eine allzu großzügige Anwendung des Art. 130 EGV eingefügt.<sup>157</sup> Diese Kautelen beziehen sich vor allem auf das Einstimmigkeitsprinzip und das Verbot von wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen. Ob das Einstimmigkeitsprinzip eine wirksame Kautele gegenüber ausufernden industriepolitischen Bestrebungen darstellt, ist jedoch zu bezweifeln, da es nur den schmalen Anwendungsbereich spezifischer Unterstützungsmaßnahmen betrifft und über das in der politischen Praxis gängige Prinzip der Paketschnürung von Entscheidungen politisch leicht zu umgehen ist.<sup>158</sup> Auch daß der Titel keine Grundlage dafür bietet, daß die Gemeinschaft Maßnahmen einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen, kann nicht als eine wirksame Sicherung angesehen werden. Denn zum einen führt zunächst jede Form der Industrieförderung zu Wettbewerbsverzerrungen, zum anderen darf die Industriepolitik ausdrücklich zwar nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen, von Wettbewerbsbeschränkungen ist dagegen jedoch nicht die Rede. Sie werden wohl offensichtlich gebilligt.<sup>159</sup>

<sup>154</sup> *Miert van, K.*, Die Wettbewerbspolitik der neuen Kommission, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 554.

<sup>155</sup> Vgl. *Sturm, R.*, Konkurrenz oder Synergie? Nationale und europäische Industriepolitik, in: *Kreile, M.* (Hrsg.), Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23/1992, S. 237.

<sup>156</sup> Vgl. *Westerhoff, H. D.*, Der Wandel industriepolitischer Vorstellungen in der EG, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 56 (1993), S. 31.

<sup>157</sup> Vgl. *Westerhoff, H. D.*, Industriepolitik als Element des Maastrichter Vertrages - Einige Anmerkungen, *supra*, S. 160.

<sup>158</sup> Vgl. *Möschel, W.*, EG-Industriepolitik nach Maastricht, *op. cit.*, S. 419, und *Setzer, M.*, Europäische Industriepolitik nach Maastricht, in: *Dokumente* 50 (1994), S. 107.

<sup>159</sup> Vgl. *Hamm, W.*, Die europäische Wirtschaftsunion - eine Gefahr für die Marktwirtschaft?, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 44 (1993), S. 8., und *Möschel, W.*, Industriepolitik auf dem Vormarsch?, *op. cit.*, S. 603.

Mit der Einfügung des Art. 130 EGV hat die Gemeinschaft eine industriepolitische Kompetenz erhalten, das heißt, eine merkantilistische Industriepolitik ist nun elementarer Bestandteil der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft.<sup>160</sup> Damit wird der Industriepolitik in der Gemeinschaft ein neuer Stellenwert verliehen. Die Industriepolitik wird zum Staatsziel mit Überverfassungsrang erhoben.<sup>161</sup> Dies hat auch unmittelbare Rückwirkungen auf die Ebene der Mitgliedstaaten, da auch sie ausdrücklich zur Industriepolitik aufgefordert werden.<sup>162</sup> Auch die Bundesrepublik Deutschland könnte entgegen ihrer ordnungspolitischen Tradition dem Maastrichter Vertrag entsprechend zur Industriepolitik verpflichtet werden.

Die industriepolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft ergeben sich aber nicht nur aus den einschlägigen Regelungen des Art. 130 EGV, sondern auch aus den umfassenden Regelungen für die neu hinzugekommenen Tätigkeitsfelder im Rahmen der **Kohäsionspolitik** zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, der **Forschungs- und Technologiepolitik**, der Förderung des Auf- und Ausbaus der **transeuropäischen Netze** und der Maßnahmen zur **Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitswesens**. All diese Tätigkeitsfelder enthalten interventionspolitische Förderaufgaben und Kompetenzen, die zu industriepolitischen Zwecken eingesetzt werden können und sollen.<sup>163</sup> Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang besonders Art. 130b (3) EGV, der die Gemeinschaft ermächtigt, zur Herstellung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auch solche Förderaktionen zu beschließen, die außerhalb der Zielsetzungen der bestehenden Förderinstitutionen liegen, sofern sich die entsprechenden Förderaktionen als erforderlich erweisen. Dies ist als eine **Blankettermächtigung** für interventionspolitische Aktivitäten der Gemeinschaft anzusehen.<sup>164</sup> Neben der Ermächtigungsklausel zur Vereinheitlichung wesentlicher Bereiche des Wirtschaftsrechts des Art. 100a EGV wurde nun auch eine Generalermächtigung zur industrie- und strukturpolitischen Förderung eingefügt.<sup>165</sup> Damit sind einer extensiven Industriepolitik im Rahmen regionalpolitischer Zielsetzungen keine Grenzen gesetzt.

Auch der neu eingefügte Titel XII. "Transeuropäische Netze" enthält industriepolitische Kompetenzen entsprechend den Art. 129b und 129c EGV. Im Bereich der transeuropäischen Netze beziehen sich die Fördermaßnahmen nicht nur auf den Ausbau von Verkehrsnetzen, sondern auch auf Infrastrukturnetze im Energie- und Telekommunikationsbereich. Besonders im letzten Bereich handelt es sich um indirekte Industriepolitik für alle Bereiche der Kommunikationstechnologie.<sup>166</sup> Insgesamt kann festgehalten werden, daß mit dem Titel XII die Kom-

<sup>160</sup> Vgl. *Vetterlein, U.*, Die Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft - Implikationen der Maastrichter Beschlüsse, in: LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 18 (1992), S. 215.

<sup>161</sup> Vgl. *Monopolkommission*, IX. Hauptgutachten 1990/91: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992, Rdnr. 28.

<sup>162</sup> Vgl. *Monopolkommission*, IX. Hauptgutachten 1990/91: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, op. cit., Rdnr. 25; *Streit, M. E.*, Am Beginn einer europäischen Industriepolitik, op. cit., und *Eichhorn, P.*, und *D. Greiling*, Die europäische Industriepolitik zur Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1995, Nr. B 24, S. 22.

<sup>163</sup> Vgl. *Schmidt, I.*, Europäische Industriepolitik - ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 981 f., und *Vetterlein, U.*, supra, S. 209.

<sup>164</sup> Vgl. *Vollmer, L.*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", supra, S. 27.

<sup>165</sup> So auch die *Monopolkommission*, IX. Hauptgutachten 1990/91: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, op. cit., Rdnr. 26.

<sup>166</sup> Vgl. *Schmidt, I.*, Europäische Industriepolitik - ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?, supra, S. 983.

mission ein weiteres Instrument zur Planung, Koordinierung und Durchführung von Investitionsentscheidungen erhalten hat.<sup>167</sup>

Die in Art. 3 EGV neu aufgenommenen Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft gefährden bei einer extensiven Anwendung die Systemgarantie zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Zwar geht Art. 3 lit. g EGV nach wie vor von einem System aus, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt, jedoch wurde diese Systemgarantie durch die neuen Tätigkeitsfelder, die allesamt interventionistischen Charakter haben und als gleichrangig im Rahmen des Art. 3 EGV angesehen werden, verwässert. Dabei reicht es keinesfalls aus, im ebenfalls neu eingeführten Art. 102a EGV eine Systementscheidung zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu sehen. Art. 102a EGV bestimmt, "daß die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft im Einklang mit den Grundsätzen einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird", handeln sollen. Eine Relativierung erfährt dieses Prinzip durch den mit "wodurch" eingeleiteten Nebensatz, der dazu geeignet scheint, industriepolitische Einwirkungsmöglichkeiten trotz aller marktwirtschaftlichen Bekenntnisse bewahren zu wollen, wenn dadurch die Effizienz der Ressourcen gesteigert werden kann.<sup>168</sup> Desweiteren gilt, daß gemäß Art. 103 (2) EGV der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Grundzüge der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft empfiehlt. Diese Grundzüge sollen jedoch alle Politikfelder der Gemeinschaft miteinschließen, und dazu gehört ausdrücklich auch die Industriepolitik. Die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft bleibt somit letzten Endes ordnungspolitisch nicht fixiert.<sup>169</sup>

Neben den industriepolitischen Regelungen enthält der Unionsvertrag auch noch weitere ordnungspolitisch gefährliche Vorschriften. Hier wären vor allem die Bedingungen im Hinblick auf die Schaffung der **Währungsunion** zu nennen. Unabhängig von den Positionen pro oder contra einer Währungsunion bringt die Realisierung der Währungsunion zahlreiche ordnungspolitische Probleme mit sich. Aus ordnungspolitischer Perspektive handelt es sich bei der Verwirklichung der Währungsunion und damit der Schaffung einer Gemeinschaftswährung um die Transformation des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Währungen in ein Monopol.<sup>170</sup> Dies bedeutet, daß damit der Systemwettbewerb zwischen verschiedenen Währungen ausgeschaltet wird. Damit sinkt der Druck auf die jeweiligen Mitgliedstaaten, eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik zu betreiben. Inwieweit nun eine vergemeinschaftete Geldpolitik in der Lage sein wird, die Innen- und Außenstabilität der zukünftigen europäischen Währung zu gewährleisten, soll hier nicht Gegenstand der Diskussion sein. Festzuhalten bleibt zunächst, daß mit der Währungsunion eine weitere Form des Systemwettbewerbs ausgeschaltet wird. Darüber hinaus werden sich aus der Währungsunion interventionistische Zwänge ergeben, da mit der Währungsunion der Wechselkursmechanismus zur Kompensation innergemeinschaftlicher Produktivitäts- und Entwicklungsunterschiede entfällt, und eine Lohnpolitik keinen Ersatz für anpassungsfähige Wechselkurse darstellen kann. Damit wird allerdings die

<sup>167</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Energy Policy for Natural Gas in the Internal Market - An Overview, in: *ders.* (Hrsg.), Natural Gas in the Internal Market - A Review of Energy Policy, London - Baden-Baden 1993, S. 6.

<sup>168</sup> Vgl. *Schachtschneider, K. A.*, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament* 1993, Nr. B 28, S. 8.

<sup>169</sup> Vgl. *Schachtschneider, K. A.*, *supra*, S. 8.

<sup>170</sup> Vgl. *Starbatty, J.*, Die ordnungspolitische Statik der Währungsunion stimmt nicht, in: *Handelsblatt* vom 17.01.1996, S. 9.

ökonomische und soziale Divergenz in Europa beträchtlich verstärkt werden.<sup>171</sup> Eine solche Entwicklung würde aber der im Art. 3 lit. j EGV angestrebten Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts widersprechen. Das heißt, auftretende Divergenzen müßten dann durch eine Ausdehnung der Kohäsions-, Regional- und Sozialfonds, m.a.W. durch eine Ausdehnung der Förderinstitutionen, abgedeutet werden. Daraus können jedoch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen resultieren, die dann weitere interventionistische Maßnahmen erforderlich machen. Aus der Sicht des Systemwettbewerbs ist daher die angestrebte Währungsunion bezüglich ihrer inhärenten Gefahr, Wettbewerbsverzerrungen zu erzeugen, welche durch eine verstärkte Interventionspolitik hervorgerufen werden, durchaus kritisch zu sehen.

Weitere ordnungspolitische Bedenken bezüglich der in Maastricht beschlossenen Wirtschafts- und Währungsunion ergeben sich aus der Asymmetrie der Regelungsinhalte des Vertrags. Während die ökonomische Integration weit vorangetrieben wurde, fehlt ein paralleler Ausbau zur politischen Union.<sup>172</sup> Die Gemeinschaftsorgane haben im Laufe der Zeit und nicht zuletzt aufgrund der beschlossenen Wirtschafts- und Währungsunion mehr und mehr Kompetenzen erhalten. Den damit auf der Ebene der Mitgliedstaaten einhergehenden Einbußen an nationaler Souveränität und demokratischer Legitimität sind auf der Gemeinschaftsebene keine demokratisch legitimierte Institutionen und Kompetenzen zugewachsen.<sup>173</sup> Das sich daraus ergebende Gemenge zwischen zentralen und dezentralen Verantwortungen führt dazu, daß die Aufgabenstellung der Gemeinschaftsorgane von den verschiedenen Interessengruppen und Regierungen verwässert und beeinflußt werden kann.<sup>174</sup> Damit wird auch die Ordnungspolitik der Gemeinschaft zu einem Spielball zwischen den Gemeinschaftsinteressen einerseits und den Regierungsinteressen der Mitgliedstaaten sowie den organisierten nationalen Interessengruppen andererseits. In Abhängigkeit vom Durchsetzungsvermögen der jeweiligen Gruppierung wird sie dann einmal eher marktwirtschaftlich, ein anderes Mal eher interventionistisch ausgerichtet sein. Eine einheitliche und widerspruchsfreie Ordnungspolitik wird daher in der Gemeinschaft in naher Zukunft nicht zu erwarten sein. Letztendlich wird die konkrete Gemeinschaftspolitik darüber entscheiden, ob der europäische Integrationsprozeß eher durch wettbewerbliche Elemente oder durch interventionistische Elemente vorangetrieben wird. Erste gesammelte Erfahrungen stimmen jedoch nicht besonders optimistisch.

Insgesamt betrachtet bewirkt der Vertrag von Maastricht eine erhebliche Politisierung des Integrationsprozesses, der nicht nur die bisherige Wirtschaftsverfassung sprengt, sondern auch das System des Binnenmarktes massiv verändert.<sup>175</sup> Der ordnungspolitische Paradigmenwechsel ergibt sich daraus, daß mit der Aufnahme interventionistischer Förderprinzipien das Wettbewerbssystem geschwächt und verwässert wird. Da diese Förderprinzipien allesamt politischer Natur sind und nichts mit der Verwirklichung der Marktintegration in der Form des Bin-

<sup>171</sup> Vgl. *Ohr, R.*, Die ökonomische Kritik am Vertrag von Maastricht, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 40 (1993), S. 28 f.

<sup>172</sup> Vgl. *Hedrich, C.-Ch.*, Die Kritik an den Maastrichter Beschlüssen über die Europäische Währungsunion: Rechtliche und ökonomische Argumente, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 45 (1994), S. 69, und *Scharpf, F. W.*, Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), S. 87.

<sup>173</sup> Vgl. *Leipold, H.*, Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: *ders.* (Hrsg.), *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*, Marburg 1994, S. 28.

<sup>174</sup> Vgl. *Hedrich, C.-Ch.*, *supra*, S. 70.

<sup>175</sup> Vgl. *Behrens, P.*, *op. cit.*, S. 89.

nenmarktes gemein haben, erfährt die europäische Wirtschaftsverfassung nach Maastricht eine unzulässige Vermischung ökonomischer und politischer Prinzipien.<sup>176</sup> Darin ist der ordnungspolitische Paradigmenwechsel zu sehen! Mit der Aufnahme konkreter Förderprinzipien in die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft läuft die Wettbewerbsordnung Gefahr, von Dirigismus, Interventionismus und Protektionismus unterminiert zu werden. Inwieweit die Gemeinschaft beispielsweise nicht bereit ist, auf protektionistische Maßnahmen zu verzichten, zeigt Art. 115 EGV, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, zur Verhinderung der Verlagerung von Handelsströmen einseitig protektionistische Maßnahmen zu ergreifen. Obwohl die Übergangsperiode für diesen Artikel ursprünglich Ende 1992 auslief, wurde er im Vertrag von Maastricht nicht aufgehoben. Vielmehr wurde sein Übergangscharakter gänzlich fallengelassen.<sup>177</sup>

Inwieweit nun der fortschreitende europäische Integrationsprozeß eher durch Wettbewerbs- oder durch interventionistische Industriepolitik vollzogen wird, hängt letzten Endes vom ordnungspolitischen Vorverständnis der rechtsanwendenden Gemeinschaftsorgane und damit deren personeller Besetzung ab. Insofern hat sich gegenüber der Situation zur Zeit der Gründung der EGKS wenig geändert. Der Vertrag von Maastricht verpflichtet die Gemeinschaftsorgane keineswegs zu einer interventionistischen Politik. Es bleibt ihnen weitgehend frei, inwieweit sie marktwirtschaftlichen oder interventionistischen Prinzipien folgen wollen. Ihr diskretionärer Handlungsspielraum bei der Festlegung der zukünftigen Politik wurde mit Maastricht jedoch nachhaltig erweitert.<sup>178</sup> Darüber hinaus hat der Vertrag von Maastricht eine Umorientierung europäischer Werte hervorgerufen.<sup>179</sup> Der Begriff der "Union" ist nicht mehr Teil eines Systems konkurrierender Werte, zum Beispiel im Hinblick auf einen freien Wettbewerb, sondern hat hochgradig normativen Charakter erhalten, der sich über jeden anderen Wert hinwegsetzen kann. Damit scheint die Markt- und Wettbewerbsordnung in Europa in Gefahr.

### 1.1.5 Der Vertrag von Amsterdam - Fortsetzung des eingeschlagenen Integrationsweges?

Der Vertrag von Amsterdam stellt die dritte Vertragsrevision im europäischen Integrationsprozeß dar und spiegelt die im Rahmen der Maastricht II Verhandlungen erzielten Ergebnisse wider. Die Verabschiedung erfolgte im Oktober 1997. Im Mittelpunkt der Verhandlungen stand stets, den in Maastricht eingeschlagenen Integrationsweg zu manifestieren. Dies bedeutete zuallererst, die sich aus dem Maastricht-Vertrag ergebende Asymmetrie zwischen ökonomischer und politischer Integration zu mildern. Jedoch zeichnete sich bereits schon sehr bald nach Aufnahme der ersten Verhandlungen ab, daß sich dieses ehrgeizige Ziel in Anbetracht der politischer Realitäten und der mangelnden Übereinstimmung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vorstellungen über die Fortsetzung der Integration - Stichwort Vertiefung - nur sehr schwer realisieren lassen würde. So konzentrierte sich die vom Europäischen Rat zur

<sup>176</sup> Vgl. *Behrens, P.*, op. cit., S. 89.

<sup>177</sup> Vgl. *Sreit, M. E.*, Europäische Industriepolitik nach Maastricht - Eine ordnungspolitische Analyse, op. cit., S. 196.

<sup>178</sup> Vgl. *Möschel, W.*, Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1995, Nr. B 3/4, S. 11.

<sup>179</sup> Vgl. *Vibert, F.*, Values in the Treaty on European Union, in: *Radnitzky, G.*, und *H. Bouillon* (Hrsg.), *Values and the Social Order*, Volume 2, Aldershot et al. 1995, S. 33 f. und 36 ff.

Vorbereitung der Regierungskonferenz eingesetzte Reflexionsgruppe im wesentlichen auf zwei Schwerpunkte:<sup>180</sup>

- die Europäische Union sollte demokratischer, verständlicher und transparenter werden sowie
- die Handlungsweisen der Union effizient, kohärent und solidarisch sein.

Damit standen vor allem institutionelle Fragen im Hinblick auf die Ausgestaltung der europäischen Integration im Vordergrund.<sup>181</sup>

Im Ergebnis wenig überraschend, war die Regierungskonferenz von Amsterdam und die mit ihr einhergehende dritte Vertragsrevision nur eine kleine Etappe im Integrationsprozeß.<sup>182</sup>

Im wesentlichen enthält der Vertrag folgende Änderungen:<sup>183</sup>

- Konstituierung allgemeiner Grundrechte in Art. F EUV und der Nichtdiskriminierung im neuen Art. 6a EGV;
- Änderungen des Art. 2 EGV, in dem an zweiter Stelle nun das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus genannt wird, und darüber hinaus explizit auch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit als Aufgabe der Gemeinschaft verankert wird;
- Ausdehnung des Tätigkeitskatalogs der Gemeinschaft gem. Art. 3 EGV im Hinblick auf die Förderung der Koordination der Beschäftigungspolitik
- sowie Neuaufnahme des Titels Beschäftigung, nach welchem der Europäische Rat auch dazu ermächtigt wird, auf Empfehlung der Europäischen Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer Beschäftigungspolitik zu richten;
- Präzisierung der Sozial- und Umweltpolitik;
- Konstitutionalisierung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch Art. 7d EGV<sup>184</sup>
- sowie weitere Maßnahmen, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen und die Organe der Europäischen Union betreffen.

Aus ordnungspolitischer Sicht sind es jedoch zwei Punkte, die Mißtrauen an der erfolgten Vertragsrevision hervorrufen und ein weiterer Beleg dafür sind, daß der ordnungspolitische

<sup>180</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regierungskonferenz 1996: Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Luxemburg 1995, S. 5.

<sup>181</sup> Vgl. *Hilf, M.*, Notwendige oder zweckmäßige institutionelle Veränderungen der Europäischen Union, in: Referate des XXIX. FIW-Symposiums, EU-Regierungskonferenz '96 Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, FIW-Schriftenreihe Heft 169, Köln et al. 1996, S. 63 ff.

<sup>182</sup> Vgl. bereits *Hrbek, R.*, Maastricht II: Etappe oder neue europapolitische Weichenstellung, in: *Caesar, R.*, und *R. Ohr* (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer, Baden-Baden 1996, S. 35, und *Möschel, W.*, Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene, in: *Zohlnhöfer, W.* (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur Politischen Union?: Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor "Maastricht II", Berlin 1996, S. 177.

<sup>183</sup> Vgl. Vertrag von Amsterdam, in: Bulletin der Bundesregierung 1997, Nr. 94, S. 1089 ff., sowie *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Der Vertrag von Amsterdam: Ergebnisse, Erläuterungen, Vertragsentwurf, Brüssel - Luxemburg 1997.

<sup>184</sup> Vgl. dazu auch die Mitteilung der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Luxemburg 1996.

Paradigmenwechsel kontinuierlich fortgesetzt wird. Als erstes wäre dabei die Neuaufnahme des **Beschäftigungskapitels** und damit die Konstitutionalisierung einer beschäftigungspolitischen Kompetenz zu nennen. Entgegen dem Gedanken der Subsidiarität werden weiterhin Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsebene übertragen. Dies entspricht der weithin beobachtbaren **Zentralisierungstendenz** in der Europäischen Union. Auch wenn bisher aus der Aufnahme des Beschäftigungskapitels unmittelbar keine interventionistischen Kompetenzen resultieren, so ist jedoch zu befürchten, daß langfristig die Europäische Kommission eigene finanzielle Mittel zur Ausübung der Beschäftigungskompetenz fordert, und es somit zu einer Ausweitung des zentralen Haushaltes kommt. Auf mittlere Sicht wäre zu befürchten, daß die Europäische Zentralbank mittelbar in die Verantwortung für die unbefriedigende Beschäftigungslage in Europa genommen wird. Mit der ordnungspolitischen Forderung nach einer stabilitätsorientierten Geldpolitik wäre dies nicht zu vereinbaren.

Darüber hinaus bestimmt der neue Art. 109p (2) EGV, daß das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen Berücksichtigung findet. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Wettbewerbspolitik zugunsten von Beschäftigungszielen instrumentalisiert wird. Dies hätte beispielsweise weitreichende Konsequenzen für die Anwendungsbereich der Beihilfenkontrolle. Einer ausufernden Vergabe von Beihilfen aus beschäftigungspolitischen Gründen wären dann keine Grenzen gesetzt. Gleiche Befürchtungen gelten auch im Hinblick auf eine eher an beschäftigungspolitischen Aspekten orientierte Fusionskontrolle.

Ein zweiter Punkt, der ordnungspolitisch höchst bedenklich erscheint, ist die explizite Aufnahme der **Förderung der Wettbewerbsfähigkeit** in den Zielkatalog der Gemeinschaft gem. Art. 2 EGV. Entsprechend der Zielhierarchie wäre somit die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit als ein Oberziel des Gemeinschaftshandelns anzusehen. War bereits die Aufnahme der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in den Art. 3 EGV umstritten, da damit das Wettbewerbsprinzip und das Prinzip der Industriepolitik gleichberechtigt nebeneinander standen, so könnte entsprechend dem Vertragsentwurf von Amsterdam davon ausgegangen werden, daß nun die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit das Wettbewerbsprinzip dominiert. Damit würde jedoch keine Garantie zugunsten eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, mehr bestehen. Eine schrittweise Zersetzung des Wettbewerbsprinzips wäre somit zu befürchten. Von daher betrachtet, würde der Vertrag von Amsterdam den ordnungspolitischen Paradigmenwechsel, wie er sich seit der Verabschiedung der EEA angedeutet hatte und durch den Maastricht-Vertrag weitgehend vollzogen worden ist, konsequent fortsetzen.

## 1.2 Ordnungstheoretische Probleme einer fortschreitenden Integration

Das Hauptziel dieser Arbeit besteht darin, ordnungspolitische Perspektiven für den sich weiter fortschreitenden europäischen Integrationsprozeß zu entwickeln. Dies kann nicht unabhängig von den politischen und ökonomischen Anforderungen und den sich daraus ergebenden Problemen des sich weiter vollziehenden Integrationsprozesses geschehen. Das heißt, um ordnungspolitische Perspektiven zu entwickeln, ist es notwendig, die entsprechenden Anforderungen zu definieren, unter denen sich der Integrationsprozeß vollzieht. Im Rahmen dieses Abschnittes sollen zwei Problemkreise, die für den Erfolg der weiteren Integration von weitreichender Bedeutung sind, untersucht werden.

Der erste Problemkreis stellt das Spannungsverhältnis der Europäischen Union zwischen Vertiefung und Erweiterung in das Zentrum der Diskussion. Der zweite Problemkreis greift die Frage nach der ordnungspolitischen Orientierung eines integrierten Europas auf. Er bezieht sich also auf die Frage nach dem anzustrebenden Ordnungsrahmen der Europäischen Union, welcher politische Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen garantiert.

Von der Bewältigung dieser beiden Problemaspekte wird es im wesentlichen abhängen, ob der europäische Integrationsprozeß die an ihn gestellten politischen wie auch ökonomischen Erwartungen erfüllen kann.

### 1.2.1 Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung

Das Spannungsverhältnis der europäischen Integration zwischen Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft ist so alt wie die Gemeinschaft selbst.<sup>185</sup> Bereits bei der ersten Erweiterung der Gemeinschaft im Jahre 1973 durch den Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands wurde dieses Spannungsfeld thematisiert, um darauf hin auch bei jeder weiteren anstehenden Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten die zentrale Rolle bei der Diskussion innerhalb der Integrationspolitik zu übernehmen. Eine neue Art der Qualität erfuhr die Diskussion zu Beginn der neunziger Jahre. Nicht der anstehende und zum 01.01.1995 vollzogene Beitritt der EFTA-Staaten Finnland, Österreich und Schweden war der Auslöser der Diskussion, sondern vielmehr der in Zukunft angestrebte Beitritt der Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus war die bisher gültige geographische Beschränkung der Gemeinschaft bzw. Union auf die Staaten Westeuropas aufgehoben. Damit streben jedoch Staaten in die Union, die sich in ihren politischen, ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten erheblich von den bisherigen Mitgliedstaaten unterscheiden. Die Heterogenität der Union würde somit erheblich ansteigen. Dies stellt den Integrationsprozeß vor Herausforderungen bisher unbekanntes Ausmaßes. Dagegen stellte die Erweiterung um die EFTA-Staaten die Union vor Probleme geringeren Ausmaßes, da es sich hierbei um Staaten handelt, die im Vergleich zu den Mitgliedstaaten ein weitaus identisches politisches und ökonomisches Profil aufweisen sowie prinzipiell offen und stabilitätsorientiert sind.<sup>186</sup>

Wenn man nun von einem Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung der Union ausgeht, so bedeutet dies nichts anderes, als daß zwischen diesen beiden Polen ein Zielkonflikt im Sinne eines stabilen Trade-offs besteht.<sup>187</sup> Auf der einen Seite des Zielkonfliktes steht das Streben nach der **Vertiefung** der Union. Vertiefung der Union bezieht sich hauptsächlich auf die Übertragung nationaler Politikzuständigkeiten auf die Organe der Union.<sup>188</sup> Dies bezieht sich vor allem auf die institutionelle Integration, wie sie mit der Verabschiedung

<sup>185</sup> Vgl. *Schauer, H.*, Europa der Vernunft: Kritische Anmerkungen nach Maastricht, München - Landsberg/Lech 1993, S. 102 f., und *Wessels, W.*, Deepening and/or Widening - Debate on the Shape of EC-Europe in the Nineties, in: *Aussenwirtschaft* 46 (1991), S. 158.

<sup>186</sup> Vgl. *Busch, B.*, Perspektiven einer Erweiterung der Europäischen Union, Köln 1994, S. 42.

<sup>187</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al.*, Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1993, S. 4.

<sup>188</sup> Vgl. *Leipold, H.*, Die EU im Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: *ders.* (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 44 f.

der EEA und dem Unionsvertrag von Maastricht angestrebt und teilweise auch verwirklicht wurde.<sup>189</sup> In einem engen Zusammenhang mit der Vertiefung der Union steht auch die Frage nach der Verwirklichung der Politischen Union in der Form eines europäischen Bundesstaates. In Anbetracht der politischen Realitäten ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der europäische Integrationsprozeß von der Schaffung eines europäischen Bundesstaates noch weit entfernt ist, und es sich hierbei wohl eher um eine Vision handelt, deren Erfüllung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen ist.<sup>190</sup> Vielmehr ist von der Europäischen Union als **Staatenverbund** im Sinne einer horizontalen Gliederung auszugehen.<sup>191</sup> Damit erstreckt sich die Frage nach der Vertiefung der Union primär auf das Ausmaß der Institutionalisierung innerhalb des Staatenverbundes.

Das Streben nach der **Erweiterung** der Union bezieht sich auf deren räumliche Ausdehnung. Nach den erfolgten Beitritten Finnlands, Österreichs und Schwedens konzentriert sich diese nun auf die Staatsgebiete der Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas wie Polen, Tschechien, Ungarn etc.. Diese Transformationsstaaten<sup>192</sup> streben allesamt einen Beitritt zur Union an.<sup>193</sup> Die Europäische Union kann den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas nur dann Wohlstand und Sicherheit geben, wenn sie sich selbst diesen Ländern öffnet.<sup>194</sup> An dieser Notwendigkeit kann es keinen Zweifel geben.

Den Integrationsbemühungen der Staaten Mittel- und Osteuropas stehen jedoch erhebliche Bedenken der Mitgliedstaaten der Europäischen Union entgegen. Während auf der Seite der Transformationsstaaten die Interessenlage ziemlich eindeutig ist, erweisen sich die Interessen der Mitgliedstaaten bezüglich eines in naher Zukunft erfolgenden Beitritts als wesentlich weniger homogen. So resultiert aus der Einbeziehung der Staaten Mittel- und Osteuropas in eine gesamteuropäische Arbeitsteilung eine Verstärkung des ohnehin schon bestehenden weltweiten Wettbewerbsdrucks.<sup>195</sup> Mit einer Öffnung der Union nach Mittel- und Osteuropa würde dieser Standortwettbewerb erheblich verschärft werden. Dies liegt jedoch nicht im Interesse einiger

<sup>189</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, "Erweiterung und Vertiefung", in: *Kantzenbach, E.*, und *O. G. Mayer* (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Berlin 1993, S. 14.

<sup>190</sup> Vgl. *Möschel, W.*, Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?, in: *Juristen Zeitung* 47 (1992), S. 881., und *Watrin, Ch.*, Die marktwirtschaftliche Integration Europas, in: *Hasse; R. H., J. Molsberger und Ch. Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 298.

<sup>191</sup> Vgl. *Kirchhof, P.*, Deutschland in der Europäischen Union, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch* 1994, München 1994, S. 2 f.

<sup>192</sup> Der Begriff der Transformationsstaaten bezieht sich darauf, daß sich diese Staaten im Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft befinden.

<sup>193</sup> Vgl. *Willgerodt, H.*, Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 41 (1992), S. 96.

<sup>194</sup> Vgl. *Werner, H.*, Ordnungspolitik im Reformprozeß Osteuropas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1992, Nr. B 7/8, S. 33; *Möschel, W.*, Eine Verfassungskonzeption für die Europäische Union, in: *Gröner, H.*, und *A. Schüller* (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 23; *Watrin, Ch.*, Europas ungeklärte Ordnungsfragen, in: *Glatzel, N.*, und *E. Kleindienst* (Hrsg.), *Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens: Festschrift für Anton Rauscher*, Berlin 1993, S. 174, und *Kalfeleiter, W.*, Wettbewerb als Ordnungsprinzip für Europa, in: *Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum*, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln et al. 1994, S. 6.

<sup>195</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 20 (1994), S. 111.

Mitgliedstaaten. Besonders die weniger leistungsfähigen Staaten befürchten, ihre bisher bestehenden Wettbewerbsvorteile in Form geringerer Lohn- und Sozialkosten an die Transformationsstaaten zu verlieren. Ebenso befürchten diese Niedriglohnländer wie Portugal, Spanien, Griechenland und Irland als Netto-Empfänger-Länder sich mit geringeren Zuwachsraten der Transferzahlungen zufriedengeben zu müssen, da die Zahl der Anspruchsberechtigten steigt.<sup>196</sup> Weiterhin sind diejenigen Mitgliedstaaten an einer Erweiterung nicht interessiert, die die Europäische Gemeinschaft als politisches Instrument betrachten, da jede Erweiterung die politische Integrationsfähigkeit erschwert.<sup>197</sup> Mit steigender Zahl der Mitglieder steigt die Schwierigkeit der Gestaltung politischer Abstimmungsprozesse, zumal die Einübung der Gruppendisziplin für neue Mitgliedsländer und Gruppenmitglieder einige Zeit erfordert.

Dementgegen stehen die Interessen derjenigen Mitgliedstaaten, die die Gemeinschaft als Instrument der Marktintegration sehen, wie Großbritannien, Dänemark, Deutschland und die Niederlande. Sie erhoffen sich durch den Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas eine Intensivierung des Handels, der für alle Wohlfahrtsgewinne sicherstellt.<sup>198</sup>

Die europäische Interessenlage bezüglich eines Beitritts der Transformationsstaaten in naher Zukunft zur Union ist daher gespalten. Die Gegner eines raschen Beitritts verweisen dabei immer auf die wirtschaftliche Situation in diesen Staaten. Ihr wirtschaftlicher Entwicklungsstand sei noch nicht reif für eine Vollmitgliedschaft, und sie würden dadurch den Integrationsprozeß eher behindern als vorantreiben.<sup>199</sup> Damit wird das Spannungsfeld zwischen Erweiterung und Vertiefung thematisiert. Es wird befürchtet, daß eine Erweiterung der Union die anvisierte Vertiefung verzögert oder gar gefährdet. Dies bezieht sich vor allem auf den politisch-institutionellen Integrationsweg. Der Vertrag von Maastricht hat dabei dieses Spannungsfeld nicht entschärft, sondern im Gegenteil, er hat es verschärft, indem er die politisch-institutionelle Integrationsmethode betont.<sup>200</sup> Damit zeigt sich eine weitere Schwäche des Unionsvertrages. Nicht nur, daß er einen ordnungspolitischen Paradigmenwechsel innerhalb der Gemeinschaft bzw. Union ausgelöst hat, sondern er hat auch an den politischen Realitäten der neunziger Jahre vorbei keine Rücksicht auf die Integrationsbemühungen der Staaten Mittel- und Osteuropas genommen.<sup>201</sup> Im Gegenteil, er hat die Integrationsbarrieren erhöht. Damit läßt der in Maastricht eingeschlagene Integrationsweg erhebliche Zweifel aufkommen, ob er in der Lage ist, Europa eine dauerhafte Friedensordnung zu garantieren. Im folgenden sollen diese Integrationshindernisse genauer dargestellt werden.

Ganz im allgemeinen schafft der Unionsvertrag mit seinen weitgehenden Harmonisierungsbestrebungen in den verschiedenen Politikfeldern einen in sich geschlossenen Körper mit einer

<sup>196</sup> Vgl. *Franzmeyer, F.*, EG-Konzept überdenken, in: *Konjunkturpolitik* 37 (1991), S. 338.

<sup>197</sup> Vgl. *Vaubel, R.*, Perspektiven der europäischen Integration: Die politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: *Siebert, H.* (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*, Tübingen 1993, S. 22.

<sup>198</sup> Vgl. *Vaubel, R.*, op. cit., S. 22.

<sup>199</sup> Vgl. *Rood, J. Q. Th.*, Die Europäische Gemeinschaft und Osteuropa in langfristiger Perspektive, in: *Bonvicini, G., et al.* (Hrsg.), *Die EG und die jungen Demokratien in Europa: Ein gemeinsamer Bericht westeuropäischer Außenpolitik-Institute*, Baden-Baden 1991, S. 16.

<sup>200</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al.*, op. cit., S. 139.

<sup>201</sup> Vgl. *Franzmeyer, F.*, Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler, in: *DIW-Wochenbericht* 59 (1992), S. 193, und *Hasse, R. H.*, Die ordnungspolitischen Herausforderungen Osteuropas, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 37 (1992), S. 174.

außerordentlichen Kompliziertheit, so daß eine Erweiterung mit ihren Neuanpassungen um so mehr als eine unbequeme Störung empfunden wird.<sup>202</sup>

Die angestrebte **Europäische Währungsunion** stellt dabei ein erstes Hindernis für einen Beitritt der Transformationsstaaten dar.<sup>203</sup> Die Währungsunion wirkt wie eine Zutrittschranke, da eine endgültige Wechselkursfixierung als Vorstufe der angestrebten Gemeinschaftswährung und als Bedingung der Mitgliedschaft für die Staaten Mittel- und Osteuropas zunächst nicht zu erreichen ist.<sup>204</sup> Im Gegenteil, die Transformationsstaaten sind auf die Pufferwirkung des Wechselkurses zum Ausgleich von Produktivitäts- und Entwicklungsunterschieden angewiesen. Daneben sei auch darauf zu verweisen, daß vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Entwicklungsrückstandes der Transformationsstaaten eine monetäre Integration vorhandene regionale Einkommensdisparitäten verstärken kann.<sup>205</sup>

Ein weiteres Integrationshindernis stellt eine gemeinsame **Sozialpolitik** dar.<sup>206</sup> Obwohl die Beschlüsse zur Vereinheitlichung der Sozialpolitik von Maastricht recht vage ausgefallen sind, geben sie der Europäischen Kommission jedoch recht weitreichende Kompetenzen. Die Ausübung dieser Kompetenzen hätte jedoch Auswirkungen auf die handelspolitische Wettbewerbsfähigkeit der Neumitglieder.<sup>207</sup> Lohnkostenunterschiede als mögliche Motive für Direktinvestitionen würden im Binnenmarkt hinfällig werden. Damit würde den Beitrittsländern die Chance des Aufholens und der Angleichung über den wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Integrationsweg genommen.<sup>208</sup> Dadurch würden auch etwaige Transformationserfolge auf dem Weg zur Marktwirtschaft gefährdet werden.

Auch die **Struktur-, Kohäsions-, und Regionalpolitik** der Union stellt eine Integrationsbarriere dar. Mit ihrer Hilfe sollen die ärmeren Länder und Regionen in die Lage versetzt werden, den Anschluß an die reicheren Länder zu finden. Ein Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas zur Union würde die Anzahl der Empfängerländer dramatisch erhöhen. Dies läßt zu der Vermutung führen, daß sich die innergemeinschaftlichen Verteilungskämpfe um die jeweiligen Fördermittel verschärfen würden. Darüber hinaus würde die Regionalpolitik im Falle einer Osterweiterung an die Grenze der Finanzierbarkeit stoßen, wodurch das Instrument der Re-

<sup>202</sup> Ähnlich sah Röpke diese Problematik schon bei der Schaffung der Montanunion. Vgl. *Röpke, W.*, Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 10 (1958), S. 40.

<sup>203</sup> Vgl. *Schüller, A.*, Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen, in: *Hasse, R. H., J. Molsberger und Ch. Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 316.

<sup>204</sup> Vgl. *Weber, R. L.*, Die Europäische Währungsunion zwischen wirtschaftlicher und politischer Rationalität, in: *Leipold, H.* (Hrsg.), *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*, Marburg 1994, S. 136.

<sup>205</sup> Vgl. *Ohr, R.*, Divergenz oder Konvergenz als Folge monetärer Integration, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 21 (1995), S. 20.

<sup>206</sup> Vgl. *Schüller, A.*, Die Europäische Union vor der Frage der Osterweiterung: Entscheidungslinien und Hindernisse, in: *Leipold, H.* (Hrsg.), *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*, Marburg 1994, S. 90.

<sup>207</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al.*, op. cit., S. 139.

<sup>208</sup> Vgl. *Schüller, A.*, Die Europäische Union vor der Frage der Osterweiterung: Entscheidungslinien und Hindernisse, op. cit., S. 92.

gionalpolitik nicht zur Hilfe, sondern zum Hindernis einer Osterweiterung würde.<sup>209</sup> Gleiche Überlegungen gelten auch für den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik. Eine Ausdehnung der bisher praktizierten Agrarpolitik der Gemeinschaft auf die Staaten Mittel- und Osteuropas würde den Brüsseler Haushalt bei weitem überfordern.<sup>210</sup>

Die gemeinschaftsweite **Industriepolitik** erscheint ebensowenig integrationsfördernd. Ganz im Gegenteil, auch sie könnte sich als ein Integrationshindernis erweisen. Eine erfolgreiche Transformation von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft erfordert eine kontinuierliche Marktordnungspolitik. Diese Transformation kann als Prozeß einer fortschreitenden Marktintegration, ausgehend vom Binnenmarkt und schließlich auf die Außenmärkte übergreifend, aufgefaßt werden.<sup>211</sup> Ein solcher Prozeß kann jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Transformationsstaaten auf eindeutige marktwirtschaftliche Strukturen und Verfahren setzen, als sie gegenwärtig in den Marktwirtschaften der Europäischen Union anzutreffen sind.<sup>212</sup> Nach einem erfolgten Beitritt könnte jedoch aus Sicht der Europäischen Union - unter dem Eindruck eines hohen strukturellen Wandlungsdrucks - ein weiter ausufernder strukturpolitischer Interventionismus und eine Defensivorientierung im Sinne einer Strukturkonservierung notwendig erscheinen. Auf Strukturhaltung ausgerichtete Beihilfen und Wettbewerbsbeschränkungen wären die Folge und würden den Wandel verzögern und die Exportchancen der Reformstaaten mindern.<sup>213</sup> Somit würden die ordnungspolitischen Fehlkonzeptionen der Union ein integraler Bestandteil der Ordnungspolitik der Transformationsstaaten werden. Dadurch würden jedoch Transformationserfolge fraglich werden.

Die **Angleichung** bestehender und künftiger **nationaler Rechtsvorschriften** an das Gemeinschaftsrecht wird den Integrationserfordernissen der Transformationsstaaten ebensowenig gerecht. So könnte die Übernahme des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft die Transformationsstaaten dazu verleiten, die sich bietenden interventionspolitischen Spielräume, bspw. im Bereich der europäischen Fusionskontrolle, auszunutzen und "den marktwirtschaftlichen Kurs der Transformationspolitik von vornherein schmalspurig anzulegen".<sup>214</sup> Auch die Beihilfenaufsicht würde durch die Aufnahme der Transformationsstaaten in Schwierigkeiten kommen, da die Bewältigung der Folgen des planwirtschaftlichen Wirtschaftssystems die Gewährung zahl-

<sup>209</sup> Vgl. *Eser, Th. W.*, und *M. Hallet*, Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis, in: *Osteuropa-Wirtschaft* 38 (1993), S. 216 f. Zur Notwendigkeit strukturpolitischer Reformen vgl. auch *Eickhof, N.*, Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam* Nr. 15, Potsdam 1997, S. 19. Zu den Anpassungserfordernissen der europäischen Strukturpolitik im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung vgl. auch die einzelnen Szenarien von *Franz-meyer, F.*, EU-Strukturpolitik vor neuen Herausforderungen: Währungsunion und Osterweiterung, in: *Caesar, R.* (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und der Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 258 ff.

<sup>210</sup> Vgl. *Comes, St. F.*, Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und die Osterweiterung, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 21 (1995), S. 63.

<sup>211</sup> Vgl. *Schüller, A.*, und *R. L. Weber*, Von der Transformation zur Integration: Eine ordnungs-, handels-, und währungspolitische Aufgabenstellung, in: *Gröner, H.*, und *A. Schüller* (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 447.

<sup>212</sup> Vgl. *Hasse, R. H.*, op. cit., S. 179.

<sup>213</sup> Vgl. *Welfens, P. J. J.*, Osterweiterung der EG: Anpassungserfordernisse, Konvergenzprobleme und ordnungspolitischer Reformbedarf in Europa, in: *Gröner, H.*, und *A. Schüller* (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 524.

<sup>214</sup> *Schüller, A.*, *Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen*, op. cit., S. 323.

reicher Investitionsanreize in den Reformstaaten erforderlich macht. Damit begibt sich die Union jedoch in eine Dilemmasituation. In Anbetracht der Entwicklungsrückstände der Reformstaaten wird sie gezwungen sein, diesen Subventionen zu gewähren. Gleichzeitig wird damit jedoch die Ungleichbehandlung bei der Beihilfenaufsicht verschärft.<sup>215</sup>

Unter der Annahme, daß sich in Anbetracht der Beschäftigungsprobleme, Umverteilungserwartungen und Anpassungszwänge, unter denen die Transformationsstaaten stehen, eine Stärkung der protektionistischen Interessen der Union zu erwarten ist, könnte sich auch die gemeinsame **Handelspolitik** als Integrationshindernis erweisen.<sup>216</sup> Das protektionistische Potential der Union zeigt sich bereits in Art. 115 EGV. Die protektionistischen Spannungen könnten dabei auch innerhalb der Union zunehmen, da es sich bei den Exportgütern Ost- und Mitteleuropas vor allem um Agrar- und arbeitsintensive Produktionsgüter handelt, die ohnehin schon bereits seit Jahren Gegenstand und Ursache des allgemeinen EG-Handelsprotektionismus sind.<sup>217</sup> Sollte es zu einer Verschärfung protektionistischer Bestrebungen kommen, so würde dies zu allererst zu Lasten der Transformationsstaaten gehen, da für sie der freie Handelsverkehr der wichtigste Garant dafür ist, vorhandene Entwicklungsrückstände aufzuholen.

Den Integrationsbestrebungen der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa stehen zahlreiche Integrationshindernisse entgegen. Vor allem mit dem Abschluß des Vertrages von Maastricht hat sich das Spannungsfeld zwischen der Vertiefung und Erweiterung verschärft. Maastricht betont den politisch-institutionellen Integrationsweg mittels Harmonisierung und Vergemeinschaftung umfassender Politikfelder. Dieser politisch-institutionelle Integrationsweg wirkt jedoch auf die Reformstaaten wie eine Marktzutrittschranke. Auf der Suche nach ordnungspolitischen Perspektiven der europäischen Integration stellt sich die Frage, wie dieses Spannungsfeld aufgelöst bzw. entschärft werden kann?

Die europäische Integration benötigt ein neues Leitbild, welches auf einem Konzept einer differenzierten Integration basiert und das in der Lage ist, Vertiefung und Erweiterung gleichzeitig zu ermöglichen.<sup>218</sup> Dies bedeutet jedoch eine Umkehr des in Maastricht eingeschlagenen Integrationsweges. Nicht die politisch-institutionelle und zentralistische Integrationsmethode ermöglicht eine differenzierte Integration, sondern die marktwirtschaftliche Integrationsmethode.<sup>219</sup> Die Vertiefung der Marktintegration für eine erweiterte EU erfordert vor allem keine aufwendige Struktur-, Kohäsions-, Industrie- oder Sozialpolitik, weshalb die Reformen dieser Politikbereiche einschließlich der Agrarpolitik absolute Priorität erhalten sollten. Neben einheitlichen Wettbewerbs- und Antibeihilferegeln genügen umwelt-, gesundheits- und sozialpolitische Mindeststandards, die im Bedarfsfall harmonisiert werden können. Ansonsten sollte dem Wettbewerb der institutionellen Systeme vertraut werden.<sup>220</sup> Aus diesem Systemwettbewerb resultieren wettbewerbliche Suchprozesse, die eine wirtschaftliche Neuordnung Eu-

<sup>215</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al.*, op. cit., S. 133.

<sup>216</sup> Vgl. *Schüller, A.*, Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen, op. cit., S. 324.

<sup>217</sup> Vgl. *Hasse, R. H.*, op. cit., S. 186.

<sup>218</sup> Vgl. *Weidenfeld, W.*, und *Janning*, Fortschritt oder Zerfall, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.01.1996, S. 10.

<sup>219</sup> Vgl. *Leipold, H.*, Die EU im Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung, op. cit., S. 60, und *Schüller, A.*, Die Europäische Union vor der Frage der Osterweiterung: Entscheidungslinien und Hindernisse, op. cit., S. 105.

<sup>220</sup> *Leipold, H.*, Die EU im Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung, op. cit., S. 74.

ropas ermöglichen, aus der auf Dauer alle Staaten Produktivitätsgewinne erzielen können.<sup>221</sup> Nur aus der Sicht der politisch-institutionellen Integrationsmethode befindet sich die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung. Der Gegensatz zwischen Vertiefung und Erweiterung ist solange unbeachtlich, wie die Gemeinschaft die marktwirtschaftliche Integration verfolgt.<sup>222</sup> Unter Anerkennung dieser Gegebenheiten verschiebt sich das Gewicht der Alternativen vom europäischen Bundesstaat in Richtung auf eine umfassende europäische Marktwirtschaftsordnung.<sup>223</sup> Damit rückt die Gestaltung der Ordnungspolitik in den Mittelpunkt des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses.<sup>224</sup> Eine Neuorientierung in der ordnungspolitischen Ausrichtung der Europäischen Union ist damit erforderlich.

### 1.2.2 Ordnungspolitische Orientierungen eines integrierten Europas

Die Entwicklung ordnungspolitischer Perspektiven für den europäischen Integrationsprozeß kann nicht unabhängig von der Frage nach dem anzustrebenden Endzustand der Europäischen Union erfolgen. Das heißt, die Beantwortung der Frage, wie das künftige Europa verfaßt sein soll, determiniert die Ableitung ordnungspolitischer Perspektiven. Die zentrale Fragestellung nach der Verfassung des künftigen Europas zielt dabei auf das zweidimensionale Beziehungsgeflecht zwischen politischer und ökonomischer Ordnung ab. Die Interdependenz zwischen politischer und ökonomischer Ordnung ist für die Gestaltung des künftigen Europas von ausschlaggebender Relevanz.<sup>225</sup>

Die Gestaltung der politischen Ordnung kreist weitgehend um die Frage nach der Errichtung eines Bundesstaates oder Staatenbundes. Wie schon oben ausgeführt, sind bezüglich der Finalität eines europäischen Bundesstaates erhebliche Zweifel anzumelden. Nicht nur hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, daß im aktuellen politischen Gefüge Europas die Schaffung eines solchen Bundesstaates jemals möglich erscheint, sondern auch hinsichtlich der Erwünschtheit eines zentral organisierten europäischen Bundesstaates.<sup>226</sup> Auf die Frage, ob die Finalität eines integrierten Europas eher in einem Bundesstaat oder in einem Staatenbund zu finden sein wird, kann es jedoch keine wissenschaftlich verlässliche Antwort geben.<sup>227</sup> Von daher betrachtet, kann die Ableitung ordnungspolitischer Perspektiven nur dadurch erfolgen, indem man nicht

<sup>221</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, *supra*, S. 111.

<sup>222</sup> Vgl. *Willgerodt, H.*, Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, *supra*, S. 120., und *Achten, P.*, Die Osterweiterung der Europäischen Union: Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Bergisch-Gladbach - Köln 1996, S. 191.

<sup>223</sup> Vgl. *Watrin, Ch.*, Europas ungeklärte Ordnungsfragen, *op. cit.*, S. 188.

<sup>224</sup> Vgl. *Watrin, Ch.*, Die marktwirtschaftliche Integration Europas, *op. cit.*, S. 302 f.

<sup>225</sup> Zur Interdependenz zwischen politischer und ökonomischer Ordnung vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen 1975, S. 13 ff. und 332 ff.

<sup>226</sup> Vgl. *Isensee J.*, Europa - die politische Erfindung eines Erdteils, in: *ders.* (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1993, S. 137 f.

<sup>227</sup> So findet sich auch im Vertrag von Maastricht keine verlässliche Antwort über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses. Vgl. *Hrbek, R.*, Der Ertrag der >>Verfassungsdebatte<< von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, in: *Baur, J. F., P.-Ch. Müller-Graff* und *M. Zuleeg* (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln et al. 1992, S. 137.

vom Phantombild eines wie auch immer gearteten europäischen Bundesstaates ausgeht, sondern vom Status quo. Dieser Status quo lautet, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bestätigt, daß es sich bei der Europäischen Union um einen Staatenverbund<sup>228</sup> handelt.<sup>229</sup> "In der Europäischen Union schließen sich unabhängige und souveräne Staaten zusammen, um einige ihrer Befugnisse und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben. Vereinbart ist nicht die Gründung eines europäischen Staates, sondern die Begründung von Völkerrechtsverbindlichkeiten unter selbständig bleibenden Staaten."<sup>230</sup>

Da aus wissenschaftlicher Sicht die Frage nach der Finalität der politischen Ordnung Europas nur unzureichend zu beantworten ist, rückt nun vielmehr die Frage nach der ökonomischen Ordnung in den Vordergrund.

Im Mittelpunkt der Gestaltung der ökonomischen Ordnung der Europäischen Union steht die **Wirtschaftsverfassung**. Dabei soll nicht der wenig befruchtenden und eher dogmatischen Diskussion nachgegangen werden, ob man im Rahmen des EG-Vertrages überhaupt von einer Wirtschaftsverfassung ausgehen kann.<sup>231</sup> Vielmehr ist von der herrschenden Meinung auszugehen, daß es sich bei den vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaft bzw. Union um eine Wirtschaftsverfassung handelt.<sup>232</sup> Diese Auffassung bestätigt auch das EWR-Gutachten des EuGH, in dem der Gerichtshof kontestiert, daß es sich beim EG-Vertrag um eine Wirtschaftsverfassung nicht nur im materiellen, sondern auch im formellen Sinne handelt.<sup>233</sup>

Die ordnungspolitischen Orientierungen eines integrierten Europas beziehen sich in der Hauptsache auf die Gestaltung der bestehenden europäischen Wirtschaftsverfassung. Der Gegenstandsbereich der Theorie der Wirtschaftsverfassung ist die rechtliche Ordnung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft.<sup>234</sup> Die Rechtsfrage nach dem Verhältnis von Staat und Wirtschaft wird nach dem Prinzip der funktionalen Differenzierung gelöst.<sup>235</sup> Danach bezeichnet die Wirtschaftsverfassung jenen Teil der Rechtsordnung, der die wirtschaftliche Sphäre von der politischen sowohl funktional gegeneinander abgrenzt als auch nach justitiablen Kriterien miteinander kompatibel macht. Zu den grundlegenden Einsichten der wirtschaftsverfassungs-

<sup>228</sup> Hierbei ist darauf zu verweisen, daß die Begriffe Staatenbund und Staatenverbund nicht synonym zu verwenden sind. Während der Begriff des Staatenbundes jede Form eines Zusammenschlusses zwischen Staaten beschreibt, bezeichnet der Begriff des Staatenverbundes die Verbundenheit der Mitgliedstaaten in der Absicht, einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben. Somit geht der Begriff des Staatenverbundes inhaltlich über den Begriff eines Staatenbundes hinaus. Vgl. hierzu *Kirchhof, P.*, Deutschland in der Europäischen Union, op. cit., S. 5.

<sup>229</sup> Vgl. *Steinberger, H.*, Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Hommelhoff, P.*, und *P. Kirchhof* (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 28.

<sup>230</sup> *Kirchhof, P.*, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Hommelhoff, P.*, und *P. Kirchhof* (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 12.

<sup>231</sup> Zu dieser Problematik vgl. *Oppermann, Th.*, Europäische Wirtschaftsverfassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte, op. cit., S. 55.

<sup>232</sup> Vgl. stellvertretend für viele *Mestmäcker, E.-J.*, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, op. cit., S. 271. Im Gegensatz dazu vgl. *Beutler, B., et al.*, op. cit., S. 67. Eine Europäische Wirtschaftsverfassung wird mit dem Verweis auf die fehlende Eigentumsordnung, dem wichtigsten Element einer jeden Wirtschaftsverfassung, zurückgewiesen.

<sup>233</sup> Vgl. *o.V.*, Das EWR-Gutachten des EuGH, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 3 (1992), S. 35 f.

<sup>234</sup> Vgl. *Behrens, P.*, op. cit., S. 74.

<sup>235</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Recht und ökonomisches Gesetz: Über die Grenzen von Staat, Gesellschaft und Privatautonomie, 2. Auflage, Baden-Baden 1984, S. 24 ff.

rechtlichen Theorie gehört dabei, daß die Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen nur in einem Rechtszustand zur Geltung kommen kann, der die Wirtschaft weder in ihren "Naturzustand" entläßt, noch dem Staat vollkommen ausliefert.<sup>236</sup> Die Lehre von der Wirtschaftsverfassung formuliert die politische Potenz des Ökonomischen, damit sie ihren rechts- und sozialstaatlichen Aufgaben in Unabhängigkeit gerecht werden kann und die Möglichkeit unabhängigen staatlichen Handelns mit den wirtschaftlichen und politischen Handlungsfreiheiten der Bürger in Einklang gebracht werden kann.<sup>237</sup>

Diesen aus der Theorie abgeleiteten Aufgaben einer Wirtschaftsverfassung muß auch eine europäische Wirtschaftsverfassung Rechnung tragen. Rückt die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in den Mittelpunkt der ordnungspolitischen Orientierung des europäischen Integrationsprozesses, so stellt sich die Frage nach dem Reformbedarf der bestehenden europäischen Wirtschaftsverfassung. Das Grundprinzip einer Wirtschaftsverfassung besteht darin, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft rechtlich zu ordnen. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde jedoch genau dieses Prinzip verletzt, indem Entscheidungen, die bisher der Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen überantwortet waren, künftig den politischen Abstimmungsentscheidungen der Gemeinschaftsorgane unterworfen werden.<sup>238</sup> Genau an diesem Punkt setzt der Reformbedarf der europäischen Wirtschaftsverfassung an. Geht man davon aus, daß trotz aller in Maastricht erfahrenen Verwässerungen im Rahmen des EG-Vertrags grundsätzlich eine Systemgarantie zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung - entsprechend einem System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt - besteht, so ergibt sich der Reformbedarf der Wirtschaftsverfassung besonders im Hinblick auf die Gestaltung der Funktionsgarantien zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung.<sup>239</sup> Die Systemgarantie muß durch entsprechende Funktionsgarantien abgesichert werden. Diese Funktionsgarantien beziehen sich dabei nicht nur primär auf die Ausgestaltung einer europäischen Wettbewerbsordnung, sondern auch auf die Aspekte einer notwendigen Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungskompetenzen, die unzureichend konstitutionalisierten Regulierungskompetenzen und die notwendige Beschränkung der Bevorzugung protektionistischer Gruppeninteressen gegenüber den Allgemeininteressen.<sup>240</sup>

In der vorliegenden Arbeit sollen die ordnungspolitischen Perspektiven der europäischen Integration und damit auch die Ansätze zu einer Reform der europäischen Wirtschaftsverfassung aufgezeigt werden. Im Vordergrund steht dabei das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik. Diese Vorgehensweise findet ihre Begründung darin, daß der Wettbewerb und damit gleichzeitig die Wettbewerbspolitik die wichtigsten Institutionen einer Wirtschaftsverfassung darstellen.<sup>241</sup> Dementgegen steht die Industriepolitik, die als ein Gegenentwurf zum Wettbewerbssystem aufgefaßt werden kann.<sup>242</sup> Damit strahlt der Gegensatz

<sup>236</sup> Vgl. *Behrens, P.*, op. cit., S. 76.

<sup>237</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, *Recht und ökonomisches Gesetz: Über die Grenzen von Staat, Gesellschaft und Privatautonomie* op. cit., S. 68.

<sup>238</sup> Vgl. *Behrens, P.*, op. cit., S. 89.

<sup>239</sup> Vgl. *Basedow, J.*, *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*, op. cit., S. 61, und *Mestmäcker, E.-J.*, *Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union*, op. cit., S. 270.

<sup>240</sup> Vgl. *Petersmann, E. U.*, *Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG*, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 412 ff.

<sup>241</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, *Bausteine zu einer Wirtschaftsverfassung: Franz Böhm in Jena*, Jena 1996, S. 3.

<sup>242</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, *Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa*, op. cit., S. 27.

zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik auch auf alle anderen Bereiche der Wirtschaftsverfassung aus. Während die Wettbewerbspolitik auf die Effizienz dezentraler Entscheidungen setzt, werden mit der Industriepolitik die Entscheidungsverfahren zentralisiert. Damit steht das Verhältnis zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik auch stellvertretend für das Verhältnis zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung im europäischen Integrationsprozeß. Die Aufgabe der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschaftsverfassung und damit gleichzeitig die Bestimmung der ökonomischen Ordnung eines integrierten Europas ist es, dieses Spannungsverhältnis aufzulösen bzw. zu entschärfen. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll diesen Überlegungen nachgegangen werden.

### 1.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ein zentrales Kennzeichen des europäischen Integrationsprozesses ist das Fehlen einer konsistenten ordnungspolitischen Orientierung. Ordnungspolitische Aspekte spielten in der Gestaltung der europäischen Integration immer nur eine untergeordnete Rolle. Dieses Defizit an ordnungspolitischer Gestaltung ist wesentlich dafür verantwortlich, daß in den letzten Jahren vermehrt Zentralisierungsprozesse zu Lasten des Wettbewerbsprinzips zu beobachten waren.

In den Anfangsjahren der europäischen Integration fiel dieses ordnungspolitische Defizit nicht so stark ins Gewicht, da die europäische Integration hauptsächlich vom Gedanken der Marktintegration im Hinblick auf die Abschaffung von Schranken im Handel zwischen den Mitgliedstaaten geprägt war. Daher kann der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Rom 1957 in seinen Wesenszügen als ein an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierter Vertrag charakterisiert werden. Mit der Konstitutionalisierung der vier Grundfreiheiten und der Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, wurde festgelegt, daß die Grundsätze der Marktwirtschaft für die Entstehung des Gemeinsamen Marktes anzuwenden sind. Darüber hinaus garantierte die negative commerce clause einen wesentlichen Deregulierungseffekt auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Obwohl der EWG-Vertrag kein industriepolitisches Mandat für die Gemeinschaft vorsah, hat es auf Gemeinschaftsebene immer industriepolitische Bestrebungen gegeben, die jedoch zunächst nur wenig in der Gemeinschaftspolitik durchsetzungsfähig waren. Dies änderte sich bereits mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte, die als ein Vorbote des in Maastricht vollzogenen ordnungspolitischen Paradigmenwechsels anzusehen ist. Diese These stützt sich vor allem darauf, daß mit der EEA verstärkt interventionistische Elemente betont wurden. Die Ursachen dafür finden sich im Binnenmarktkonzept, in der Ermächtigungsklausel des Art. 100a EWGV und in der Verstärkung industriepolitischer Komponenten durch die neuen Vertragsartikel Forschung und technologische Entwicklung sowie in der verstärkten Regionalpolitik. Die Schwächung der Wettbewerbskräfte resultierte dabei weniger aus dem Binnenmarktkonzept selbst, das als wesentlicher Schritt in Richtung Deregulierung und Intensivierung des Wettbewerbs angesehen werden konnte, sondern vielmehr daraus, daß die Gemeinschaftsinstitutionen es als einen Auftrag zur gemeinschaftsweiten Harmonisierung verstanden.

Der Vertrag von Maastricht ist insofern für die ordnungspolitische Entwicklung der europäischen Integration von Bedeutung, als daß er einen ordnungspolitischen Paradigmenwechsel markiert. Dies zeigt sich vor allem in der Neufassung des Art. 3 EGV, in dem das Prinzip der Industriepolitik dem Wettbewerbsprinzip gleichgestellt wird. Im Hinblick auf die ordnungspo-

litische Ausrichtung ergibt sich somit eine ambivalente Vertragslage. Mit der Aufnahme weiterer interventionistischer Förderkompetenzen wurde das Wettbewerbsprinzip geschwächt und verwässert. Damit bewirkt der Vertrag von Maastricht eine erhebliche Politisierung des Integrationsprozesses und verstößt gegen das Grundprinzip einer jeden Wirtschaftsverfassung, die wirtschaftliche von der politischen Sphäre funktional gegeneinander abzugrenzen. Durch Maastricht erfuhr die europäische Wirtschaftsverfassung eine unzulässige Vermischung ökonomischer und politischer Prinzipien.

Im Vertrag von Amsterdam scheint sich dieser ordnungspolitische Paradigmenwechsel nicht nur fortzusetzen, sondern auch zu verstärken. Gründe hierfür liefern die Aufnahme der beschäftigungspolitischen Kompetenzen für die Gemeinschaftsorgane und die Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit im neuen Art. 2 EGV. Damit würde das industriepolitische Prinzip der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einen völlig neuen Stellenwert erhalten. Von einer Prädominanz des Wettbewerbsprinzips kann dann nicht mehr ausgegangen werden.

Eine konsistente ordnungspolitische Orientierung kann daher für den europäischen Integrationsprozeß nicht festgestellt werden. Mit der Betonung der positiven Integrationsmethode wurden die Marktkräfte mehr und mehr zurückgedrängt. Im Hinblick auf die ordnungspolitische Gestaltung des fortschreitenden Integrationsprozesses stellt sich daher die Aufgabe, die verlorengegangenen Funktionsgarantien zugunsten des Wettbewerbsprinzips zu stärken. Im Mittelpunkt steht dabei die Gestaltung einer europäischen Wirtschaftsverfassung, die sowohl der Forderung nach Vertiefung, als auch nach Erweiterung der europäischen Integration gerecht wird.



## 2 Mechanismen der politischen und ökonomischen Integration

Mit der zunehmenden Bedeutung der verschiedensten Formen der internationalen ökonomischen und politischen Integration hat die Integrationsforschung in den Wirtschaftswissenschaften verstärkt an Bedeutung gewonnen. Der Begriff der ökonomischen Integration bezeichnet den Prozeß des Zusammenschlusses bislang getrennter Volkswirtschaften zu einem größeren einheitlichen Wirtschaftsraum.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang dominieren vor allem die außenwirtschaftstheoretischen Ansätze innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Integrationsforschung. Nach der Stärke des jeweiligen Integrationsumfanges werden verschiedene Formen der internationalen Integration unterschieden. Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion und vollständige wirtschaftliche Integration bilden die Grundzustandsformen eines Integrationsprozesses, wobei die ersten drei genannten Formen als Marktintegration bezeichnet werden. Wirtschaftsunion sowie vollständige wirtschaftliche Integration stellen die politisch-institutionellen Integrationsformen dar.<sup>2</sup> Eine solche Unterscheidung ist jedoch nicht unproblematisch, da in modernen Volkswirtschaften die Güter- und Faktormärkte durch erhebliche staatliche Regulierungen gekennzeichnet sind und somit auch die reine Marktintegration einer Ergänzung durch Harmonisierung und Abstimmung der Wirtschaftspolitik bedarf.<sup>3</sup>

Den verschiedenen vor allem außenwirtschaftstheoretisch geprägten Integrationsansätzen ist gemein, daß sie sich fast ausschließlich auf die Probleme der Gütermarktintegration im Rahmen der Zollunionstheorie beziehen.<sup>4</sup> Ordnungspolitische Problemaspekte fanden dagegen in den bisherigen Ansätzen zur Integrationsforschung nur eine geringfügige Beachtung. Auch in der deutschsprachigen Literatur finden sich nur wenige Arbeiten, die die ordnungspolitische Gestaltung und Absicherung von Integrationsprozessen thematisieren.<sup>5</sup> Dieses Theoriedefizit wiegt jedoch um so schwerer, als - entsprechend dem Theorieansatz der "**Economics of Interdependence**" - mit zunehmender marktintegrativer Verflechtung der Volkswirtschaften die erfolgreiche Verfolgung nationaler ökonomischer Ziele erschwert wird.<sup>6</sup> Damit steigt jedoch der Bedarf an supranationalen Institutionen, die den nationalen Autonomieverlust

<sup>1</sup> Vgl. *Balassa, B.*, Towards a Theory of Economic Integration, in: *Kyklos* 14 (1961), S. 4 ff.; *Krämer, H. R.*, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration: Versuch einer Systematik, Tübingen 1969, S. 2 ff., und *Machlup, F.*, A History of Thought on Economic Integration, New York 1977, S. 13 ff.

<sup>2</sup> Vgl. *Cooper, R. N.*, Worldwide versus Regional Integration: Is there an Optimum Size of the Integrated Area?, in: *Machlup, F.* (Hrsg.), Economic Integration Worldwide, Regional, Sectoral, London-Basingstoke 1976, S. 42 f., und *El-Agraa, A. M.*, The Theory and Measurement of International Economic Integration, New York 1989, S. 2.

<sup>3</sup> Vgl. *Pelkmans, J.*, Economic Theories of Integration Revised, in: *Journal of Common Market Studies* 18 (1980), S. 340 f., und *Robson, P.*, The Economics of International Integration, 3. Aufl., London et al. 1989, S. 57.

<sup>4</sup> Vgl. *Lang, F. P.*, und *A. M. Stange*, Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 45 (1994), S. 165.

<sup>5</sup> Vgl. jedoch zum Beispiel *Rahmsdorf, D. W.*, Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration, Kehl am Rhein - Straßburg 1982, S. 37 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Cooper, R. N.*, The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, New York et al. 1968, S. 148.

kompensieren und anstelle nationaler ökonomischer Ziele gemeinschaftsweite Ziele definieren und verfolgen. Wenn jedoch mit fortschreitender marktintegrativer Verflechtung der Bedarf an supranationalen Institutionen wächst, so rückt nun vor allem die Frage nach der ordnungspolitischen Gestaltung des Integrationsprozesses in den Mittelpunkt. Wie können in einem sich vergrößern Wirtschaftsraum die unterschiedlichen Aktivitäten der Wirtschaftsteilnehmer koordiniert werden? Sollen die Gemeinschaftsziele zentral oder dezentral formuliert werden? Welche Rollenverteilung ergibt sich zwischen supranationalen und nationalen Institutionen? Diese Fragestellungen beschreiben stellvertretend das ordnungspolitische Gestaltungsproblem im Rahmen von ökonomischen und politischen Integrationsprozessen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kommt der ordnungspolitischen Gestaltung von Integrationsprozessen eine wichtige Bedeutung zu. Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenz von Integrationsprozessen steigen die Komplexität der Gestaltungsprobleme und damit auch die Anforderungen an die Koordinationsmechanismen. Im vorliegenden Kapitel soll ein Ansatz konzipiert werden, der die ordnungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen von ökonomischen und politischen Integrationsprozessen beschreibt. Ausgehend von der sozialwissenschaftlich-systematischen Sicht soll die Koordination des menschlichen Zusammenlebens auf die Ebene der ökonomischen bzw. politischen Integration transformiert werden. Dabei wird auf die allgemein bekannten ordnungspolitischen Implikationen der ordoliberalen Freiburger Schule und der österreichischen Schule zurückgegriffen.

## 2.1 Konzeption eines ordnungspolitischen Integrationsansatzes

### 2.1.1 Ordnungstheorie und Ordnungspolitik

Die Konzeption eines ordnungspolitischen Integrationsansatzes erfordert zunächst die Bestimmung der Begriffe Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Die Denkansätze, welche die Ordnungsbedingtheit wirtschaftlichen Handelns in das Zentrum ihrer Erkenntnisbemühungen stellen, sind untrennbar mit der Freiburger Schule und ihren wichtigsten Vertretern wie *Walter Eucken, Franz Böhm, Friedrich A. Lutz, Wilhelm Röpke* et al. verbunden.<sup>7</sup>

Den Termini der Ordnungstheorie und Ordnungspolitik begegnet man daher hauptsächlich in der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur. Diese fast nahezu ausschließliche Beschränkung der Begriffe auf die deutsche Nationalökonomie macht jedoch die theoretische Auseinandersetzung mit ihnen nicht leichter. Ganz im Gegenteil, vielmehr wird häufig Ordnungstheorie und Ordnungspolitik mit dem Ordo-Modell *Walter Euckens* und der daraus hervorgehenden Sozialen Marktwirtschaft gleichgesetzt.<sup>8</sup> Eine solche einseitige Verknüpfung dieser Begriffe mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft erscheint jedoch unzulässig, da mit ihr bereits das Werturteil verbunden ist, die Soziale Marktwirtschaft schon a priori als überlegenes System zu kennzeichnen. Die Werthaltigkeit der Ordnungstheorie und die damit verbundene unzulässige Vermengung von normativer und positiver Theorie ist einer der

<sup>7</sup> Vgl. *Hartwig, K.-H.*, Ordnungstheorie und die Tradition des ökonomischen Denkens, in: *Cassel, D., B.-Th. Ramb* und *H. J. Thieme* (Hrsg.), Ordnungspolitik, München 1988, S. 38 ff.

<sup>8</sup> Zur Identität von Ordo-Liberalismus und Sozialer Marktwirtschaft vgl. *Watrin, Ch.*, Ordnungs- und wirtschaftspolitische Grundlagen Sozialer Marktwirtschaft, in: *Klein, W., S. Paraskewopoulos* und *H. Winter* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft: Ein Modell für Europa, Berlin 1994, S. 13.

Hauptvorwürfe, der gegen die Vertreter der ordoliberalen Freiburger Schule immer wieder artikuliert wird.<sup>9</sup> Dieser Vorwurf ist jedoch zu relativieren, da *Eucken* selbst in seinem Denken in Ordnungen alle Formen einer Ordnung in Betracht zog, von denen sich Elemente in der beobachtbaren geschichtlichen Wirklichkeit vorfinden.<sup>10</sup>

Im Mittelpunkt des ordnungstheoretischen Denkens steht die Frage: Welche Konsequenzen haben bestimmte Arten von Ordnungen für die Wirtschaft und auch für die Gesellschaft?<sup>11</sup> Mit der expliziten Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Gesellschaft soll deutlich werden, daß sich die ordnungstheoretischen Reflexionen *Euckens* eben nicht nur auf den Bereich der Wirtschaft erstreckt haben, sondern gemäß der postulierten Interdependenz der Ordnungen auch auf die gesellschaftliche Sphäre.<sup>12</sup> Allgemein versteht man unter der **Ordnungstheorie** jene Systeme von Aussagen, die sich explizit auf die Entstehung und Wirkung institutioneller Arrangements beziehen.<sup>13</sup> Sie dient vor allem der Erklärung des Entstehens allgemein anerkannter formal-rechtlicher Regelungen sowie moralischer Regeln und Normen, der Erklärung, wie diese das wirtschaftliche Verhalten der Akteure maßgeblich prägen, und welche Bedeutung sie für die gesamtwirtschaftliche Koordination des einzelwirtschaftlichen Verhaltens unter Berücksichtigung der sich ergebenden Auswirkungen auf das Gesellschaftssystem haben.

Gegenstand der **Ordnungspolitik** ist die Gestaltung der ethischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten und politischen Entscheidungsträgern.<sup>14</sup> Die Ordnungspolitik läßt sich somit einerseits in die Wirtschaftsordnungspolitik und andererseits in die Staatsordnungspolitik untergliedern.

Die **Wirtschaftsordnungspolitik** soll eine bestimmte Wirtschaftsordnung einführen, sichern und weiterentwickeln.<sup>15</sup> Die Wirtschaftsordnung umfaßt die Gesamtheit aller Regeln, Sitten, Gebräuche, Traditionen und Konventionen, d.h. sowohl moralische als auch rechtliche Normen, die die Koordination und Kooperation aller Wirtschaftseinheiten ermöglichen und erzwingen.<sup>16</sup> Damit bezieht sich die Wirtschaftsordnungspolitik hauptsächlich auf die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung, um ein dauerhaftes, für alle Gesellschaftsmitglieder verbindliches System rechtlich normierter Verhaltensregeln für die Teilnehmer am Wirtschaftsprozeß zu

<sup>9</sup> Vgl. hierzu *Riese, H.*, Ordnungsidee und Ordnungspolitik - Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: *Kyklos* 25 (1972), S. 34 ff.; *Herder-Dornreich, Ph.*, Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie, in: *Issing, O.* (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981, S. 680 ff., und *Kirchgässner, G.*, *Wirtschaftspolitik und Politiksystem: Zur Kritik der traditionellen Ordnungstheorie aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, in: *Cassel, D., B.-Th. Ramb und H. J. Thieme* (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, München 1988, S. 62 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Böhm, F.*, Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 3 (1950), S. XVI.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *Radnitzky, G.*, Einleitende Bemerkungen - ein Plädoyer für marktwirtschaftlich orientierte think tanks, in: *ders. und H. Bouillon* (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin et al. 1991, S. III.

<sup>12</sup> Vgl. *Eucken, W.*, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., Tübingen 1975, S. 183, und *Krüsselberg, H.-G.*, Zur Interdependenz von Wirtschaftsordnung und Gesellschaftsordnung: Euckens Plädoyer für ein umfassendes Denken in Ordnungen, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 40 (1989), S. 226.

<sup>13</sup> Vgl. *Hartwig, K.-H.*, op. cit., S. 32.

<sup>14</sup> Vgl. *Cassel, D.*, *Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik*, in: *ders., B.-Th. Ramb und H. J. Thieme* (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, München 1988, S. 313.

<sup>15</sup> Vgl. *Cassel, D.*, op. cit., S. 314 ff., und *Streit, M. E.*, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 4. Auflage, Düsseldorf 1991, S. 57.

<sup>16</sup> Vgl. *Cassel, D.*, op. cit., S. 314.

errichten, anzuwenden und durchzusetzen. Dazu gehören nach *Tuchtfeldt* die Planungs- und Koordinationsverfassung, die Eigentumsverfassung, die Haushalts- und Unternehmensverfassung, die Produktions- und Marktverfassung sowie die Geld- und Sozialverfassung.<sup>17</sup>

Die Aufgabe der **Staatsordnungspolitik** ist die Festlegung der Regelungen, nach denen der politische Entscheidungsprozeß ablaufen soll.<sup>18</sup> Sie umfaßt die Gestaltungsbereiche der Staatsverfassung, des Regierungssystems, supranationaler Institutionen, der Politikberatung und -kontrolle sowie die Berücksichtigung der Einflußnahmen von organisierten Interessengruppen. Somit läßt sich auch der Gegenstandsbereich der Neuen Politischen Ökonomie unter ordnungspolitischen, hier vor allem unter staatsordnungspolitischen Fragestellungen berücksichtigen.<sup>19</sup>

Der Begriff der Ordnungspolitik kann sowohl im normativen als auch im positiven Sinne verwendet werden. Normative Ordnungspolitik strebt die Gestaltung und Sicherung einer idealtypischen Wirtschaftsordnung an.<sup>20</sup> Den ordnungspolitischen Erkenntnissen liegt eine Wertentscheidung zugunsten eines bestimmten Wirtschaftssystems zugrunde. In diesem Sinn sind die Aussagen der Freiburger Schule und deren Implikationen im Hinblick auf die Gestaltung der Wettbewerbsordnung und deren Verwirklichung als normative Ordnungspolitik zu verstehen.

Im Rahmen dieser Arbeit soll jedoch zunächst von einem positiven ordnungspolitischen Verständnis ausgegangen werden. Die positive Theorie der Ordnungspolitik begreift diese als jeden Einsatz von Instrumenten, mit denen sich die moralischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen und politischen Verhaltens gestalten lassen. Jedoch ist nicht von einem unüberbrückbaren Gegensatz zwischen normativer und positiver Theorie auszugehen. Werden die einzelnen Instrumente hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft untersucht, so führen sie zu keiner unmittelbar anderen Empfehlung als sie die normative Theorie der Ordnungspolitik gibt.<sup>21</sup>

## 2.1.2 Märkte und Hierarchien - Grundtypen gesellschaftlicher Koordination

Auf den Koordinationstypen des menschlichen Zusammenlebens aufbauend, welche aus der sozialwissenschaftlich-systematischen Sicht abgeleitet werden können, soll im folgenden ein ordnungspolitischer Ansatz zur Beschreibung von Integrationsprozessen entwickelt werden. Grundlegend für diese Vorgehensweise ist dabei die Erkenntnis, daß Integrationsprozesse, wie auch alle anderen in der menschlichen Gesellschaft ablaufenden Austausch- bzw. Interaktionsprozesse, der Koordination bedürfen. Die Koordination bezeichnet die Abstimmung von interdependenten Handlungen innerhalb der Gesellschaft. Die Tatsache, daß jede Form der Integration - die Zusammenführung einzelner Elemente zu einem Ganzen<sup>22</sup> - zu einer unwei-

<sup>17</sup> Vgl. *Tuchtfeldt, E.*, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik: Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 2 (1957), S. 55f.

<sup>18</sup> Vgl. *Cassel, D.*, op. cit., S. 320.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu *Leipold, H.*, Das Ordnungsproblem in der ökonomischen Institutionentheorie, in: ORDO- Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 40 (1989), S. 129 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Cassel, D.*, op. cit., S. 323.

<sup>21</sup> Vgl. *Cassel, D.*, op. cit., S. 328.

<sup>22</sup> Vgl. *Krämer, H. -R.*, op. cit., S. 2.

gerlichen Erhöhung der jeweiligen Interdependenzen führt, läßt einen gestiegenen Koordinationsaufwand erwarten. Koordinations- und Integrationsprozesse stehen somit in einem unmittelbaren Beziehungszusammenhang. Auf der Basis dieser Explikationen scheint eine Übertragung der Koordinationstypen des menschlichen Zusammenlebens auf Integrationsprozesse prinzipiell möglich.

Aus der sozialwissenschaftlich-systematischen Perspektive können sämtliche Koordinationsformen des menschlichen Zusammenlebens auf die idealtypischen Steuerungsprinzipien "Märkte" und "Hierarchien" zurückgeführt werden. Neben diesen Formen wird noch eine dritte Form, die sogenannten Netzwerke, unterschieden.<sup>23</sup> In den nachfolgenden Ausführungen soll jedoch von der Existenz dieser Koordinationsform abstrahiert werden, da Netzwerke strenggenommen eine intermediäre Koordinationsform zwischen Märkte und Hierarchien darstellen, die sowohl marktliche als auch hierarchische Elemente miteinander vereinen.<sup>24</sup>

Den Steuerungsprinzipien Märkte und Hierarchien können spezifische Regelungsmechanismen zugeordnet werden. Märkte sind durch spontane Koordinationen im Rahmen von Selbstorganisationsprozessen gekennzeichnet. Hierarchien dagegen stützen sich in ihren Abstimmungsprozessen auf zentrale, kollektiv verbindliche Entscheidungen. Gemeinsam ist ihnen, daß sie sozio-ökonomische Institutionen zur Koordination ökonomischer Aktivitäten darstellen.

Märkte stellen diejenige Koordinationsform dar, in denen unabhängig handelnde Akteure, die sich rational oder opportunistisch verhalten, genau spezifizierte Leistungen miteinander austauschen. Der Leistungsaustausch erfolgt auf der Basis von Verträgen und definierten Eigentumsrechten. Die transaktionsrelevante Informationsübermittlung erfolgt auf der Grundlage von Preisen. Die zwischen den Akteuren bestehenden Austauschbeziehungen sind flüchtig und weisen einen kompetitiven Charakter auf. Marktliche Koordinationsmechanismen zeichnen sich durch eine hohe Flexibilität und hohes Komplexitätsverarbeitungspotential von interdependenten Handlungen aus.

Die hierarchische Koordination erfolgt aufgrund von Über- und Unterordnungsverhältnissen. Genau bestimmte kollektive Verfahrensregeln, Pläne und Programme substituieren die marktlichen Abstimmungsmechanismen. Der Informationsaustausch erfolgt über fixierte Verfahrensregeln. Die Austauschbeziehungen sind auf Dauer angelegt und kooperativ. Flexibilität und Komplexitätsverarbeitungspotential sind eher als gering anzusehen. Die Vorteile hierarchischer Koordination sind in der weitgehenden Standardisierung und den daraus resultierenden möglichen Effizienzgewinnen zu sehen.

Die nachfolgende Abbildung stellt zusammenfassend die zentralen Merkmale der Grundtypen der menschlichen Koordination gegenüber.

<sup>23</sup> Powell, W. W., Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in: Thompson, G., J. Frances, R. Levacic und J. Mitchell (Hrsg.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London- Newbury Park - New Dehli 1991, S. 268.

<sup>24</sup> Imai, K., und H. Itami, Interpenetration of Organization and Market: Japan's Firm and Market in Comparison with the U.S., in: *International Journal of Industrial Organization* 2 (1984), S. 286 f.

Zentrale Merkmale	Märkte	Hierarchien
normative Basis	Vertrag/definierte Eigentumsrechte	Über- und Unterordnungsverhältnisse
Informationsübermittlung	Preise	kollektiv verbindliche Verfahrensregeln
Kompetenzverteilung	dezentral	zentral
Methoden der Konfliktlösung	Verhandlung	Ermächtigung, Überwachung und Zwang
Abstimmung	exit	voice
Austauschbeziehung	kompetitiv	kooperativ
Flexibilität	hoch	gering
Komplexitätsverarbeitungspotential	hoch	gering

Abb. 1: Zentrale Merkmale von Märkten und Hierarchien<sup>25</sup>

An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die dargestellten Steuerungsprinzipien und Abstimmungsmechanismen in der sozialen Realität nicht in reiner Form und isoliert voneinander anzutreffen sind.<sup>26</sup> Vielmehr handelt es sich um eine Typisierung und Vereinfachung.

Im Ergebnis entspricht diese Typisierung, überträgt man sie auf die Ausgestaltung von Wirtschaftssystemen, der *Euckenschen* Differenzierung zwischen Verkehrswirtschaft und Zentralverwaltungsverwaltungswirtschaft.<sup>27</sup> Die Zentralverwaltungsverwaltungswirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß die Handlungskoordination mittels zentraler Pläne durch staatlichen Zwang erfolgt. Das System der Verkehrswirtschaft beruht dagegen auf der dezentralen Ausübung individueller Freiheitsrechte. Die Handlungskoordination erfolgt durch wettbewerbliche Marktprozesse.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> In Anlehnung an *Powell, W. W.*, op. cit., S. 269.

<sup>26</sup> Unter der Annahme, daß Märkte und Hierarchien - als grundlegende Koordinationsmechanismen des menschlichen Zusammenlebens - sozio-ökonomische Institutionen darstellen, entwickelte Williamson den Transaktionskostenansatz. Die zentrale Aussage des Transaktionskostenansatzes ist, daß die an den Austauschprozessen beteiligten Akteure (Marktteilnehmer) die Transaktionskosten alternativer Koordinations- bzw. Organisationsformen (vorwiegend Markt oder Hierarchie) bewerten und ihre ökonomischen Aktivitäten entsprechend dem Transaktionskostenminimierungskalkül organisieren. Somit können sich, je nachdem, welche Form bei den verschiedenen Transaktionen die geringsten Kosten verursacht, Märkte und Hierarchien innerhalb eines Systems etablieren. Vgl. *Williamson, O. E.*, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.

<sup>27</sup> Vgl. *Eucken, W.*, op. cit., S. 19 ff.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu *Hoppmann, E.*, *Moral und Marktsystem*, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 41 (1990), S. 4.

### 2.1.3 Marktliche und hierarchische Integration

Aus den obigen Explikationen lassen sich idealtypisch zwei Optionen für die Organisation von Integrationsprozessen ableiten: Es können marktliche und hierarchische Integrationsmechanismen unterschieden werden.

Das Primat des normativen Individualismus bildet die Grundlage für die **marktliche Integration**. Den Ausgangspunkt für die individuellen Pläne der Wirtschaftssubjekte bzw. Bürger bilden die individuellen Präferenzen. Die Abstimmungsprozesse erfolgen dezentral über wettbewerbliche Marktprozesse. Intensität und temporale Entwicklung der Integration werden durch die marktlichen Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte bestimmt. Allgemein beschrieben steuert der Wettbewerb den Integrationsprozeß. Dabei ist jedoch darauf zu verweisen, daß die Wettbewerbshandlungen innerhalb von Integrationsprozessen mehrere Ebenen gleichzeitig berühren. Einerseits ist zwischen individuellen Wettbewerbsprozessen auf nationaler und internationaler Ebene zu unterscheiden. Zu den Formen des individuellen Wettbewerbs kommt nun jedoch andererseits der Wettbewerb zwischen den am Integrationsprozeß beteiligten Staaten hinzu. In diesen Staaten bündeln die Bürger einen Teil ihrer Aktivitäten und konkurrieren als Einheit mit anderen Staaten. Im Gegensatz zum individuellen Wettbewerb, der sich in der Hauptsache auf ökonomischen Märkten vollzieht, bezieht sich der Wettbewerb zwischen Staaten zumeist auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Rechtsordnung.<sup>29</sup> Daher bezeichnet man diese Art des Wettbewerbs als **System- bzw. Ordnungswettbewerb**. Bei der Gestaltung von Integrationsprozessen kommt gerade diesem Systemwettbewerb eine entscheidende Bedeutung zu, wenn man ihn als Verfahren zur Entdeckung bestmöglicher institutioneller Arrangements versteht. Diese Integrationsstrategie kann auch als "Integration von unten" bezeichnet werden, da es den einzelnen Wirtschaftssubjekten selbst überlassen bleibt, diejenigen offenstehenden ökonomischen und institutionellen Optionen zu wählen, die ihren individuellen Präferenzen am besten entsprechen.<sup>30</sup>

Die **hierarchische Integration** kann dagegen als "Integration von oben" angesehen werden. Die Abstimmungen erfolgen zentral durch politische Entscheidungsprozesse. Eine solche Vorgehensweise setzt voraus, daß übereinstimmende kollektive Ziele existieren. **Harmonisierungen** sind das zentrale Instrument der hierarchischen Integration. Diese sich auf das gesamte Integrationsgebiet beziehenden Harmonisierungen müssen durch Verordnungen, Richtlinien und Gesetze vollzogen werden. Die hierarchische Integration benötigt gemeinsame Institutionen mit weitgehenden Kompetenzen. Daraus ergibt sich jedoch die Gefahr, daß die gemeinsamen Institutionen in der Ausübung ihrer Kompetenzen interventionistisch in den Integrationsprozeß eingreifen.<sup>31</sup> Wettbewerbliche Suchprozesse werden durch politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse substituiert. Diese Integrationsmethode kann daher auch als die institutionelle bzw. interventionistische Integration bezeichnet werden.

<sup>29</sup> Vgl. Gerken, L., Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: ders. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 12.

<sup>30</sup> Vgl. Mussler, W., und M. Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb - Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 05-94, Jena 1994, S. 18.

<sup>31</sup> Vgl. Streit, M. E., und W. Mussler, The Economic Constitution of European Community - From "Rome" to "Maastricht", Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 03/94, Jena 1994, S. 10.

Beide Integrationsmethoden lassen sich mit den unterschiedlichen Typen von Ordnungen nach *Friedrich August von Hayek* vergleichen. *Hayek* unterscheidet zwei Arten von Ordnungen: die **spontane** und die **gemachte Ordnung**.<sup>32</sup> Gemachte Ordnungen werden exogen geschaffen, sie sind verhältnismäßig einfach, von mäßiger Komplexität, konkret verfaßt und dienen einem ganz bestimmten Zweck.<sup>33</sup> Sie sind das Ergebnis bewußter menschlicher Gestaltungsentwürfe. Von diesen Kennzeichnungen gemachter Ordnungen ausgehend, kann die Integration durch Harmonisierung als eine solche gemachte Ordnung angesehen werden. Harmonisierungen stellen den Planungsentwurf der gemachten Ordnung dar.

Im Gegensatz zur gemachten Ordnung entstehen spontane Ordnungen endogen aus dem System heraus.<sup>34</sup> Spontane Ordnungen müssen nicht notwendigerweise komplex und abstrakt sein; am wichtigsten ist ihre Beziehung zum Zweck: "Da eine solche Ordnung (die spontane Ordnung, Anm. d. Verf.) nicht durch Einwirkung von außen geschaffen worden ist, kann die Ordnung als solche auch keinen Zweck haben, obwohl ihre Existenz für die Individuen, die sich in einer solchen Ordnung bewegen, von großen Nutzen sein kann."<sup>35</sup> Die spontanen Ordnungen entstehen weder vollkommen unabhängig von menschlichem Handeln, noch sind sie das bezweckte Ergebnis planmäßiger Handlungen; vielmehr sind sie irgendwo zwischen diesen beiden Möglichkeiten anzusiedeln.<sup>36</sup> Wettbewerbliche Marktprozesse sind exemplarisch als spontane Ordnungen anzusehen.<sup>37</sup>

Eine marktliche Integration durch Systemwettbewerb soll nicht das Ergebnis eines bewußten planerischen Entwurfs sein. Sie basiert vielmehr auf der Idee einer solchen spontanen Ordnung. Mittels wettbewerblicher Suchprozesse soll eine Integrationsordnung generiert werden.<sup>38</sup>

Die idealtypische Gegenüberstellung der beiden Integrationsmethoden impliziert, daß in der realen Ausgestaltung von Integrationsprozessen ein Wahlrecht zwischen diesen beiden Methoden bestehen würde. Dem ist jedoch nicht so. Vielmehr lassen sich in der Realität diese Integrationsmethoden nicht unmittelbar voneinander isolieren. Es ist von der Koexistenz beider Methoden auszugehen. Die in der allgemeinen Debatte übliche Hervorhebung des Systemwettbewerbs als Gegenentwurf zur institutionellen Integration durch Harmonisierung ist eine unangemessene Vereinfachung. Vielmehr sind in der ordnungstheoretischen Analyse Systemwettbewerb und Harmonisierung gegeneinander abzuwägen.<sup>39</sup> Die ordnungspolitische Ge-

<sup>32</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*: Band 1, *Regeln und Ordnung*, 2. Auflage, Landsberg 1986, S. 59.

<sup>33</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*: Band 1, *Regeln und Ordnung*, op. cit., S. 58 und 60.

<sup>34</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*: Band 1, *Regeln und Ordnung*, op. cit., S. 58.

<sup>35</sup> *Hayek, F. A. von*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*: Band 1, *Regeln und Ordnung*, op. cit., S. 61.

<sup>36</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *Arten der Ordnung*, in: ders., *Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze*, Tübingen 1969, S. 36.

<sup>37</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *Arten der Ordnung*, op. cit., S. 37.

<sup>38</sup> Eine ähnliche Unterscheidung zwischen diesen beiden Integrationsmethoden findet sich auch bei *Radnitzky*. *Radnitzky* differenziert zwischen einer dezentralen Integration durch evolutionären Wettbewerb (im Sinne einer spontanen Ordnung) und einer durch Konstruktivismus gekennzeichneten Integration. Vgl. *Radnitzky, G.*, *Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivist Design*, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 42 (1989), S. 150 ff.

<sup>39</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, und *W. Mussler*, *Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union*, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Zentralisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, S. 76. Auch v. *Hayek* bestreitet keinesfalls, daß in hochgradig komplexen Gesellschaften beide Arten von Ordnung, die spontane wie auch die gemachte Ordnung, regelmäßig nebeneinander bestehen und die verschiedenen Ordnungsprinzipien miteinander kombi-

staltungsaufgabe kann sich somit nur darauf beschränken, der einen Methode - bei gleichzeitiger Existenz der anderen Methode - den Vorrang einzuräumen. Wenn also im weiteren Verlauf dieser Arbeit von der Wahl der Integrationsmethode gesprochen wird, so bezieht sich diese Wahl immer nur darauf, welche Integrationsmethode zu bevorzugen ist. Eine ausschließliche Wahl erscheint zwar theoretisch möglich, wäre jedoch nur schwer mit der Realität in Einklang zu bringen.

Die ordnungspolitische Aufgabe im Rahmen von Integrationsprozessen ist die Gestaltung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen kann jedoch nicht unabhängig von der Wahl der Integrationsmethode erfolgen. Damit tangiert die ordnungspolitische Ausrichtung von Integrationsprozessen unmittelbar die Frage nach der Integrationsmethode. Im Zentrum der ordnungstheoretischen Überlegungen steht daher die Frage, welche Auswirkungen von diesen beiden Integrationsmethoden auf die Wirtschaft und Gesellschaft ausgehen. Im Ergebnis sollte dann eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung abgeleitet werden, die eine Integrationsentwicklung im Einklang mit den Präferenzen der Akteure ermöglicht. Von dem Faktum ausgehend, daß jeder Integrationsprozeß sowohl marktliche als auch institutionelle Elemente enthält, vollzieht sich jede Integrationsform im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Die Aufgabe der Ordnungspolitik bezieht sich vor allem darauf, die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen, die in der Lage sind, dieses Spannungsfeld zu entschärfen bzw. aufzulösen.

Einen derartigen Ansatz, etwaigen Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken, stellt das **Subsidiaritätsprinzip** dar.<sup>40</sup> Allgemein regelt das Subsidiaritätsprinzip, daß eine übergeordnete Einheit nur dann eingreifen sollte, wenn die untergeordnete nur adäquaten Problemlösung nicht in der Lage ist.<sup>41</sup> Das Subsidiaritätsprinzip könnte als ein Mechanismus aufgefaßt werden, der das zwischen marktlicher und institutioneller Integrationsmethode inhärente Spannungsverhältnis zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung entschärft. Ob dieses Subsidiaritätsprinzip, wie es in der Form des Art. 3b EGV Eingang in die Europäischen Verträge gefunden hat und durch die Beschlüsse des Europäischen Rats von Edinburgh konkretisiert wurde, in der Lage ist, als ordnungspolitisches Element zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung und damit zwischen marktlicher und institutioneller Integration zu fungieren, muß erst aus einer sowohl rechtlichen als auch ökonomischen Perspektive untersucht werden.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit sind die beiden Integrationsmethoden und das Subsidiaritätsprinzip einer weitergehenden Analyse zu unterziehen. Zunächst werden die Grundstrukturen der marktlichen Integration durch Systemwettbewerb vorgestellt. Dabei soll zunächst auf eine tiefgreifende theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs verzichtet werden. Diese soll erst im weiteren Verlauf im Zusammenhang mit dem wettbewerbstheoretischen Teil erfolgen. Der Darstellung der Grundmuster des Systemwettbewerbs folgt eine

---

niert werden müssen. Entscheidend ist letzten Endes der Gesamtcharakter der Ordnung. Vgl. *Hayek, F. A. von, Arten der Ordnung*, op. cit., S. 43.

<sup>40</sup> Vgl. *Scholz, R., Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht - ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung?*, in: *Letzgas, K., und H. Helmrich. (Hrsg.), Für Recht und Staat: Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag*, München 1994, S. 411, und *Sinn, H.-W., Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie*, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 5 (1994), S. 156 f.

<sup>41</sup> Vgl. *Hannowsky, D., und A. Renner, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas*, Tübingen 1996, S. 21.



Systemwettbewerb zurückführen. Der Systemwettbewerb kann als eine Metapher für alle Arten von Vormachtsbestrebungen angesehen werden.<sup>45</sup> Die Anzahl der Beispiele, die diese Hegemonialbestrebungen in der Geschichte der Menschheit belegen, ist unbegrenzt: Athen gegen Sparta, Rom gegen Karthago, Genua gegen Venedig, bis hin zum Widerstreit zwischen Kapitalismus und Sozialismus.<sup>46</sup> Der Systemwettbewerb bezog sich nicht nur auf die zweifelsohne negative Form der militärischen Auseinandersetzung, sondern vor allem auch auf die Gestaltung des politisch-institutionellen Systems.<sup>47</sup> Die historisch feststellbare Evidenz des Systemwettbewerbs rechtfertigt für sich allein betrachtet die Diskussion darüber nicht, inwieweit der Systemwettbewerb als ein Integrationsmechanismus im europäischen Einigungsprozess geeignet ist. Vielmehr ist nach den Ergebnissen des Systemwettbewerbs zu fragen. Das heißt, ob der Systemwettbewerb für die Weiterentwicklung der menschlichen Gesellschaft förderlich war oder nicht. Dabei stehen vor allem die Auswirkungen des Systemwettbewerbs auf das politisch-institutionelle System im Vordergrund.

Die Auswirkungen des Systemwettbewerbs lassen sich anhand der historischen Entwicklung Europas aufzeigen. Gefragt wird nach den Faktoren, die eine nahezu 500-jährige globale Dominanz bedingten.<sup>48</sup> *Max Weber* sah vor allem im Entstehen der protestantischen Ethik die Grundlage für die Herausbildung des Kapitalismus.<sup>49</sup> Die wesentliche Voraussetzung für die Überlegenheit Europas sah *Weber* jedoch darin, daß die Städte in die Gewalt konkurrierender Nationalstaaten gerieten, die im ständigen Kampf um die Macht lagen.<sup>50</sup> Dadurch erst konnte sich der Kapitalismus entfalten. Die Kleinstaaterei intensivierte vor allem den Wirtschaftswettbewerb, den wir heute als Standortwettbewerb bezeichnen.<sup>51</sup> Die Verschiedenartigkeit Europas und der aus ihr hervorgehende Wettbewerb waren die Basis für die Erfolgsgeschichte des Kontinents.<sup>52</sup>

Im historischen Kontext der Entwicklungsgeschichte wird deutlich, daß Europa seine vielgerühmte kulturelle Kreativität und wirtschaftliche Produktivität nicht nur dem Wettbewerb zwischen Unternehmen, sondern auch dem Wettbewerb zwischen den Staaten verdankt. Die

<sup>45</sup> Vgl. *Wagener, H.-J.*, Hat der Systemwettbewerb die sozialistische Planwirtschaft zu Fall gebracht?, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler* (Hrsg.), *Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa*, Baden-Baden 1996, S. 104.

<sup>46</sup> Vgl. *Wagener, H.-J.*, op. cit., S. 104.

<sup>47</sup> *Bernholz* spricht in diesem Zusammenhang vom sogenannten Janushaupt des internationalen Wettbewerbs. *Bernholz, P.*, Der internationale Wettbewerb von Staaten als Ursache der Entwicklung von Rechtsordnung, freien Märkten und Innovationsfreudigkeit: Das Beispiel des frühen Altertums, Jena 1996, S. 22: "Das eine Gesicht des Janus verbindet sich mit den wohlthätigen Wirkungen dieses Wettbewerbs für die Entwicklung von freien Märkten und marktunterstützenden Einrichtungen und daher für die Entwicklung von Effizienz, Innovationen und Wohlstand auf allen Gebieten. Aber das andere Gesicht verbindet sich mit immer blutigeren Kriegen, menschlichen Opfern, Leid und Zerstörung."

<sup>48</sup> Vgl. *Kaltefleiter, W.*, Wettbewerb als Ordnungsprinzip für Europa, in: *Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum*, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln et al. 1994, S. 1.

<sup>49</sup> Vgl. *Weber, M.*, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: *ders.*, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen 1920/1988, S. 17 ff.

<sup>50</sup> Vgl. *Weber, M.*, *Wirtschaftsgeschichte: Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, aus den nachgelassenen Vorlesungen*, hrsg. von *Hellmann, S.*, und *M. Palyi*, München - Leipzig 1923, S. 288 f.

<sup>51</sup> Vgl. *Giersch, H.*, *Marktwirtschaftliche Perspektiven für Europa*, Düsseldorf et al. 1993, S. 107.

<sup>52</sup> Vgl. *Weede, E.*, From "the Rise of the West" to "Eurosclerosis": Are There Lessons for the Asian-Pacific Region?, in: *Asian Culture Quarterly* 15 (1987), S. 2.

Staatenrivalität machte die Regierungen von der Loyalität ihrer Bürger abhängig. Damit wurde die Entwicklung zu Rechtsstaat und Demokratie entscheidend begünstigt.<sup>53</sup>

Die These, daß letztendlich der Systemwettbewerb die entscheidende Determinante für die globale Dominanz Europas darstellte, konnte in zahlreichen Arbeiten theoretisch fundiert werden.<sup>54</sup> Die aus der Kleinstaaterei resultierende Dezentralisierung sorgte in Europa dafür, daß die jeweiligen Herrscher in ihrer Machtausübung nie so absolut waren, wie sie es gern gewesen wären. Auswüchse von Willkür wurden mit zunehmender Macht des Marktes verhindert, denn die kleinen europäischen Staaten standen im Wettbewerb um die am besten zahlenden Untertanen.<sup>55</sup> Vielfältigkeit und Wettbewerbsgeist können somit als die Erfolgsgaranten Europas angesehen werden:

"Alles in allem sorgten Wettbewerbsgeist und »genetische Vielfalt« des Staatensystems dafür, daß die jeweils besten Problemlösungen allgemein Verbreitung fanden, ohne die »Strafen«, die moralisch angezeigt wären. Und zwar geschah das noch dazu durch freiwillige und unfreiwillige Bewegungen von Kapital und Arbeit."<sup>56</sup>

Der Systemwettbewerb wirkte sich zunächst auf die Entwicklung der Eigentums- und Verfügungsrechte aus und schuf damit Anreize für Faktorwanderungen. Es waren also nicht die technologischen Innovationen, die den Kapitalismus in seiner Entwicklung förderten, sondern die treibende Kraft für die kapitalistische Wirtschaftsentwicklung stellte die Entwicklung des Rechts dar.<sup>57</sup> Garantierte Eigentums-, Handlungs- und Verfügungsrechte verliehen dem Kapitalismus diejenigen Voraussetzungen, um Innovationsanreize zu institutionalisieren.<sup>58</sup>

Der Systemwettbewerb war in erster Linie ein **Wettbewerb der Rechtsordnungen**. Dabei entstanden diejenigen Freiheitsrechte, die notwendig waren, um die Produktionsfaktoren an

<sup>53</sup> Vgl. Kammler, H., Pluralismus als Vorbedingung der Vitalität Europas, in: *Caesar, R., und R. Ohr* (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer, Baden-Baden 1996, S. 279.

Dies galt bereits im feudalistischen Zeitalter. Vgl. dazu Rosenberg, N., und L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York 1986, S. 60 ff.

<sup>54</sup> Vgl. North, D. C., und R. P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge 1973, S. 102 ff.; North, D. C., *Structure and Change in Economic History*, New York - London 1981; Rosenberg, N., und L. E. Birdzell, op. cit., S. 136 ff.; North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge et al. 1990, S. 118 ff.; Weede, E., *Wirtschaft, Staat und Gesellschaft: Zur Soziologie der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie*, Tübingen 1990, und Jones, E. L., *Das Wunder Europa: Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens*, Tübingen 1991.

<sup>55</sup> Vgl. Jones, E. L., op. cit., S. 267.

<sup>56</sup> Jones, E. L., op. cit., S. 143 f.

<sup>57</sup> "Ohne Verfassungsrecht, Gesellschaftsrecht, Vertragsrecht, Eigentumsrecht und die anderen Rechtszweige, die sich in Europa vom 12. bis zum 15. Jahrhundert entwickelt haben, hätten die wirtschaftlichen und politischen Veränderungen des 17. und 19. Jahrhunderts, die die heutigen Gesellschaftstheoretiker mit dem Kapitalismus gleichsetzen, nicht stattfinden können." Berman, H. J., *Recht und Revolution: Die Bildung der westlichen Rechtstradition*, Frankfurt am Main 1995, S. 79.

Vgl. dazu auch Weede, E., *Wirtschaft, Staat und Gesellschaft: Zur Soziologie der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie*, op. cit., S. 58 f.

<sup>58</sup> Die Bedeutung, die von den Eigentums- und Verfügungsrechten auf die menschliche Gesellschaft ausgehen, zeigt North bereits am Beispiel des Übergangs von der Gesellschaft der Jäger und Sammler zum Feldbau. Gegenüber dem Gemeineigentum in der Stammesgemeinschaft der Jäger und Sammler setzte der Feldbau einen neuen rudimentären Eigentumsbegriff voraus. Damit entstand für die Feldbauern der Anreiz, langfristig die Erträge zu erhöhen. "We shall see that this difference between common property rights in agriculture is crucial to an explanation of the First Economic Revolution." North, D. C., *Structure and Change in Economic History*, op. cit., S. 81 f.

den jeweiligen Standort zu binden und die dann letztendlich die Entwicklung des Kapitalismus irreversibel machten.

Auf der Basis der wirtschaftshistorischen Ergebnisse des Systemwettbewerbs stellt sich die Frage, ob nicht die schöpferische Kraft des Systemwettbewerbs für den europäischen Integrationsprozeß genutzt werden sollte. Dabei ist es jedoch erforderlich, auf die Funktionsprinzipien des Systemwettbewerbs näher einzugehen.

### 2.2.2 Begriff und Funktionsweise des Systemwettbewerbs

Der Begriff des Systemwettbewerbs beschreibt die Konkurrenz institutioneller Arrangements um mobile Ressourcen.<sup>59</sup> Unter den institutionellen Arrangements werden sämtliche interaktionsrelevante Regeln verstanden, die in einem System bestehen. Das heißt, der Systemwettbewerb bezieht sich auf den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern staatlich sanktionierter formaler Rechtsnormen. In diesem Zusammenhang wird der Systemwettbewerb auch als Institutionenwettbewerb, Ordnungswettbewerb oder als Wettbewerb zwischen verschiedenen Ordnungen der Regelbildung bezeichnet.<sup>60</sup> Diese Begriffe werden im folgenden synonym verwendet.

Grundlegend für den Systemwettbewerb ist, daß er sich auf alle in einem Gesellschaftssystem bestehenden Rechtsnormen bezieht und somit auch in den unterschiedlichsten Bereichen auf-treten kann, so beispielsweise in der Form des Regulierungswettbewerbs in den Bereichen der Umwelt-, Steuer- und Sozialpolitik, aber auch bei der Bereitstellung der Infrastruktur und der Gestaltung der Bildungs- und Kulturpolitik.<sup>61</sup> Er umfaßt alle Faktoren, welche die Wahlentscheidungen mobiler Produktionsfaktoren beeinflussen. In einer einfachen Beschreibung läßt sich der Systemwettbewerb als derjenige Prozeß darstellen, in dem die immobilen Produktionsfaktoren (Arbeit und Boden) um die mobilen Produktionsfaktoren (hochqualifizierte Arbeit und Kapital) konkurrieren.<sup>62</sup> Damit kennzeichnet der Systemwettbewerb sämtliche Formen des Standortwettbewerbs.

Die theoretische Ausarbeitung des Systemwettbewerbs geht auf *Charles Tiebout* zurück. In einem bemerkenswerten Aufsatz beschreibt *Tiebout*, daß unter der Annahme vollkommener Mobilität der Bürger die Gemeinden gezwungen sind, ihr Angebot an öffentlichen Gütern entsprechend den Bürgerpräferenzen zu gestalten, da sonst Abwanderungsbewegungen zu-zunsten derjenigen Gemeinden einsetzen, deren Leistungsangebot den Bürgerpräferenzen

<sup>59</sup> Vgl. *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, op. cit., S. 1.

<sup>60</sup> Vgl. bspw. *Siebert, H.*, und *M. J. Koop*, Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft* 45 (1990), S. 439 ff., und *Gerken, L.*, Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, op. cit., S. 9 ff.

<sup>61</sup> Zu den verschiedenen Bereichen vgl. *Long, N. V.*, und *H. Siebert*, Institutional Competition Versus ex-ante Harmonization: The Case of Environmental Policy, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 147 (1991), S. 296 ff.; *Dluhosch, B.*, Strategische Fiskalpolitik in offenen Volkswirtschaften, Köln 1993; *Paqué, K.-H.*, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes - Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft* 1989, S. 112 ff., und *Sinn, St.*, Competition for Capital: On the Role of Governments in an Integrated World Economy, Tübingen 1993.

<sup>62</sup> Vgl. *Giersch, H.*, Schumpeter and the Current and Future Development of the World Economy, in: *Frisch, H.* (Hrsg.), *Schumpeterian Economics*, Eastbourne - New York 1981, S. 58 f., und *ders.*, *Europa 1992 - Ordnungspolitische Chancen und Risiken*, Freiburg 1990, S. 22.

besser entspricht.<sup>63</sup> Eine Übertragung der Wettbewerbsmechanismen zwischen Gemeinden auf größere räumliche Gebiete bis hin zur Staatenebene erscheint im Ansatz unter Berücksichtigung der besonderen Umstände, wie etwaigen Mobilitätshindernissen, prinzipiell möglich.

Die Erklärung der Funktionsweise des Systemwettbewerbs erfolgt dabei in Analogie zur Funktionsweise der Wettbewerbsprozesse auf den Gütermärkten. Unter Wettbewerb kann allgemein das Streben von zwei oder mehreren Personen bzw. Gruppen nach einem Ziel verstanden werden, wobei der höhere Zielerreichungsgrad des einen in der Regel einen geringeren Zielerreichungsgrad des bzw. der anderen bedingt.<sup>64</sup> Die Politiker werden als die Anbieter der institutionellen Arrangements angesehen. Diese institutionellen Arrangements setzen sich aus der Gesetzgebung im Hinblick auf Regulierungen, Steuern und Regierungsaktivitäten im allgemeinen sowie die Versorgung mit öffentlichen Gütern zusammen.<sup>65</sup> Die Bürger können als die Nachfrager nach diesen institutionellen Arrangements betrachtet werden. Das Konzept der Konsumentensouveränität läßt sich dabei analog auf die Bürgersouveränität übertragen.<sup>66</sup> Im Systemwettbewerb konkurrieren lokale oder staatliche Regierungen um die Bürger als Konsumenten und Steuerzahler, indem die Regierungen die öffentlichen Güter und Dienstleistungen anbieten, die den Präferenzen der Bürger am besten entsprechen. Diese Art des Wettbewerbs kann auch als wettbewerblicher Föderalismus aufgefaßt werden.<sup>67</sup> Die wettbewerblichen Aktionsparameter, über die die Regierungen im Systemwettbewerb verfügen, sind die quantitative und qualitative Gestaltung der Regulierungen, der Steuergesetzgebung, der Versorgung mit öffentlichen Gütern und der Bildungs- und Kulturpolitik.

Die einführenden Erläuterungen zum Systemwettbewerb lassen sich wie folgt zusammenfassen: Der Systemwettbewerb ist ein **Interaktionsprozeß**, in dem sowohl die Elemente des ökonomischen Wettbewerbs als auch die Elemente des politischen Wettbewerbs wirksam sind.<sup>68</sup> Im politischen Wettbewerb geht es dabei weniger um den Wettbewerb innerhalb der Regierungen, als vielmehr um den Wettbewerb zwischen den Regierungen.<sup>69</sup> Die Basis für den Systemwettbewerb bilden die internationalen Faktorwanderungen. Verschiedene Regierungen konkurrieren um mobile Produktionsfaktoren. Daraus läßt sich ableiten, daß der Systemwettbewerb zwei Dimensionen aufweist.<sup>70</sup> Eine materielle Dimension, die die ökonomischen Elemente des Systemwettbewerbs zum Ausdruck bringt, wie zum Beispiel die Gestaltung des Standortes und der Wirtschaftsstrukturen, sowie eine institutionelle Dimension, die darauf zurückzuführen ist, daß internationale Faktorwanderungen institutionelle Systemänderungen provozieren. Die institutionelle Dimension steht für die Elemente des politischen Wettbewerbs.

<sup>63</sup> Vgl. *Tiebout, Ch. M.*, A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64 (1956), S. 419 ff.

<sup>64</sup> Vgl. *Schmidt, J.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, 5. Auflage, Stuttgart 1996, S. 1.

<sup>65</sup> Vgl. *Siebert, H.*, und *M. J. Koop*, Institutional Competition: A Concept for Europe?, *supra*, S. 440.

<sup>66</sup> Vgl. *Vanberg, V.*, Wettbewerb in Markt und Politik - Anregungen für die Verfassung Europas, Sankt Augustin 1994, S. 23.

<sup>67</sup> Vgl. *Dye, Th. R.*, American Federalism: Competition among Governments, Lexington 1990, S. 13 f.

<sup>68</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Systemwettbewerb und europäische Integration, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler* (Hrsg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 12.

<sup>69</sup> Vgl. *Vanberg, V.*, *op. cit.*, S. 22 f.

<sup>70</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 20 (1994), S. 111 f.

Institutionelle Veränderungen können als die Ergebnisse des politischen Wettbewerbsprozesses interpretiert werden.

Die Wirksamkeit der Funktionen des Systemwettbewerbs hängt vor allem davon ab, inwieweit eine direkte Verbindung zwischen den wirtschaftlichen und politischen Elementen hergestellt werden kann. Das heißt, Veränderungen der Elemente des wirtschaftlichen Wettbewerbsprozesses müssen zu Veränderungen der politischen Elemente führen und umgekehrt. Zwischen der materiellen und institutionellen Dimension müssen direkte Rückkopplungsprozesse ablaufen. Dazu werden **Transfermechanismen** benötigt. Als Transfermechanismen dienen zum einen Arbitrageprozesse und zum anderen die Abgabe der Wählerstimmen. Die Arbitrageprozesse ergeben sich aus dem Zusammenspiel zwischen mobilen und immobilen Produktionsfaktoren.<sup>71</sup> Die institutionellen Rahmenbedingungen und die Ausstattung an immobilen Produktionsfaktoren bestimmen vor dem Eintreten von Arbitrageprozessen den Preis der mobilen Produktionsfaktoren. Alle Faktoren zusammen bestimmen über die Attraktivität eines Landes oder einer Region und damit auch über die Wettbewerbsfähigkeit dieses Landes bzw. dieser Region. Verschlechtern sich aus irgendeinem Grund die Rahmenbedingungen, so verringert sich die Attraktivität eines Standortes. Die Folge ist, daß die mobilen Produktionsfaktoren aus den weniger attraktiven Standorten hin zu den attraktiveren Standorten abwandern. Wenn bspw. auf weniger stark regulierten Güter- und Faktormärkten höhere Nettoerträge erzielt werden können, wandern die mobilen Produktionsfaktoren in diese weniger regulierten Länder ab.<sup>72</sup> Mit diesen Arbitrageprozessen geht eine Preisangleichung der mobilen Produktionsfaktoren einher. Voraussetzung für das Funktionieren von Arbitrageprozessen ist, daß die mobilen Produktionsfaktoren in ihrer Mobilität nicht künstlich gehindert werden. Das heißt, daß die Freiheit der Wirtschaftssubjekte in ihren Entscheidungen zur Realisierung von Arbitrageprozessen nicht eingeschränkt werden darf. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß in der Realität von einer vollkommenen Mobilität der Produktionsfaktoren nicht ausgegangen werden kann. Auch die Mobilität des als gemeinhin mobil geltenden Produktionsfaktors Kapital gilt nicht uneingeschränkt. Unterstellt man bspw., daß ein Investor in seiner Anlageentscheidung auch subjektive Risiken berücksichtigt, so ist bei risikoaverser Verhalten die Mobilität begrenzt und dürfte auch nach Länder und Ländergruppen variieren.<sup>73</sup> Andererseits ist jedoch anzumerken, daß der als weitgehend immobil geltende Produktionsfaktor Arbeit nicht vollkommen immobil ist. Mit zunehmender Qualifikation steigt auch die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit. Darüber hinaus zeigt die Evidenz der internationalen Migration, daß der Produktionsfaktor Arbeit zwar im Vergleich zum Kapital weniger mobil, jedoch nicht vollkommen immobil ist.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Vgl. hierzu *Siebert, H.*, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: *ders.* (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen 1990, S. 56.

<sup>72</sup> Vgl. *Berthold, N.*, Arbeitslosigkeit, Subsidiarität und institutioneller Wettbewerb, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin et al. 1995, S. 275.

<sup>73</sup> Vgl. dazu *Feldstein, M.*, Tax Policy and International Capital Flows, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 130 (1994), S. 675 ff.

<sup>74</sup> Zum Zusammenhang zwischen Systemwettbewerb und internationaler Migration vgl. *Welter, P.*, International Migration and Institutional Competition: An Application of Hayek's Evolutionary Theory, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S. 119 ff.

In der Terminologie von *Hirschman* wird die Abwanderung von Produktionsfaktoren als "Exit" bezeichnet.<sup>75</sup> "Exit" bezieht sich dabei hauptsächlich auf die Abwanderung der mobilen Produktionsfaktoren und weniger auf die bereits angesprochene Auswanderung von Arbeitskräften.

Die Abwanderung der mobilen Produktionsfaktoren führt zu unmittelbaren Konsequenzen für das politische System. Aus der Abwanderung der mobilen Ressourcen resultiert ein "budgetärer externer Effekt"<sup>76</sup>, der in der Schmälerung der finanzpolitischen Handlungsspielräume besteht. Infolge der Kapitalabwanderung reduziert sich die Steuerbasis, und gleichzeitig verteuert sich die Kapitalaufnahme. Damit wird der Handlungsspielraum einer Regierung begrenzt. Die Abwanderung der mobilen Ressourcen stellt somit einen Sanktionsmechanismus für eine nicht den Bürgerpräferenzen entsprechende Politik dar.

Neben der Option des "Exit" unterscheidet *Hirschman* die Option der Stimmenabgabe "Voice".<sup>77</sup> Die Option der Stimmenabgabe bezieht sich ausschließlich auf den Produktionsfaktor Arbeit und damit auf die Bürger. Politische Wahlen stellen denjenigen Sanktionsmechanismus dar, mit dem die Bürger eine Regierung, die eine nicht ihren Präferenzen entsprechende Politik betreibt, direkt sanktioniert. Nicht die "Abstimmung mit den Füßen" (Exit) stellt für den Produktionsfaktor Arbeit eine realistische Option dar, sondern die Stimmenabgabe. Was das Verhältnis dieser beiden Transfermechanismen "Exit" und "Voice" betrifft, so ist davon auszugehen, daß sie sowohl in einer substitutiven als auch komplementären Beziehung zueinander stehen.<sup>78</sup> Die komplementäre Beziehung zwischen diesen Optionen ist darin zu sehen, daß mit der Abwanderung mobiler ökonomischer Ressourcen Wohlfahrtsverschlechterungen für den betreffenden Standort einhergehen. Diese Verschlechterung des Wohlstandes der Bürger bleibt jedoch nicht ohne Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl einer Regierung. Die Gefahr, daß es bei der nächsten Wahl zu Reaktionen bei der Stimmgabe kommen kann, veranlaßt die politischen Akteure auf die Abwanderung von Ressourcen rechtzeitig zu reagieren.<sup>79</sup> *Mussler/Wohlgemuth* bezeichnen diese Gefahr, daß sich "Exit" in "Voice" im Sinne von Stimmenverlusten zu wandeln droht, als den "politisch externen Effekt".<sup>80</sup>

Neben den beschriebenen Transfermechanismen kann der Systemwettbewerb auch unmittelbar durch den internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen ausgelöst werden. Unter der Bedingung eines unbeschränkten Handels könnten die Bürger faktisch durch ihre Produktwahl eine Systementscheidung treffen. Der Kauf von Importgütern würde dann anstelle der "Exitoption" treten und damit die Präferenz bspw. zugunsten des Regulierungssystems des entsprechenden Ursprungslandes zum Ausdruck bringen.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> Vgl. *Hirschman, A. O.*, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass. - London 1970, S. 21 ff.

<sup>76</sup> *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, op. cit., S. 8.

<sup>77</sup> Vgl. *Hirschman, A. O.*, op. cit., S. 30 ff.

<sup>78</sup> Vgl. *Hirschman, A. O.*, op. cit., S. 37.

<sup>79</sup> Vgl. *Gerken, L.*, *Institutional Competition: An Orientative Framework*, in: *ders.* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S. 12 f.

<sup>80</sup> Vgl. *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, op. cit., S. 8.

<sup>81</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, *Systemwettbewerb und europäische Integration*, op. cit., S. 13.

Wie der Wettbewerb auf den ökonomischen Märkten hat auch der hier postulierte Systemwettbewerb seine Grenzen. In Analogie zur Konzeption des Wettbewerbsversagens ergeben sich die Grenzen dort, wo die Bedingungen des Wettbewerbsversagens erfüllt sind.<sup>82</sup> Inwieweit eine Übertragung der Theorie des Wettbewerbsversagens auf das Phänomen des Systemwettbewerbs sinnvoll erscheint, soll in einer späteren Analyse im Rahmen der theoretischen Fundierung des Systemwettbewerbs untersucht werden.<sup>83</sup>

In diesem Abschnitt wurde die Funktionsweise des Systemwettbewerbs dargestellt. Bei der ordnungspolitischen Gestaltung von Integrationsprozessen ist vor allem nach den Wirkungen zu fragen, die von der marktlichen Integration durch Systemwettbewerb auf den Integrationsprozeß ausgehen. Die Analyse dieser Wirkungen soll eine Entscheidungshilfe darstellen, inwieweit der Systemwettbewerb als ordnungspolitische Perspektive geeignet erscheint oder nicht.

### 2.2.3 Wirkungen des Systemwettbewerbs

In der theoretischen Analyse des Systemwettbewerbs werden im wesentlichen drei Wirkungen postuliert, die aus den bekannten Funktionsprinzipien des ökonomischen Wettbewerbs abgeleitet werden. Danach wird der Systemwettbewerb als ein Instrument angesehen, welches die Effizienz steigert, Macht begrenzt und neues Wissen generiert.<sup>84</sup> Nachfolgend sind diese Wirkungen genauer zu analysieren.

#### 2.2.3.1 Steigerung der Effizienz

Das Streben nach ständigen Produktivitätssteigerungen und Innovationen kann als das wesentliche Kennzeichen wettbewerblicher Marktprozesse angesehen werden. Die eigene wirtschaftliche Situation kann nur dann verbessert werden, wenn im Vergleich zu den Wettbewerbern bessere Leistungen erbracht werden. Auf diesem einfachen Prinzip basiert jede Form der sogenannten Ertragswirtschaft i. S. Böhms. Das Erfolgsstreben im Wettbewerb zwingt die Unternehmer dazu, sich in den unmittelbaren Dienst der Konsumenten zu stellen.<sup>85</sup> Der Wettbewerbsdruck induziert auf jeder Marktseite die Suche nach der jeweils effizienten Lösung. Allgemein kann daher der Wettbewerb als ein Mechanismus beschrieben werden, der die Marktteilnehmer dazu zwingt, alle Möglichkeiten der Kostensenkung auszuschöpfen, Engpässe auszuweiten und Engpaßgüter einzusparen.<sup>86</sup> Effizienzsteigerungen finden somit im Wettbewerbssystem immanent statt.

<sup>82</sup> Zur Theorie des Wettbewerbsversagens vgl. *Eickhof, N.*, Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 44 (1993), S. 214 ff.

<sup>83</sup> Vgl. hierzu Kapitel 3.2.1.

<sup>84</sup> Vgl. stellvertretend für viele *Gerken, L.*, Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, op. cit., S. 9.

<sup>85</sup> Vgl. *Böhm, F.*, Die außerstaatliche (<<natürliche>>) Gesetzmäßigkeit des wettbewerblichen Wirtschaftsprozesses (1933), abgedruckt in: *Stützel, W., et al.* (Hrsg.), Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft: Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion, Stuttgart - New York 1981, S. 138.

<sup>86</sup> Vgl. *Giersch, H.*, Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 9 (1964), S. 62.

Auch für den Systemwettbewerb lassen sich analoge Überlegungen anstellen. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen hier jetzt nicht die Effizienzsteigerungseffekte im Hinblick auf die materielle Dimension des Systemwettbewerbs, sondern die Effizienzwirkungen im Hinblick auf die politisch-institutionelle Dimension. Die Regierungen konkurrieren als Anbieter der verschiedenen institutionellen Arrangements um die mobilen Ressourcen. Der von den Transfermechanismen "Exit" und "Voice" ausgehende Wettbewerbsdruck zwingt die Anbieter dazu, nach dem jeweils effizienten institutionellen Arrangement zu suchen. Überträgt man den Systemwettbewerb bspw. auf die Ebene des Regulierungswettbewerbs, so gilt eine Regulierung dann als effizient, wenn sie in Einklang mit den Bürgerpräferenzen steht. Damit wird der Spielraum der Regierungen und Gebietskörperschaften bei Regulierungen eingeschränkt, denn die Bürger und auch Unternehmen können ineffiziente Regulierungen abwählen.<sup>87</sup>

Jede standortpolitische Entscheidung der Regierung wird im Systemwettbewerb von den Bürgern auf ihre Effizienz hin überprüft. Dies gilt nicht nur für die Belastungen im Bereich des Steuer- und Sozialrechts, sondern auch für die Leistungen, die der Staat in Form öffentlicher Güter seinen Bürgern offeriert. Im Systemwettbewerb ist das Belastungs-Leistungs-Verhältnis dafür entscheidend, ob ein Land oder eine Region für die mobilen Produktionsfaktoren attraktiv ist.<sup>88</sup> Der Systemwettbewerb zwingt die Politik, sich an den Präferenzen ihrer Bürger zu orientieren und die institutionellen Arrangements an ihre Bedürfnisse anzupassen. Damit werden die Politiker in den unmittelbaren Dienst der Bürger gestellt. Die Steigerung der Effizienz institutioneller Arrangements ist dabei im Politikwettbewerb genauso systemimmanent wie im Bereich der wettbewerblichen Marktprozesse.<sup>89</sup>

### 2.2.3.2 Begrenzung politischer Macht

Die Wirkung des Systemwettbewerbs auf die Begrenzung politischer Macht steht in einem engen Zusammenhang mit den Transfermechanismen des Systemwettbewerbs. Die Option des "Exits" kann metaphorisch als ein Ventil angesehen werden, das es den Bürgern erlaubt, sich einer unkontrollierten Staatsmacht zu entziehen.<sup>90</sup> In Analogie zu der unbestreitbaren Feststellung, daß der wirtschaftliche Wettbewerb nicht nur ein Anreizmechanismus, sondern auch ein Mittel der Machtbegrenzung und -verteilung darstellt<sup>91</sup>, kann diese Wirkung auch für den politischen Wettbewerb in Anspruch genommen werden.

<sup>87</sup> Vgl. Hauser, H., Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: Aussenwirtschaft 48 (1993), S. 466.

<sup>88</sup> Vgl. Prosi, G., Europäische Integration durch Wettbewerb?: Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, G., und H. Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin et al. 1991, S. 125.

<sup>89</sup> So zeigen Oates und Schwab, daß zwischen Wettbewerb und Effizienz auf der kommunalen Ebene ein unmittelbar positiver Zusammenhang besteht. Vgl. Oates, W. E., und R. M. Schwab, The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, in: Kenyon, D. A., und J. Kincaid (Hrsg.), Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Washington D.C. 1991, S. 131 ff.

<sup>90</sup> Vgl. dazu auch Weede, E., Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus, in: Radnitzky, G., und H. Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin et al. 1991, S. 25 ff.

<sup>91</sup> "Der Wettbewerb ist das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte. Man braucht es nur zu beschwören, alle weitere Arbeit leistet es von allein". Böhm, F., Demokratie und ökonomische Macht, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht (Hrsg.), Kartelle und Monopole im modernen Recht, Band 1, Karlsruhe 1961, S. 22.

Die Anerkennung des Systemwettbewerbs zur Begrenzung politischer Macht erfordert zunächst die Abkehr vom Bild des Politikers als wohlmeinender Diktator. Entsprechend den Annahmen der ökonomischen Theorie der Politik, haben die Politiker - wie alle anderen Individuen auch - das Bestreben, ihren eigenen Nutzen zu maximieren.<sup>92</sup> Aus dieser Annahme folgt, daß Politiker sich in ihren Handlungen und Entscheidungen nicht zwangsläufig am Gemeinwohl orientieren, sondern primär versuchen, ihre eigene Machtbasis zu stärken und ihre Position zu verbessern. Das heißt, die Handlungen der politischen Akteure sind ausschließlich von der Aussicht auf Wiederwahl motiviert.<sup>93</sup> Unterstellt man dabei, daß die Macht der Wähler nur begrenzt wirkt, da Wahlen nur alle vier bis fünf Jahre stattfinden, so können sich die Politiker fast vollständig der öffentlichen Kontrolle entziehen.<sup>94</sup> In ihrem Bestreben, die eigene Wiederwahl zu sichern, sind die Politiker gezwungen, dem Druck, den die Interessengruppen auf sie ausüben, nachzugeben.<sup>95</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Informations- und Organisationskosten können sich kleinere Gruppen mit konzentrierten Interessen im politischen Prozeß leichter und besser durchsetzen als größere Gruppen mit weniger homogenen Interessen. Somit besteht die Gefahr, daß die Politiker zum Spielball einzelner Interessengruppen werden, wobei alle Beteiligten versuchen, Einkommenstransfers zu ihren Gunsten durchzusetzen.<sup>96</sup>

Die Stärke des Systemwettbewerbs ist vor allem in der Überwachung der Politiker und Regierungen zu sehen. Wenn die Bürger zwischen verschiedenen tatsächlichen und potentiellen institutionellen Arrangements wählen können, so wirkt dies kontrollierend auf die Anbieter dieser institutionellen Arrangements.<sup>97</sup> Der Systemwettbewerb kontrolliert nicht nur direkt die Handlungen der politischen Akteure, sondern drängt auch indirekt den Einfluß der Interessengruppen zurück.<sup>98</sup> Konsumenten, Investoren, Unternehmer und Arbeitnehmer können durch "Exit" und "Voice" die Qualität der politischen Handlungen bewerten. Unter der Androhung dieser Sanktionen werden die politischen Akteure gezwungen, eine präferenzkonforme Politik zu betreiben. Die Angebote an institutionellen Arrangements werden von den Bürgern auf ihre Problemlösungsqualität und ihre möglicherweise freiheitsbeschränkende Wirkung hin überprüft. Eine wesentliche Beschränkung erfährt die politische Macht durch grenzüberschreitende verwertbare und durch mobile Handlungsrechte der Bürger. Denn damit können sich die Bürger dem Einflusbereich einer Gruppe institutioneller Anbieter zu Gunsten einer an-

<sup>92</sup> Vgl. zur ökonomischen Theorie der Politik die grundlegenden Arbeiten von *Downs, A.*, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, S. 27 f.; *Buchanan, J. M.*, *Marginal Notes on Reading Political Philosophy*, in: *ders.* und *G. Tullock*, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1965, S. 17 ff.; *Niskanen, W. A.*, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago - New York 1971, S. 36 ff., sowie den Überblick zur Politischen Ökonomie bei *Mueller, D. C.*, *Public Choice II*, Cambridge, Mass. 1991, und *Bernholz, P.*, und *F. Breyer*, *Grundlagen der politischen Ökonomie*, Tübingen 1994.

<sup>93</sup> Vgl. *Downs, A.*, op. cit., S. 28 ff.

<sup>94</sup> Vgl. dazu das Modell des ungezähmten Leviathans von *Brennan, G.*, und *J. M. Buchanan*, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Mass. 1980, S. 26 ff.

<sup>95</sup> Vgl. *Olson, M.*, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass. 1965, S. 117 ff.

<sup>96</sup> Dieser Zustand kennzeichnet die *rent-seeking-society*. Vgl. *Buchanan, J. M.*, *Rent Seeking and Profit Seeking*, in: *ders.*, *R. D. Tollison* und *G. Tullock* (Hrsg.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking-Society*, College Station 1980, S. 12 f.

<sup>97</sup> Vgl. *Siebert, H.*, und *M. J. Koop*, *Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?*, in: *Oxford Review of Economic Policy* 9 (1993), S. 18.

<sup>98</sup> Sinn spricht in diesem Zusammenhang von der Zähmung des Leviathans durch den Systemwettbewerb. Vgl. *Sinn, St.*, *The Taming of Leviathan: Competition among Governments*, in: *Constitutional Political Economy* 3 (1992), S. 180 ff.

deren Anbietergruppe entziehen.<sup>99</sup> Das Machtpotential eines jeden Anbieters institutioneller Arrangements wird im Systemwettbewerb begrenzt, unabhängig von der Art des politischen Systems.<sup>100</sup>

In Anbetracht der in der Realität feststellbaren institutionellen Verkrustung der modernen Wohlfahrtsstaaten<sup>101</sup> kann der Systemwettbewerb auch als ein Mechanismus interpretiert werden, der in der Lage ist, diesen Verkrustungen entgegenzuwirken, in dem er die politischen Akteure zwingt, flexibel auf Veränderungen des gesellschaftlichen Datenkranzes zu reagieren.<sup>102</sup>

Was in den theoretischen Explikationen zur Machtkontrolle des Systemwettbewerbs dargestellt wurde, dürfte in der politischen Praxis auf zahlreiche Grenzen stoßen. Die **Grenzen des Systemwettbewerbs zur Zähmung des Leviathans** ergeben sich vor allem aus den Handlungsbeschränkungen, denen auch Politiker im Gesellschaftssystem unterliegen.<sup>103</sup> Die politischen Akteure können aufgrund ihrer Einbindung in institutionelle und kollektive Entscheidungsmechanismen nicht so eigenverantwortlich und flexibel handeln, wie die auf den Märkten operierenden Unternehmer. Darüber hinaus ist es für sie wenig interessant, langfristig verantwortungsbewußt zu handeln, da sich die time-lags zwischen eingeleiteter Maßnahme und deren Wirkungen oftmals über mehrere Legislaturperioden erstrecken. Um ihre Chancen auf Wiederwahl zu erhöhen, sehen sich daher die politischen Akteure gezwungen, ihre Handlungen an kurzfristigen Erfolgen auszurichten. Einer allzu experimentierfreudigen im Sinne einer an wechselnden Bürgerpräferenzen orientierten Politik stehen die Grundsätze der Rechtssicherheit und Rechtskontinuität entgegen. Auch im Bereich der Wirtschaftspolitik sollten die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte verstetigt werden. Daher bleibt offen, warum sich grundsätzlich risikoavers handelnde Politiker zu einer experimentierfreudigen Politik entschließen sollten.

Ein weiteres Argument dafür, daß der Systemwettbewerb hinsichtlich der Machtkontrolle in der Realität begrenzt ist, ergibt sich daraus, daß die Politiker selbst die Regeln für den Systemwettbewerb bestimmen und auch ändern können. Daher kann der Systemwettbewerb die dargestellten Wirkungen nur dann entfalten, wenn sich die politischen Akteure selbst auf die Regeln des Systemwettbewerbs verpflichten.<sup>104</sup>

In Kenntnis dieser Grenzen erscheint der Systemwettbewerb dennoch als ein Mechanismus zur Kontrolle staatlicher Macht, wenn er den Bürgern die Freiheit gewährt, zwischen den verschiedenen Anbietern institutioneller Arrangements zu wählen. Damit ist auch eine Abwägung zwischen ökonomischen und nicht-ökonomischen Zielen und eine Aufdeckung etwaiger Zielkonflikte verbunden.

<sup>99</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Systemwettbewerb und europäische Integration, op. cit., S. 14.

<sup>100</sup> Diese Wirkungen des Systemwettbewerbs gelten auch für autoritäre Regierungen, die sich in einer Konkurrenzsituation befinden. "Theoretically, even authoritarian governments, if they were forced to compete with each other and if citizens could migrate to the government of their choice with little costs to themselves, would be responsive to citizen preferences." *Dye, Th. R.*, op. cit., S. 32.

<sup>101</sup> Olson prägte den Begriff der institutionellen Sklerose. Vgl. *Olson, M.*, Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, Tübingen 1985, S. XII.

<sup>102</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 01/95, Jena 1995, S. 8.

<sup>103</sup> Vgl. hierzu *Wohlgemuth, M.*, Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 02/94, Jena 1994, S. 25 f.

<sup>104</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Systemwettbewerb und europäische Integration, op. cit., S. 12.

Schließlich gilt für den Systemwettbewerb das, was *Herbert Giersch* für den Standortwettbewerb kontestiert:

"Politisch, grundsätzlich und überall verspricht der Standortwettbewerb ein Mehr an Bürgerfreiheit. Er stellt die räumlich gebundenen politischen Institutionen unmittelbar in den Dienst der Individuen. Gefragt ist nicht mehr das, was die Menschen für staatliche Instanzen tun können, sondern das, was den Nutzen der Bürger mehrt."<sup>105</sup>

### 2.2.3.3 Generierung von neuem Wissen

Die dritte Wirkung des Systemwettbewerbs - die Generierung von neuem Wissen - bezieht sich auf die Interpretation des **Wettbewerbs als Entdeckungsprozeß**, wie sie von *v. Hayek* ausgearbeitet worden ist.<sup>106</sup> Grundstein für die theoretischen Arbeiten *v. Hayeks* bildete der in der Gesellschaft vorliegende konstitutionelle Wissensmangel.<sup>107</sup> Dieser Wissensmangel ist ubiquitär. Das Wissen in der Gesellschaft ist zerstreut, es läßt sich nicht zentralisieren.<sup>108</sup> Von diesem Standpunkt aus betrachtet, sieht *v. Hayek* das zentrale ökonomische Problem nicht so sehr in der effizienten Nutzung knapper Ressourcen, sondern vielmehr in der Hervorbringung und Nutzung weit verstreuten Wissens.<sup>109</sup> In diesem Zusammenhang betrachtet *v. Hayek* den Wettbewerb "als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen..., die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden".<sup>110</sup> Im Hinblick auf den Wettbewerb der Gütermärkte beschreibt *v. Hayek* den Wettbewerb als Entdeckungsprozeß wie folgt:

"Aber welche Güter knapp oder welche Dinge Güter sind, oder wie knapp oder wertvoll sie sind, ist gerade einer der Umstände, die der Wettbewerb entdecken soll: es sind jeweils die vorläufigen Ergebnisse des Marktprozesses, die den einzelnen sagen, wonach zu suchen es sich lohnt."<sup>111</sup>

In Analogie dazu läßt sich der Systemwettbewerb nicht nur in seiner materiellen Dimension, sondern auch in seiner politisch-institutionellen Dimension als ein solcher Entdeckungsprozeß beschreiben. Der Systemwettbewerb stellt ein Entdeckungsverfahren dar, in welchem die Nachfrager (Bürger) die Qualität der angebotenen institutionellen Arrangements vergleichend prüfen können. Gleichzeitig werden die im Wettbewerb stehenden Anbieter (politische Akteure) der institutionellen Arrangements dazu angeregt, attraktive Neuerungen zu entwickeln.<sup>112</sup>

Innerhalb der politisch-institutionellen Dimension können dem Systemwettbewerb als Entdeckungsprozeß zwei Wirkungen zugeordnet werden. Die erste Wirkung beschreibt den System-

<sup>105</sup> *Giersch, H.*, Marktwirtschaftliche Perspektiven für Europa, op. cit., S. 164.

<sup>106</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesamtelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 253 ff.

<sup>107</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen 1991, S. 30 ff.

<sup>108</sup> Vgl. dazu auch *Streißler, E. W.*, Friedrich August von Hayek als wirtschaftswissenschaftlicher Informationstheoretiker, in: *Francke, H.-H.* (Hrsg.), Ökonomischer Individualismus und freiheitliche Verfassung: Gedenkakademie für Friedrich August von Hayek, Freiburg im Breisgau 1995, S. 17 f.

<sup>109</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Wirtschaftstheorie und Wissen, in: *ders.*, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg 1976, S. 49 ff.

<sup>110</sup> *Hayek, F. A. von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, op. cit., S. 249.

<sup>111</sup> *Hayek, F. A. von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, op. cit., S. 253.

<sup>112</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, und *W. Mussler*, op. cit., S. 78.

wettbewerb als ein Verfahren zur **Aufdeckung der Bürgerpräferenzen**.<sup>113</sup> Ziel der politischen Akteure im Systemwettbewerb ist es, eine präferenzkonforme Politik zu betreiben. Das heißt, um eine Abwanderung der mobilen Ressourcen zu vermeiden, muß das Angebot an institutionellen Arrangements an die Bürgerpräferenzen angepaßt werden. Dies setzt jedoch voraus, daß diese Bürgerpräferenzen aufgedeckt bzw. identifiziert werden. Da die Bürgerpräferenzen jedoch heterogen sind und auf inkonsistenten Präferenzhierarchien beruhen, dürfte es für die in der Verantwortung stehenden Politiker nahezu unmöglich sein, diese Präferenzen a priori zu ermitteln.<sup>114</sup> Welche Präferenzen die Bürger besitzen und welcher Stellenwert ihnen eingeräumt wird, kann letztendlich nur durch den Wettbewerb selbst ermittelt werden. Die Reaktionen der Bürger auf das Angebot institutioneller Arrangements in Form der Annahme oder Ablehnung zeigt den politischen Akteuren an, ob sie die Präferenzen richtig erkannt haben oder nicht. Die einsetzenden Arbitrageprozesse sind ein Lackmus-Test dafür, ob die politischen Handlungen als präferenzkonform angesehen werden, oder ob ein Korrekturbedarf entsteht.<sup>115</sup>

Die zweite Wirkung des Systemwettbewerbs als wissensgenerierender Prozeß bezieht sich auf die **Entdeckung der angemessenen politischen Maßnahmen und der institutionellen Lösungen**. Selbst dann, wenn es den politischen Akteuren gelungen ist, die Bürgerpräferenzen vollständig aufzudecken, so ergibt sich für sie immer noch das Auswahlproblem der geeigneten politischen Maßnahmen und der institutionellen Lösungen. Auch hierbei ist von der Unvollständigkeit des Wissens auszugehen. In diesem Zusammenhang dient der Systemwettbewerb der Entdeckung präferenzkonformer politischer Maßnahmen. Aus der Reaktion der Arbitrageure können die Politiker die Folgen ihrer Handlungen direkt ablesen und ihre Politik gegebenenfalls korrigieren. Der Systemwettbewerb bietet somit die Möglichkeit einer relativ risiko- und konfliktarmen Fehlerkorrektur.<sup>116</sup> In der Form eines Versuchs- und Irrtumsprozesses können die zum jeweiligen Zeitpunkt angemessenen institutionellen Lösungen und politischen Maßnahmen entdeckt werden.<sup>117</sup>

Ausgehend von der Annahme, daß mit zunehmender Intensität der Integration die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interdependenzen und daraus resultierende Komplexitäten zunehmen, gewinnt das Wissensproblem um die geeigneten politischen Maßnahmen und institutionellen Lösungen an Relevanz. Aus dieser Sichtweise erscheint der Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß in der Form des Entdeckungsprozesses als eine besonders geeignete ordnungspolitische Option.

---

<sup>113</sup> Vgl. *Hannowsky, D.*, und *A. Renner*, op. cit., S. 26.

<sup>114</sup> Vgl. *Hannowsky, D.*, und *A. Renner*, op. cit., S. 26.

<sup>115</sup> Vgl. in diesem Sinne auch *Siebert, H.*, op. cit., S. 56.

<sup>116</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, und *W. Mussler*, op. cit., S. 79.

<sup>117</sup> Vgl. *Kerber, W.*, und *V. Vanberg*, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S. 40.

## 2.3 Institutionelle Integration durch Harmonisierung

### 2.3.1 Harmonisierung und die Zentralisierungsthese

Die Harmonisierung kann als Gegenpol zum Systemwettbewerb angesehen werden. Diese Betrachtungsweise gilt jedoch nur für den Fall, daß die Harmonisierung als Integrationsmethode benützt wird. Sieht man die Harmonisierung dagegen als Integrationsergebnis an, so ist diese bipolare Betrachtungsweise unzulässig, denn der Systemwettbewerb kann sehr wohl im Ergebnis zu Harmonisierungsprozessen führen. Allerdings handelt es sich dabei um ex post-Harmonisierung unter voller Mitsprache der Nachfrager und Bürger.<sup>118</sup> Harmonisierung als Integrationsmethode erfolgt im Gegensatz dazu ex ante.<sup>119</sup>

Aus der Sichtweise des Systemwettbewerbs bedeutet Harmonisierung nichts anderes, als "daß Politiker als Anbieter institutioneller Arrangements auf dem Verhandlungswege versuchen, die Unterschiedlichkeit dieser Arrangements zu beseitigen".<sup>120</sup> Das heißt, Harmonisierung wirkt wie ein Kartell der Anbieter institutioneller Arrangements, das den Bürgern ein gemeinsam angeglichenes Regelangebot offeriert. Diese Harmonisierungen beziehen sich in der Hauptsache auf die Gestaltung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dies bedingt, daß auf der Seite der Anbieter Einigkeit nicht nur im Hinblick auf die anzustrebenden Zielgrößen bestehen muß, sondern diese Einigkeit muß auch hinsichtlich des Einsatzes der tauglichen Mittel bestehen.<sup>121</sup>

Damit wird das Grundcharakteristikum der Harmonisierung angesprochen. Die Harmonisierung basiert auf Verhandlungslösungen, die zwischen den politischen Akteuren ausgehandelt werden. Das Ergebnis solcher Verhandlungsprozesse sind Kompromisse, die den Interessen der einzelnen Anbieter in keiner Weise allzu sehr zuwiderlaufen. Die Durchsetzung der ausgehandelten Kompromisse verlangt zentralisierte Kompetenzen, da harmonisierte Rechts- und Verwaltungsvorschriften nur dann als harmonisiert angesehen werden können, wenn sie gleichartig angewendet werden. Diese gleichgerichtete Rechtsanwendung läßt sich jedoch nur dann erreichen, wenn mit der Harmonisierung des Rechts gleichzeitig die jeweilig betroffenen Politikfelder vergemeinschaftet werden.

"Je mehr die Notwendigkeit zur Harmonisierung besteht, desto mehr Kompetenzen müssen auf der Unionsebene angesiedelt werden, um die harmonisierten Regeln durchzusetzen."<sup>122</sup>

Mit der Harmonisierung gehen immer Tendenzen zur **Zentralisierung** und Vergemeinschaftung der verschiedenen Politikfelder einher. Die seit der Verabschiedung der EEA im europäischen Integrationsprozeß beobachtbare Zentralisierung läßt sich auf die Harmonisierungsbestrebungen zurückführen.<sup>123</sup>

<sup>118</sup> Vgl. *Giersch, H.*, Europa 1992 - Ordnungspolitische Chancen und Risiken, op. cit., S. 26.

<sup>119</sup> Vgl. *Siebert, H.*, op. cit., S. 53 f.

<sup>120</sup> *Streit, M. E.*, und *W. Mussler*, op. cit., S. 80.

<sup>121</sup> Vgl. *Berthold, N.*, op. cit., S. 273 f.

<sup>122</sup> *Streit, M. E.*, und *W. Mussler*, op. cit., S. 81.

<sup>123</sup> Vgl. hierzu *Joerges, Ch.*, Wirtschaftsrecht, Nationalstaat und der Vertrag von Maastricht, in: *Leviathan* 21 (1993), S. 496 f.

Die These, daß Harmonisierungsbestrebungen zu Zentralisierungseffekten führen, findet ihre theoretische Fundierung im Aussagensystem der **Neuen Politischen Ökonomie**.<sup>124</sup> Die politischen Akteure wenden als Entscheidungsträger im Verhandlungsprozeß in einem hohen Maße ökonomische Kosten- und Nutzenkalküle an. Anzunehmen ist dabei, daß sich die nationalen Politiker auch im Rahmen von Integrationsprozessen am Erwerb und der Sicherung von Macht interessiert sind, die es ihnen erlaubt, persönliche und politische Ziele durchzusetzen.<sup>125</sup> Im Vordergrund stehen die persönlichen Ziele, wie Steigerung der Macht und des Ansehens, die Steigerung der Chancen auf Wiederwahl und die Durchsetzung der eigenen präferierten Politiken.<sup>126</sup> Zur Realisierung dieser Ziele bestehen für die handelnden Politiker nun Anreize dafür, den Politikwettbewerb - und damit auch den Systemwettbewerb - zu beschränken, unpopuläre Handlungen auf die übergeordneten supranationalen Institutionen abzuwälzen sowie diskretionäre Handlungsspielräume für Eigeninitiativen zu nutzen. Harmonisierungsiniciativen scheinen dabei ein besonders geeignetes Mittel zu sein, da sie das Angebot an unterschiedlichen institutionellen Arrangements und damit den Politikwettbewerb beschränken und es erlauben, unpopuläre Handlungen zu rechtfertigen.<sup>127</sup> Darüber hinaus lassen Kompromißlösungen durch Verhandlungspakete genügend Spielraum dafür, eigene politische Motivationen einzubringen. Hinzu kommt, daß die Chancen auf Wiederwahl nur dann gesteigert werden können, wenn die Integrationspolitik dazu genutzt wird, einflußreiche Interessengruppen zu bedienen.<sup>128</sup> Die Gemeinschaftspolitik schafft mit ihren unklaren Verantwortungsbereichen Anreize und Gelegenheiten dafür, die Bedürfnisse spezifischer Interessengruppen zu berücksichtigen. Dabei sind die Zentralisierungstendenzen selbst im Interesse bestimmter Interessengruppen. Für europaweit homogen agierende Interessengruppen senkt der Zentralisierungsprozeß die Organisationskosten, da sie nun ihre Interessen nicht mehr bei verschiedenen Regierungen geltend machen müssen, sondern nur noch bei den zentralen Institutionen.<sup>129</sup> Gleichzeitig erhöht der Zentralisierungsprozeß die Informationskosten der Wähler und Konsumenten, so daß eine wirksame Kontrolle entfällt. Die beobachtbare Verlagerung der Tätigkeiten der Interessenverbände nach Brüssel scheint diese These nur allzu deutlich zu unterstützen.<sup>130</sup>

Nicht nur die Politiker aus den Mitgliedstaaten und europaweit homogen agierende Interessengruppen haben Zentralisierungsinteressen, sondern auch die supranationalen Institutionen haben ein Interesse daran, ihre Tätigkeiten und damit ihre Einflußpotentiale ständig auszuweiten. Über Harmonisierungsbestrebungen versuchen sie, ihre Entscheidungsgewalt zu zentrali-

<sup>124</sup> Vgl. bspw. *Vaubel, R.*, A Public Choice Approach to International Organization, in: *Public Choice* 51 (1986), S. 39 ff.

<sup>125</sup> Vgl. *Leipold, H.*, Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: *ders.* (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 9.

<sup>126</sup> Vgl. *Vaubel, R.*, A Public Choice Approach to International Organization, supra, S. 43.

<sup>127</sup> So werden bspw. Mehrwertsteuererhöhungen gern mit dem Verweis auf Harmonisierungserfordernisse zu rechtfertigen versucht.

<sup>128</sup> Vgl. *Vaubel, R.*, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11 (1992), S. 39.

<sup>129</sup> Vgl. *Vaubel, R.*, The Centralisation of Western Europe: The Common Market, Political Integration, and Democracy, Bournemouth 1995, S. 43.

<sup>130</sup> Vgl. *Tiedemann, R.*, Aufstieg oder Niedergang von Interessenverbänden?: Rent-seeking und europäische Integration, Baden-Baden 1994, S. 127 ff.

sieren. So ist bspw. die Europäische Kommission als supranationale Behörde bestrebt, eigene Programme und Politiken anzubieten, um so ihr Budget zu erweitern und zu maximieren.<sup>131</sup>

Zentralisierungsbestrebungen stehen entsprechend den Aussagen der Politischen Ökonomie im Interesse der am Integrationsprozeß beteiligten politischen Akteure. Harmonisierungen sind ein bedeutendes Instrument, um gewünschte Zentralisierungen zu erreichen. Mit der Zentralisierung kann der Politikwettbewerb beschränkt werden, unpopuläre Entscheidungen und Handlungen abgewälzt und spezifischen Interessen einflußreicher Verbände zum Durchbruch verholfen werden. All dies dient aus der Sicht des einzelnen politischen Akteurs dazu, seinen Einfluß und sein Ansehen zu steigern. Um eventuelle Sanktionen in Form von Stimmenverlusten durch die Wähler zu vermeiden, werden Verantwortungen auf die supranationalen Institutionen abgewälzt.

Harmonisierung und Zentralisierung sind untrennbar miteinander verflochten. Diesen unmittelbaren Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, wenn die Option der institutionellen Integration durch Harmonisierung zu bewerten ist. Dennoch ist die Strategie der Harmonisierung aufgrund ihrer Zentralisierungstendenz nicht a priori negativ zu beurteilen. Vielmehr existieren zahlreiche Argumentationsmuster, die für eine Vereinheitlichung durch Harmonisierung im Rahmen von Integrationsprozessen sprechen.

### 2.3.2 Argumente pro Harmonisierung

Im Verlauf dieses Abschnittes sollen die wesentlichen Argumente, die für eine ordnungspolitische Strategie der Harmonisierung sprechen, am Beispiel des europäischen Integrationsprozesses aufgezeigt werden. Die Harmonisierung wurde im europäischen Integrationsprozeß immer als ein Instrument angesehen, um die Ziele der Gemeinschaft zu erreichen.<sup>132</sup> Im Vordergrund steht dabei gemäß Art. 2 EGV die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes. Mit der Verabschiedung der EEA wurde die zentrale Bedeutung, welche der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes zukommt, bekräftigt, erweitert und präzisiert.<sup>133</sup> Diese Betrachtungsweise bezieht sich vor allem auf die Bedeutung des Art. 100a EGV.<sup>134</sup> Der instrumentelle Charakter der Rechtsangleichung kommt in Art. 3 lit. h EGV zum Ausdruck, der das System der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu den Grundaufgaben der Gemeinschaft erklärt.

<sup>131</sup> "...the members of the Commission actively search for policies which give the Community more importance in politico-economic decisions and which make economic interest groups more dependent on the commission's discretionary activities." *Frey, B. S., und H. Buhofer, Integration and Protectionism: A Comparative Institutional Analysis*, in: *Aussenwirtschaft* 41 (1986), S. 174.

<sup>132</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D., Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme*, in: *Integration* 18 (1995), S. 11.

<sup>133</sup> Vgl. dazu *Everling, U., Zur Funktion der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft: Vom Abbau der Verzerrungen zur Schaffung des Binnenmarktes*, in: *Capotorti, F., et al. (Hrsg.), Du droit international au droit de l'integration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1987, S. 237 ff., und *Schwartz, J. E., 30 Jahre Rechtsangleichung*, in: *Mestmäcker, E.-J., H. Möller und H.-P. Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Baden-Baden 1987, S. 365.

<sup>134</sup> Vgl. Kapitel 1.1.3.

### 2.3.2.1 Harmonisierung zum Abbau von Handelshemmnissen

Die Priorität, die der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes zugemessen wird, bezieht sich vor allem auf das Argument, daß eine ungenügende Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften Handelshemmnisse schafft, die einer Verwirklichung des Binnenmarktes entgegenstehen.<sup>135</sup> Harmonisierung dient somit dem Abbau von Handelshemmnissen. Dieses Argument stützt sich auf die **Territorialität des Rechts**. Unter Territorialität des Rechts versteht man die territoriale Begrenzung der Jurisdiktion, Recht zu setzen, Recht zu sprechen und Recht durchzusetzen.<sup>136</sup> Aus dieser territorialen Rechtsbegrenzung folgt eine internationale Rechtszersplitterung. Jede grenzüberschreitende Transaktion führt dazu, daß verschiedene Rechtsterritorien berührt werden. Im Bereich der privaten Wirtschaftsbeziehungen erzeugt diese territoriale Gebundenheit des Rechts spezifische Formen der Unsicherheit.<sup>137</sup> Aus dieser Unsicherheit wiederum resultieren Koordinationsprobleme, die sich in erhöhten Transaktionskosten widerspiegeln. Die Territorialität des Rechts und die damit verbundenen Transaktionskosten entfalten eine handelshemmende Wirkung.<sup>138</sup> Mit Hilfe der Harmonisierung wird die territoriale Begrenztheit des Rechts aufgehoben, zumindest bezüglich des Territoriums, auf das sich der Gemeinsame Markt erstreckt. Somit dient das Harmonisierungsregime vor allem der Erzielung von **Transaktionskostensparnissen**.

Im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt ist dieses Argument jedoch zu relativieren. Dies liegt in erster Linie daran, daß im EG-Vertrag die Grundfreiheiten primärrechtlich garantiert sind. Darüber hinaus hat der EuGH durch die Festschreibung des Ursprungslandprinzips die Territorialität nationalstaatlicher Regelungen im europäischen Binnenmarkt weitgehend aufgehoben. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß in der Rechtsprechung des EuGH das Ursprungslandprinzip durchaus differenziert berücksichtigt wird.<sup>139</sup> So hat der EuGH im Fall *Keck* entschieden, daß für Regelungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken, sofern sie importierte Waren weder rechtlich noch tatsächlich benachteiligen und diese Regelung gleichermaßen alle im Inland tätigen Wirtschaftsteilnehmer betrifft, das Bestimmungsländprinzip Anwendung findet.<sup>140</sup> Bei produktbezogenen Regelungen hingegen gilt weiterhin das Ursprungslandprinzip.

Obwohl solche Einschränkungen im Handelsverkehr auftreten können, spielt das Harmonisierungsargument zur Beseitigung von Handelshemmnissen nur eine untergeordnete Rolle. Denn auch bei einer theoretisch möglichen vollkommenen Harmonisierung können Handels-

<sup>135</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, supra, S. 12.

<sup>136</sup> Vgl. *Schmidtchen, D.*, Territorialität des Rechts, Internationales Privatrecht und die privatautonome Regelung internationaler Sachverhalte: Grundlagen eines interdisziplinären Forschungsprogramms, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 59 (1995), S. 58.

<sup>137</sup> Schmidt-Trenz bezeichnet diese Unsicherheit als die "konstitutionelle Unsicherheit". Vgl. *Schmidt-Trenz, H.-J.*, Außenhandel und Territorialität des Rechts: Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels, Baden-Baden 1990, S. 232 f.

<sup>138</sup> Vgl. *Herdegen, M.*, Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., München 1995, S. 27.

<sup>139</sup> Vgl. *Roth, W.-H.*, Rückzug des Europäischen Gerichtshofes vom Binnenmarktkonzept?, in: Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln et al. 1994, S. 25.

<sup>140</sup> Vgl. *Keck/Mithouard*, in: EuGH Slg. 1993, Rs. C-267/91 u. C-268/91, S. I 6097 ff., sowie die Anmerkungen von *Ehrlicke, U.*, Das Verbot des Weiterverkaufs zum Verlustpreis und Gemeinschaftsrecht, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 108 ff.

hemnisse dadurch entstehen, daß harmonisierte Regelungen aufgrund unterschiedlicher Traditionen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewendet werden. Rechtsharmonisierung schafft automatisch noch keine einheitliche Rechtsanwendung.

### 2.3.2.2 Harmonisierung zur Angleichung institutioneller Unterschiede

Das zweite Argument zur Begründung von Harmonisierungen bezieht sich auf die Angleichung institutioneller Unterschiede.<sup>141</sup> Hintergrund dieser Argumentation ist, daß institutionelle Unterschiede für die Wettbewerber zu gravierenden Kostenunterschieden führen, die dann Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen. Damit wird die Harmonisierung als ein Instrument angesehen, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und gemäß Art. 3 lit. g EGV ein System zu schaffen, welches den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt.

Die institutionellen Unterschiede, die zu gravierenden Kostenunterschieden führen, beziehen sich hauptsächlich auf unterschiedliche Regulierungsniveaus. Differenzen innerhalb der verschiedenen nationalen Regulierungen können bei gleichzeitiger Anwendung des Ursprungslandprinzips zu Diskriminierungen derjenigen Anbieter führen, die in hochregulierten Ländern produzieren bzw. ihre Dienstleistungen anbieten.<sup>142</sup> Aufgrund dieser **Inländer-** oder auch **Umkehrdiskriminierung**<sup>143</sup> würden mit dem Systemwettbewerb, zu dem schließlich auch der Regulierungswettbewerb gehört, zwangsläufig Wettbewerbsverzerrungen einhergehen. Im hochreguliertem Inland würden somit neue Märkte bzw. Produktdifferenzierungen entstehen, die dann ausschließlich den ausländischen Anbietern aus den Staaten mit niedrigerem Regulierungsniveau vorbehalten wären.<sup>144</sup> Daraus würden sich dann im Inland negative Effekte bezüglich der Einkommenserzielung und der Beschäftigungsentwicklung ergeben.

Zur Vermeidung dieser Benachteiligungen und zur Herstellung von Chancengleichheit werden Harmonisierungserfordernisse unter dem Postulat "**Leveling the Playing Field**" abgeleitet. Allerdings wird das Argument der Inländerdiskriminierung hinsichtlich seiner praktischen Relevanz häufig überschätzt.<sup>145</sup> Unterschiedliche Regulierungsintensitäten können vielmehr ihre Ursache in den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger bezüglich verschiedener Regulierungsniveaus innerhalb der verschiedenen Mitgliedstaaten haben. Das heißt, unterschiedlich existierende Regulierungsniveaus sind das Ergebnis unterschiedlicher Bürgerpräferenzen. Damit handelt es sich bei unterschiedlichen Regulierungsintensitäten nicht mehr um Wettbewerbsverzerrungen, sondern um unterschiedliche Standortbedingungen.<sup>146</sup> Eine gemein-

<sup>141</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, supra, S. 12.

<sup>142</sup> Vgl. dazu *Nicolaysen, G.*, Inländerdiskriminierung im Warenverkehr, in: *Europarecht* 26 (1991), S. 103., und *Hammerl, Ch.*, Inländerdiskriminierung, Berlin 1997, S. 125 ff.

<sup>143</sup> Vgl. *Michaelis, J.*, Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG, in: *Wirtschaftsdienst* 70 (1990), S. 487.

<sup>144</sup> Vgl. *Michaelis, J.*, supra, S. 487.

<sup>145</sup> So bspw. im Bereich des Wettbewerbsrechts. Vgl. *Brinker, J.*, Ansätze für eine EG-konforme Auslegung des nationalen Kartellrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 46 (1996), S. 553.

<sup>146</sup> Vgl. diese Argumentation für den Bereich des Wettbewerbsrechts bei *Vaubel, R.*, Ein Vorschlag für die Reform der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.)*, Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 176.

schaftsweite Harmonisierung würde somit den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger in den Mitgliedstaaten widersprechen.

### 2.3.2.3 Harmonisierung zum Schutz wesentlicher Interessen

Das dritte Argument zugunsten einer institutionellen Integration durch Harmonisierung findet seine Begründung in dem Schutzbedürfnis wesentlicher Interessen.<sup>147</sup> Das Harmonisierungspostulat zum Schutz wesentlicher Interessen läßt sich in drei Thesen darstellen:<sup>148</sup>

1. Ein hohes Schutzniveau in der Gemeinschaft wird per se als wünschenswert erachtet, welches nur zentral durch die gemeinschaftlichen Institutionen gewährleistet werden könne.
2. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes durch Systemwettbewerb werden die nationalen Schutzinteressen mehr und mehr ausgehöhlt. Dieser Entwicklung müsse durch gemeinschaftsweite Harmonisierung entgegengewirkt werden.
3. Die Existenz grenzüberschreitender externer Effekte erfordert zwangsläufig harmonisierte Lösungen.

Die beiden letztgenannten Thesen beziehen sich vor allem darauf, daß ein Systemwettbewerb - als Gegenpol der Harmonisierung - innerhalb dieser beiden Bereiche versagen würde. Die ökonomische Theorie des Marktversagens bildet dafür den Hintergrund.

In der ersten These werden die sogenannten nicht-wirtschaftlichen Interessen, wie sie zum Teil in Art. 36 EGV genannt sind, in den Mittelpunkt des Schutzbereiches gestellt.<sup>149</sup> Hierzu zählen vor allem öffentliche Sittlichkeit, Ordnung, Sicherheit, Gesundheit sowie Natur- und Umweltschutz. Diese These spiegelt der Wortlaut des Art. 100a (3) EGV wider. Es wird bestimmt, daß die Kommission in ihren Vorschlägen zur Rechtsangleichung in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen hat. Ob jedoch ein hohes Schutzniveau nur zentral durch die Gemeinschaftsinstitutionen effizient gewährleistet werden kann, bleibt fraglich. Vielmehr ist auch hier wiederum davon auszugehen, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten die Präferenzen bezüglich der einzelnen Schutzbereiche sehr stark variieren. Somit besteht die Gefahr, daß eine zentrale Harmonisierung der Schutzbereiche durch die Gemeinschaft weder in bezug auf die Auswahl der jeweiligen Bereiche, noch hinsichtlich der Höhe des anzustrebenden Schutzniveaus in Einklang mit den jeweiligen Präferenzen der Bürger in den Mitgliedstaaten zu bringen ist. Eine zentrale Definition der Schutzbereiche und des Schutzniveaus würde dann zu suboptimalen Ergebnissen führen.

In der zweiten These wird unterstellt, daß wettbewerbliche Integrationsmechanismen zur sogenannten **Null-Regulierung** führen würden.<sup>150</sup> In Analogie zur ruinösen Konkurrenz im wirtschaftlichen Wettbewerb würden im politischen Wettbewerb um die mobilen Produktionsfaktoren die Schutzbereiche nach und nach abgebaut werden. Der Systemwettbewerb würde dazu

<sup>147</sup> Vgl. *Groeben, H. von der*, Probleme einer europäischen Wirtschaftsordnung, in: *Baur, J. F., P.-Ch. Müller-Graff und M. Zuleeg* (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag*, Köln et al. 1992, S. 106 f., und *Ehlermann, C.-D.*, supra, S. 12 und 14.

<sup>148</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, und *W. Mussler*, op. cit., S. 97.

<sup>149</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, supra, S. 14.

<sup>150</sup> Vgl. zur Null-Regulierung *Siebert, H.*, op. cit., S. 60.

führen, daß sich der Staat aus einer Vielzahl von Gebieten zurückziehen würde.<sup>151</sup> Diese sogenannte "**Race to the Bottom Hypothese**" unterstellt damit, daß im Bereich des Politikwettbewerbs systemimmanent ein Anreiz dazu bestünde, zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit das Regulierungsniveau zu senken.<sup>152</sup> Gleiche Überlegungen werden auch bezüglich eines Steuerwettbewerbs abgeleitet.<sup>153</sup> Ein Steuerwettbewerb der Gemeinschaft würde den Wohlfahrtsstaat in seiner Existenz gefährden, da mobile Produktionsfaktoren wie Kapital und hochqualifizierte Arbeit sich den Steuerlasten durch Abwanderung in Staaten mit geringerer Steuerlast entziehen würden.<sup>154</sup> Staatliche Sozialleistungen und staatliche Investitionen wären dann nicht mehr finanzierbar. In der Gemeinschaft bestünde für keinen Mitgliedstaat mehr ein Anreiz, Sozialleistungen anzubieten, da sich diejenigen, die nicht auf diese Leistungen angewiesen sind, den daraus resultierenden Lasten durch Abwanderung entziehen würden. Gleichzeitig würde in den Staaten, die höhere Sozialleistungen anbieten, eine Zuwanderung der sozialen Schwachen stattfinden, da diese aus Ländern mit geringeren Sozialstandards in die Länder wandern würden, die höhere Sozialstandards anbieten.

"Any country that tries to establish an insurance state would be driven to bankruptcy because it would face emigration of the lucky who are supposed to give and immigration of the unlucky who are supposed to receive."<sup>155</sup>

Auf der Basis dieser Überlegungen werden Harmonisierungserfordernisse zum Schutz wesentlicher Interessen abgeleitet. Dabei handelt es sich jedoch um eine unzulässige Verkürzung der Mechanismen des Systemwettbewerbs. Was den Sozialstaat und dessen Kosten betrifft, so ist davon auszugehen, daß ökonomisch betrachtet der Sozialstaat - d.i. das staatliche Angebot an Sozialleistungen - nichts anderes als eine Determinante der Wettbewerbsposition eines Landes darstellt.<sup>156</sup> Damit gehört die Sozialpolitik zu den Standortfaktoren. Das Angebot an steuer- oder kreditfinanzierten öffentlichen Leistungen gehört im Systemwettbewerb zu den wettbewerblichen Aktionsparametern, über die eine Regierung verfügt. Dabei darf nicht vernachlässigt werden, daß Steuerbürger und Unternehmen auch Präferenzen zugunsten dieser öffentlichen Leistungen und bestimmten Regulierungen haben.<sup>157</sup>

Regulierungen bspw. im Bereich des Umweltschutzes und Sozialleistungen sind nicht ausschließlich als negative Standortfaktoren aufzufassen, sondern sie können auch im positiven Sinne die Standortqualität erheblich verbessern und somit die Wettbewerbsposition eines Landes verbessern.<sup>158</sup> Unterschreitet eine Regierung das von den Bürgern präferierte Regulierungsniveau und werden die Sozialleistungen entgegen den Bürgerpräferenzen gekürzt, so

<sup>151</sup> Vgl. *McGee, A.*, und *S. Weatherhill*, The Evolution of the Single Market: Harmonisation or Liberalisation, in: *Modern Law Review* 53 (1990), S. 595 f.

<sup>152</sup> Vgl. *Dehousse, R.*, Integration v. Regulation?: On the Dynamics of Regulation in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies* 30 (1992), S. 395.

<sup>153</sup> Vgl. dazu vor allem *Sinn, H.-W.*, Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 489 ff.

<sup>154</sup> Vgl. *Sinn, H.-W.*, Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, *supra*, S. 500 f.

<sup>155</sup> *Sinn, H.-W.*, Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, *supra*, S. 502.

<sup>156</sup> Vgl. *Paqué, K.-H.*, *supra*, S. 115.

<sup>157</sup> Vgl. *Kitch, E.*, Business Organization Law: State or Federal?, in: *Buxbaum, R. M., G. Hertig, A. Hirsch und K. J. Hopt* (Hrsg.), *European Business Law: Legal and Economic Analyses on Integration and Harmonization*, Berlin - New York 1991, S. 41.

<sup>158</sup> Vgl. *Woolcock, S.*, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules*, London 1994, S. 40.

muß diese Regierung ebenso mit Abwanderung und Widerspruch rechnen, wie im umgekehrten Fall. Aus dieser Perspektive erscheint es unverständlich, warum der Systemwettbewerb nicht den Schutz wesentlicher Interessen garantieren könne. Vielmehr scheint auch hier wiederum der Systemwettbewerb ein geeignetes Verfahren zu sein, die wesentlichen Schutzinteressen der Bürger aufzudecken und diesen durch effiziente Regulierungen und Angebote an öffentlichen Leistungen nachzukommen. Ein Harmonisierungserfordernis ist nicht zu erkennen.

Im Gegensatz dazu sind im Fall des Vorhandenseins **grenzüberschreitender externer Effekte** Harmonisierungen erforderlich. Das heißt, wenn politische Entscheidungen eines Mitgliedstaates zu positiven oder negativen Auswirkungen auf die Bürger und Unternehmen anderer Mitgliedstaaten führen, entsteht ein Harmonisierungsbedarf. Allerdings sollten diese Auswirkungen spürbar und wesentlich sein, da ansonsten aufgrund der Ubiquität externer Effekte allgegenwärtige Harmonisierungserfordernisse abgeleitet werden können.<sup>159</sup>

Ein Beispiel dafür, wann grenzüberschreitende externe Effekte Harmonisierungserfordernisse auslösen, stellen länderübergreifende Umweltverschmutzungen dar.<sup>160</sup> Je besser die Möglichkeiten zur Abwälzung der Umweltwirkungen auf das Ausland sind, desto geringer wird der Anreiz, hohe Umweltstandards politisch durchzusetzen.<sup>161</sup> Damit ergibt sich die Gefahr des Umwelt-Dumpings auf Kosten anderer. Zur Vermeidung solcher Entwicklungen sind Harmonisierungen unvermeidbar.<sup>162</sup> Die Harmonisierungen müssen dabei nicht zwangsläufig in der Form administrativer Vorgaben bezüglich der Emissionen, Produktionsprozesse und Produkte bestehen. Effiziente Wirkungen könnten dabei auch durch eine Harmonisierung der Haftungsregeln bei Umweltschäden erreicht werden.<sup>163</sup>

Diese Harmonisierungserfordernisse ergeben sich jedoch nur für den Fall der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen. Die Gestaltung der nationalen Umweltpolitik kann dagegen sehr wohl dem Systemwettbewerb als ein Element der Standortpolitik überlassen bleiben.<sup>164</sup>

<sup>159</sup> Damit würde man dann sehr schnell zum Nirwana-Approach gelangen. Vgl. *Demsetz, H.*, Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics* 12 (1969), S. 1.

<sup>160</sup> Vgl. *Kirchgässner, G.*, Ansatzmöglichkeiten zur Lösung europäischer Umweltprobleme, in: *Aussenwirtschaft* 47 (1992), S. 55 ff.

<sup>161</sup> Vgl. *Hauser, H.*, supra, S. 468.

<sup>162</sup> Vgl. *Siebert, H.*, op. cit., S. 71, und *Sinn, H.-W.*, The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: *Empirica - Austrian Economic Papers* 17 (1990), S. 6 f.

<sup>163</sup> Vgl. *Kirchgässner, G.*, Haftungsrecht und Schadensersatzansprüche als umweltpolitische Instrumente, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 15 (1992), S. 18 ff.

<sup>164</sup> Vgl. *Long, N. V.*, und *H. Siebert*, supra, S. 308.

### 2.3.2.4 Harmonisierung zur Verfestigung der Gemeinschaft

Das vierte Harmonisierungsargument sieht vor allem in der Rechtsharmonisierung ein Instrument zur Schaffung solider Rechtsstrukturen und zur wirtschaftlichen und institutionellen Verfestigung der Gemeinschaft.<sup>165</sup> Die Rechtsharmonisierung soll in der Gemeinschaft nicht nur der Absicherung einer bestehenden politischen und ökonomischen Ordnung dienen, sondern sie soll darüber hinaus auch ihre Funktion als Integrationsinstrument im Dienst der Fortentwicklung der Gemeinschaft erfüllen.

"Je mehr die Rechtsangleichung voranschreitet, um so mehr werden nicht nur Hindernisse beim Funktionieren des Gemeinsamen Marktes abgetragen, sondern zugleich auch unwiderrufliche Fakten für die ständige Fortentwicklung der Gemeinschaft gesetzt."<sup>166</sup>

Diese Argumentation reicht weit über die funktionale Legitimation des Gemeinschaftshandelns hinaus.<sup>167</sup> Vielmehr zielt sie in Richtung der Vertiefung der Integration im Sinne der Schaffung eines europäischen Einheitsstaates. Zu diesem Zweck wird dabei die Harmonisierung als ein Wert an sich dargestellt. Eine solche Argumentation enthält eine hochgradig normative Wertung und entzieht sich somit jeder objektivierbaren Kritik. Mit der Verfestigung der Gemeinschaft durch die Harmonisierung soll der Integrationsprozeß irreversibel gemacht werden. Es scheint dabei so, als ob man sich dabei vom begrifflichen Zusammenhang zwischen Harmonisierung und Harmonie leiten läßt. Harmonisierung soll dabei der Schaffung einer gemeinschaftsweiten Harmonie dienen, die nicht nur durch Einigkeit hinsichtlich der Zielvorstellungen gekennzeichnet ist, sondern auch in sämtlichen Bestrebungen und Handlungen zum Ausdruck kommt. Eine solche Harmonie setzt darauf, daß der Integrationsprozeß am besten funktioniert, wenn alles Strittige vorab und von oben geregelt ist.<sup>168</sup>

Kritisch betrachtet scheint es sich hierbei jedoch um ein Beispiel für die von v. Hayek beschriebenen **konstruktivistischen Irrtümer** zu handeln.<sup>169</sup> Harmonisierung zur Verfestigung der Gemeinschaft heißt nichts anderes, als auf die Vorteile evolutionärer Prozesse zu verzichten und Unentdecktes vorwegzunehmen. Vielmehr scheint das Harmonisierungsargument zur Verfestigung der Gemeinschaft nur allzu oft als Scheinargument zum Schutz privilegierter Interessen und der Erhaltung zentraler Machtpositionen zu dienen.

<sup>165</sup> Vgl. Schwarze, J., Das Recht als Integrationsinstrument, in: Capotorti, F., et al. (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1987, S. 643, und Beutler, B., R. Bieber, J. Pipkorn und J. Streil, Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 378.

<sup>166</sup> Everling, U., Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Reichert-Facilides, F., F. Rittner und J. Sasse (Hrsg.), *Festschrift für Reimer Schmidt*, Karlsruhe 1976, S. 175.

<sup>167</sup> Vgl. Mussler, W., und M. Wohlgemuth, op. cit., S. 26.

<sup>168</sup> Vgl. Giersch, H., Diskussionsbeitrag zu: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, L. (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin et al. 1995, S. 36.

<sup>169</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London - Henly 1978, S. 3 ff.

### 2.3.3 Harmonisierung im Lichte der ökonomischen Kritik

Den Harmonisierungsargumenten können - soweit dies nicht schon im vorherigen Abschnitt geschehen ist - eine Reihe von Kritikpunkten entgegengestellt werden. Diese Kritikpunkte fundieren im wesentlichen darauf, daß die Harmonisierung als Integrationsstrategie per se auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren verzichtet und vorgibt, die bestmögliche Lösung im voraus zu kennen. Damit konzentriert sich die Kritik an der Harmonisierungsstrategie darauf, daß im Falle umfangreicher ex ante-Harmonisierungen auf die unbestrittenen vorteilhaften Wirkungen wettbewerblicher Mechanismen verzichtet wird.

Der Verzicht auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren und die damit verbundene **Anmaßung von Wissen**, die bereits richtige Lösung zu kennen, entspricht vom Ansatz her konstruktivistischem Denken.<sup>170</sup> Die Basis für eine solche Denkweise stellt einen "Wissensoptimismus" insofern dar, als man implizit davon ausgeht, daß die Politiker als Entscheidungsträger über die besseren und vollständigeren Informationen verfügen. Dabei ist jedoch zu fragen, woher sie das Wissen darüber erlangen sollen, welche harmonisierte Lösung unter Berücksichtigung divergierender Bürgerpräferenzen als die Beste anzusehen ist. Damit wird von der Fehlbarkeit und der Unvollständigkeit des menschlichen Wissens abstrahiert.<sup>171</sup> Innerhalb dieser Überlegungen ist zu beachten, daß selbst dann, wenn die politischen Akteure über alle Informationen verfügen würden, Wissen stets subjektabhängig ist. Die laufenden Wahrnehmungen werden ständig mit den individuell-subjektiven Vorstellungen und Eindrücken in Verbindung gebracht und interpretiert.<sup>172</sup> Wissen ist demnach immer subjektbezogen. Aus diesem Blickwinkel erscheint der Verzicht auf den wettbewerblichen Entdeckungsprozeß durch Harmonisierung als ein außerordentlich risikoreiches Unterfangen, denn es gibt kein Individuum, welches über alle notwendigen Informationen verfügen kann.

"In keiner außer der allereinfachsten Art von sozialer Ordnung ist es vorstellbar, daß alle Tätigkeiten durch einen einzigen Kopf gelenkt werden; und sicherlich hat es noch niemand zustande gebracht, alle Tätigkeiten in einer komplexen Gesellschaft bewußt zu arrangieren; etwas wie eine voll geplante Gesellschaft von auch nur etwas höheren Grad von Komplexität gibt es nicht."<sup>173</sup>

Im Gegensatz dazu bietet der Systemwettbewerb eine risiko- und konfliktarme Fehlerkorrektur. Die ex ante-Harmonisierungsstrategie dagegen entspricht dem, was v. Hayek als synoptische Täuschung bezeichnet; sie basiert auf der Fiktion, "daß alle relevanten Tatsachen irgendeinem einzelnen Geist bekannt sind und daß es möglich ist, aus dem Wissen der Einzelheiten eine wünschenswerte soziale Ordnung zu errichten."<sup>174</sup>

<sup>170</sup> Vgl. Radnitzky, G., Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivist Design, supra, S. 145.

<sup>171</sup> Vgl. Radnitzky, G., Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivist Design, supra, S. 153.

<sup>172</sup> v. Hayek bezeichnet diese subjektiven Vorstellungen und Eindrücke als sogenannte "memory images". Vgl. Hayek, F. A. von, The Sensory Order - An Inquiry into Foundations of Theoretical Psychology, London - Henly 1976, S. 144.

<sup>173</sup> Hayek, F. A. von, Arten der Ordnung, op. cit., S. 41.

<sup>174</sup> Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 1: Regeln und Ordnung, op. cit., S. 30.

Darüber hinaus verkennt der Ansatz der ex ante-Harmonisierung die Rolle unbeabsichtigter Folgen sozialer Handlungen.<sup>175</sup> Eine Vielzahl der in der menschlichen Gesellschaft existierenden Ordnungen sind eben nicht das Ergebnis bewußter menschlicher Entwürfe, sondern resultieren vielmehr aus der Tätigkeit der Individuen ohne deren Absicht.<sup>176</sup> Damit erscheint es außerordentlich fraglich, ob eine Integration durch Harmonisierung in der Lage ist, eine präferenzkonforme Ordnung herbeizuführen.

Mit der Wahl der Integration durch Harmonisierung wird auch auf die **wettbewerbliche Machtkontrolle** verzichtet. So ist es kein Zufall, daß gerade von denjenigen Institutionen und Interessengruppen immer wieder die Harmonisierungserfordernisse betont werden, die befürchten müssen, in einem Wettbewerb der Systeme ihre Privilegien und Einflußpotentiale zu verlieren. Je stärker harmonisiert wird, desto weniger können die Anbieter der mobilen Ressourcen "schlechte" institutionelle Arrangements durch Abwanderung sanktionieren, da die Bedingungen im Integrationsgebiet einheitlich gestaltet sind. Auch die Funktionsfähigkeit der Wählerkontrolle wird erheblich eingeschränkt. Harmonisierungen auf der Basis von Verhandlungsprozessen führen im Ergebnis dazu, daß politische Verantwortlichkeiten nicht mehr präzise zugeordnet werden können. Damit erhöht sich die Intransparenz der politischen Entscheidungen. Gleichzeitig besteht der bereits oben beschriebene Anreiz für die politischen Akteure, Verantwortungen für unpopuläre Maßnahmen auf die übergeordnete supranationale Ebene abzuwälzen.

Die Integration durch Harmonisierung kann auch bestehende Asymmetrien in der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen verstärken. Im Gegensatz zu der These, daß Zentralisierungen langfristig den Einfluß von Interessengruppen abschwächen<sup>177</sup>, können Zentralisierungen das Einflußpotential spezifischer Interessengruppen mit weitgehend homogenen Interessen, bedingt durch die geringeren Organisationskosten gegenüber anderen größeren Gruppen mit weniger homogenen Interessen, erhöhen.<sup>178</sup> Somit besteht die Gefahr, daß bspw. die Einflußmöglichkeiten von Industrieverbänden gegenüber denen von Konsumentenverbänden nachhaltig gestärkt werden. Dies wiederum kann im Ergebnis dazu führen, daß die Harmonisierungen zugunsten der Partikularinteressen und damit zu Lasten der Verbraucher instrumentalisiert werden. Eine effiziente Kontrolle politischer und von spezifischen Interessengruppen ausgeübter Macht ist dann nicht mehr möglich.

Zur Unterstützung der Harmonisierungsargumente wird immer wieder auf die Skalenvorteile und Transaktionskostensparnisse im Zuge von Zentralisierungen hingewiesen. Mit der Harmonisierung soll durch die Bündelung der verschiedenen Aktivitätsarten in den jeweiligen Politikbereichen die Zielerreichung - bedingt durch economies of scale und scope - effektiver und

<sup>175</sup> Vgl. Radnitzky, G., Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivistic Design, supra, S. 153.

<sup>176</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Arten der Ordnung, op. cit., S. 34.

<sup>177</sup> Vgl. dazu Madison, J., Federalist Artikel Nr. 10, in: Adams, A., und W. P. Adams (Hrsg.), Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, Paderborn et al. 1994, S. 54 ff.

<sup>178</sup> Vgl. zu den Vorteilen kleinerer spezifischer Interessengruppen Olson, M., The Logic of Collective Action, op. cit., S. 53 ff., und ders., Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, op. cit., S. 39 f.

kostengünstiger zu realisieren sein.<sup>179</sup> Die Transaktionskostensparnisse ergeben sich aus der Überwindung territorial begrenzter Rechtsräume.

Den möglichen Skalenvorteilen durch Zentralisierung steht jedoch die Gefahr der Entstehung von **X-Ineffizienzen** im Sinne von *Leibenstein* entgegen.<sup>180</sup> In Analogie zu den organisationsinternen Ineffizienzen privatwirtschaftlicher Unternehmen lassen sich mit zunehmender Größe die Skalenvorteile auch im Bereich der politisch öffentlichen Verwaltung nicht beliebig fortsetzen.<sup>181</sup> Wenn man bedenkt, daß mit zunehmender Größe Flexibilität und Initiative - bedingt durch Motivationsverluste - abnehmen, ist kritisch zu hinterfragen, ob mit zunehmender Zentralisierung die Effizienz der einzelnen Politikbereiche gesteigert werden kann.

Auch die Bedeutung der **Transaktionskostensparnisse** durch Rechtsvereinheitlichung ist zu relativieren. Es wird allzu oft übersehen, daß Rechtseinheit - auch wenn sie grundsätzlich für erwünscht anzusehen ist - niemals kostenlos herbeigeführt werden kann.<sup>182</sup> Vielmehr sind mit der Schaffung einheitlicher Rechtsräume erhebliche Kosten verbunden. Die Kosten entstehen nicht nur durch die Ressourcenanbindung zur Schaffung einheitlicher Rechtsräume, sondern auch zu deren dauerhafter Durchsetzung. Desweiteren gehört zu den Kosten der Rechtsvereinheitlichung auch der Verzicht auf Rechtsvielfalt, die erforderlich wäre, um eine lokalen Präferenzen entsprechende rechtspolitische Gestaltung zu ermöglichen.<sup>183</sup> Daher sind den Befürwortern einer unbegrenzten Rechtsvereinheitlichung die Aussagen der **Theorie optimaler Rechtsräume** entgegenzuhalten, nach der optimale Rechtsräume vor allem durch ansteigende Rechtsdurchsetzungskosten begrenzt werden.<sup>184</sup>

Darüber hinaus sind die eventuellen Skalen- und Transaktionskostenvorteile durch Harmonisierung dahingehend zu relativieren, daß mit dem Verzicht auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren das Entstehen künftiger effizienter Marktlösungen verhindert wird. Eventuelle augenblickliche Effizienzgewinne der Harmonisierung werden infolge des Fehlens des Wettbewerbs als Instrument zur Kostenkontrolle langfristig aufgezehrt. Zudem können effiziente Marktlösungen gar nicht erst entstehen, wenn die Harmonisierung vorgibt, die beste Lösung a priori bereits zu kennen.

<sup>179</sup> Zu den Skaleneffekten durch zentrale Zuständigkeiten vgl. *Gäfgen, G.*, Zentrale oder dezentrale Wirtschaftspolitik in Europa, in: *Gahlen, B., H. Hesse und H. J. Ramser* (Hrsg.), Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Tübingen 1994, S. 34 f.

<sup>180</sup> Vgl. *Leibenstein, H.*, Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", in: *American Economic Review* 56 (1966), S. 392 ff.

<sup>181</sup> Zu den X-Ineffizienzen im Bereich der öffentlichen Verwaltung vgl. *Bös, D.*, Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 114 (1978), S. 302 ff., und *Peacock, A.*, Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints, in: *Hanusch, H.* (Hrsg.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin et al. 1983, S. 125 ff.

<sup>182</sup> Vgl. *Kötz, H.*, Rechtsvereinheitlichung - Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50 (1986), S. 2.

<sup>183</sup> Vgl. *Kötz, H.*, supra, S. 8 ff.

<sup>184</sup> Vgl. *Schmidt-Trenz, H.-J.*, op. cit., S. 206 ff., sowie *Schmidtchen, D.*, und *H.-J. Schmidt-Trenz*, Theorie optimaler Rechtsräume: Die Regulierung sozialer Beziehungen durch die Kontrolle von Territorium, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 13 (1994), S. 16 ff.

## 2.4 Das Subsidiaritätsprinzip zwischen marktlicher und institutioneller Integration

In hochgradig komplexen Gesellschaften lassen sich die Arten der Ordnungsprozesse nicht auf eine einfache bipolare Betrachtungsweise zwischen dezentralen wettbewerblichen und zentralen institutionellen Prozessen zurückführen. Vielmehr sind die in solchen Gesellschaften bestehenden Ordnungen durch eine enge Verflechtung zentraler und dezentraler Regelungen gekennzeichnet. Eine Darstellung der ordnungspolitischen Gestaltung von Integrationsprozessen in der Form einer idealtypischen Gegenüberstellung beider Optionen wäre eine unzureichende Vereinfachung. Daher ist auch in der theoretischen Darstellung von der Koexistenz dezentraler und zentraler Regeln auszugehen. Damit rücken vor allem die Fragen nach der Kombinierbarkeit und der Vorrangigkeit der jeweiligen Regelungen in den Mittelpunkt der ordnungstheoretischen Diskussion.

Während in den vorherigen Abschnitten die beiden Integrationsmechanismen idealtypisch gegenübergestellt worden sind, soll im folgenden der Problematik ihrer Kombinierbarkeit nachgegangen werden. Im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozeß ist dabei besonders zu fragen, ob das in Art. 3b EGV verankerte Subsidiaritätsprinzip als eine Art Bindeglied zwischen wettbewerblicher und institutioneller Integration fungieren kann.

Im Subsidiaritätsprinzip wird ein Schlüsselbegriff zur Gestaltung des Integrationsprozesses der Europäischen Union gesehen.<sup>185</sup> Hintergrund für die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Maastricht bildete die Intention, dem Machtzuwachs der Institutionen der Gemeinschaft und der damit verbundenen Zentralisierungstendenz entgegenzuwirken.<sup>186</sup> Art. 3b EGV bestimmt daher, daß die Gemeinschaft nur innerhalb der Grenzen der ihr im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig wird. "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

Im folgenden ist nun zu überprüfen, inwieweit aus dem sehr allgemein gehaltenen Wortlaut des Art. 3b EGV eine konkrete ordnungspolitische Funktion abgeleitet werden kann. In diesem Rahmen ist das Subsidiaritätsprinzip in zweifacher Hinsicht, unter rechtlichen wie ökonomischen Aspekten, zu untersuchen. Vorher soll jedoch auf den historischen Hintergrund und den Regelungsinhalt des Subsidiaritätsprinzips eingegangen werden.

<sup>185</sup> So formulierte Möschel provokativ: "Was für die Anhänger Sigmund Freuds der Sex ist, ist für die Europapolitiker mittlerweile das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht." *Möschel, W.*, Subsidiaritätsprinzip und europäisches Kartellrecht, in: *Hrbek, R.* (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*. Baden-Baden 1995, S. 45.

<sup>186</sup> Vgl. *Donat, M. von*, *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission*, in: *Hrbek, R.* (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*, Baden-Baden 1995, S. 10 f.

### 2.4.1 Herkunft und allgemeiner Regelungsinhalt des Subsidiaritätsprinzips

Im Gegensatz zu den wesentlichen Merkmalen zur Beschreibung einer Rechts- und Staatsordnung wie Demokratie und Gewaltenteilung, die allesamt auf philosophischem Gedankengut basieren, finden sich die Ursprünge der Subsidiarität in der Sozialethik.<sup>187</sup> Die Wurzeln des Sozialprinzips der Subsidiarität lassen sich über die scholastische Lehre *Thomas von Aquins* bis hin zu *Aristoteles* zurückverfolgen.<sup>188</sup> Wenn auch als Begriff explizit nicht genannt, findet sich das Gedankengut der Subsidiarität bspw. auch bereits bei *Abraham Lincoln*.<sup>189</sup> Seine ursprüngliche Formulierung fand das Subsidiaritätsprinzip in der Sozialenzyklika "Quadregesimo anno" von *Papst Pius XI.* im Jahre 1931.<sup>190</sup> In der Verwirklichung des obersten sozialphilosophischen Grundsatzes der Subsidiarität wurde ein Weg zur Vollendung der Gesellschaftsordnung durch das Christentum gesehen.<sup>191</sup>

"Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen."<sup>192</sup>

Weiter heißt es:

"Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigen Aufgaben führen müßten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur um so freier, stärker und schlagfertiger da für diejenigen Aufgaben, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, weil sie allein ihnen gewachsen ist: durch Leistung, Überwachung Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftung innegehalten wird, um so stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, um so besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt."<sup>193</sup>

Allgemein formuliert regelt das Subsidiaritätsprinzip, daß eine übergeordnete Einheit nur dann eingreifen sollte, wenn die untergeordnete Einheit zur Problemlösung nicht in der Lage ist. Mit der Aussage, daß jeweils der unteren Instanz - insoweit ihre Kräfte ausreichen - im Handeln der Vorrang einzuräumen ist, wird das Subsidiaritätsprinzip umfassend beschrieben.<sup>194</sup>

<sup>187</sup> Vgl. *Hoffe, O.*, Subsidiarität als europapolitisches Prinzip, in: *Hrbek, R.* (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 1995, S. 121.

<sup>188</sup> Zum Subsidiaritätsprinzip in der scholastischen Gesellschaftslehre vgl. *Link, E.*, Das Subsidiaritätsprinzip: Sein Wesen und seine Bedeutung für die Sozialethik, Freiburg 1955, S. 55 ff. Ein guter Überblick über die historischen Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips findet sich auch bei *Melchionni, M. G.*, Subsidiarity from the Historical Perspective, in: *Hrbek, R.* (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 1995, S. 105 ff.

<sup>189</sup> Vgl. *Nell-Breuning, O. von.*, Ein katholisches Prinzip?, in: *Brockmann, H. W.* (Hrsg.), Kirche und moderne Gesellschaft, Düsseldorf 1976, S. 66.

<sup>190</sup> Eine Übersetzung der Originalveröffentlichung findet sich bei *Gundlach, G.* (Hrsg.), Die sozialen Rundschreiben Leos XIII. und Pius XI., 3. Auflage, Paderborn 1960, S. 113.

<sup>191</sup> Vgl. *Link, E.*, op. cit., S. 3.

<sup>192</sup> Quadregesimo anno, Ziff. 79, abgedruckt in: *Gundlach, G.* (Hrsg.), op. cit., S. 113.

<sup>193</sup> Quadregesimo anno, Ziff. 80, abgedruckt in: *Gundlach, G.* (Hrsg.), op. cit., S. 113.

<sup>194</sup> Vgl. *Hengstenberg, H. E.*, Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips, in: *Utz, A. F.* (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip, Heidelberg 1953, S. 19.

Dementsprechend kann das Subsidiaritätsprinzip sowohl negativ als auch positiv definiert werden. In der negativen Definition wird das Eingreifen der übergeordneten Einheit nur in Ergänzung solcher Aufgaben gesehen, in denen die untergeordneten Einheiten ihre Aufgaben allein nur unter erheblichen Schwierigkeiten effizient erfüllen können.<sup>195</sup>

Der positive Aspekt des Subsidiaritätsprinzips fordert, daß die zentrale übergeordnete Einheit alle Voraussetzungen so zu gestalten hat, daß die untergeordneten Einheiten primär tätig werden können. Dies kann auch bedeuten, daß die übergeordnete Einheit selbst handelt, um das zu tun, was die untergeordneten Glieder für sich selbst schlechterdings nicht tun können.<sup>196</sup> Allerdings ist daraus nicht abzuleiten, daß die Aufgaben der untergeordneten Einheiten in jedem Fall durch die übergeordneten Einheiten ersetzt und übernommen werden.<sup>197</sup>

In Anlehnung an diese Interpretationsmöglichkeiten des Subsidiaritätsprinzips lassen sich zwei Aspekte ableiten: in der negativen Auslegung das sogenannte **Sperrriegelprinzip**, das die kleineren Einheiten vor unangemessenen Eingriffen der größeren Einheiten schützt, und in der positiven Auslegung das **Prinzip zur Hilfeleistungspflicht** der großen übergeordneten Einheit gegenüber den untergeordneten Einheiten.<sup>198</sup> Unter einem dritten Aspekt läßt sich das Subsidiaritätsprinzip auch als Garantie individueller Grundrechte verstehen, da sich das Subsidiaritätsprinzip die Entfaltung der Eigenpersönlichkeit zum Ziel setzt. In diesem Sinn bildet es ein fundamentales Element zur Sicherung der personalen und gesellschaftlichen Freiheit.<sup>199</sup> Dies kann als der **liberalistische Aspekt** der Subsidiarität aufgefaßt werden.<sup>200</sup> Diese Grundprinzipien stellen zusammenfassend den Regelungsgehalt des von der katholischen Soziallehre geprägten Subsidiaritätsprinzips dar.

Im Rahmen der europäischen Integration hat das Subsidiaritätsprinzip, auch wenn es erst mit dem Vertrag von Maastricht explizit in die europäischen Vertragsdokumente aufgenommen wurde, schon immer Berücksichtigung gefunden.<sup>201</sup> Als Zeugnisse für die Berücksichtigung des Subsidiaritätsgedankens in den Europäischen Verträgen lassen sich anführen:<sup>202</sup>

- Art. 67 EGV (Abbau der Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs im Gemeinsamen Markt) knüpft an die Notwendigkeit für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes,

<sup>195</sup> Vgl. *Isensee, J.*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht: Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968, S. 19.

<sup>196</sup> Vgl. *Nell-Breuning, O. von*, Baugesetze der Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität, Freiburg - Basel - Wien 1990, S. 94.

<sup>197</sup> Vgl. *Isensee, J.*, op. cit., S. 21, und *Nell-Breuning, O. von*, Den Kapitalismus umbiegen, Düsseldorf 1990, S. 349.

<sup>198</sup> Vgl. *Calliess, Ch.*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 3 b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik, Baden-Baden 1996, S. 28.

<sup>199</sup> Vgl. *Rauscher, A.*, Personalität, Solidarität, Subsidiarität, Köln 1975, S. 47.

<sup>200</sup> Vgl. *Calliess, Ch.*, op. cit., S. 28 und die dort angegebene Literatur.

<sup>201</sup> *Wägenbaur, R.*, Subsidiarität aus Sicht der Rechtswissenschaft, in: *Hrbek, R.* (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 1995, S. 148: "Dazu muß betont werden, daß die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips keine fundamentale Neuorientierung bedeutete. Die Nicht-Verwendung des Begriffs besagt ja nicht, daß es nicht schon bisher im Rahmen der Kompetenzzuweisungen an die Gemeinschaft eine Aufgabenteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gegeben hätte."

<sup>202</sup> Vgl. *Wägenbaur, R.* op. cit., S. 148 f.

- Art. 99 EGV bestimmt die Harmonisierung der indirekten Steuern, soweit sie für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist,
- Art. 100 EGV stellt die Rechtsgrundlage für die Angleichung ausschließlich solcher Vorschriften dar, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken,
- Art. 100a EGV bildet die Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften nur insoweit, wie sie die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, und
- Art. 235 EGV, der als Lückenfüllungsklausel dann ein Tätigwerden der Gemeinschaft ermöglicht, wenn dies im Rahmen des Gemeinsamen Marktes und zur Verwirklichung eines ihrer Ziele erforderlich erscheint.<sup>203</sup>

Auch wenn in diesen rechtlichen Grundlagen das Subsidiaritätsprinzip nicht ausdrücklich genannt wird, so zeigt sich jedoch, daß die Kompetenzen der übergeordneten Einheit grundsätzlich dahingehend beschränkt wurden, daß ihr Tätigwerden ausschließlich einer effizienten Erfüllung der Ziele des Gemeinschaftsvertrages dienen muß. Für das Handeln der Gemeinschaft gilt die begrenzte Einzelermächtigung. Deutlich zu Tage trat der Subsidiaritätsgedanke in Art. 130r (4) EWGV (EGV a. F.) nach der Verabschiedung der EEA: "Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten." Diese Formulierung stand Pate für den Wortlaut des Art. 3b EGV, wo seit Maastricht das Subsidiaritätsprinzip für die Rechtsordnung der Gemeinschaft verbindlich verankert ist.<sup>204</sup> Auch wenn damit die "europapolitische Karriere"<sup>205</sup> des Subsidiaritätsprinzips begann, so wurde jedoch keine grundlegende Neuorientierung im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten eingeläutet.

Im Zusammenhang mit den ordnungspolitischen Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses ist die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips darin zu sehen, daß es in seiner Sperriegelfunktion zentralistische Harmonisierungen begrenzt und den Systemwettbewerb ermöglicht bzw. schützt. Sollten effiziente Lösungen durch gemeinschaftsweite Harmonisierungen herbeizuführen sein, würden entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die Kompetenzen der übergeordneten supranationalen Einheit zugewiesen werden.

Inwieweit jedoch das Subsidiaritätsprinzip dieser Bedeutung gerecht werden kann, hängt vor allem von dessen Justitiabilität ab. Hierfür sind die rechtlichen Aspekte des Subsidiaritätsprinzips von Bedeutung.

<sup>203</sup> Vgl. hierzu auch *Dehousse, R.*, Community Competences: Are there Limits to Growth, in: *ders.* (Hrsg.), *Europe after Maastricht: An ever closer union?*, München 1994, S. 107 f.

<sup>204</sup> Daneben wurde das Subsidiaritätsprinzip auch in Art. B EUV verbindlich verankert. "Die Ziele der Union werden nach Maßgabe dieses Vertrages entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 3b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht."

<sup>205</sup> Vgl. *Hilz, W.*, Das Subsidiaritätsprinzip im Maastricht-Prozeß: Eine europapolitische Karriere, in: *Sturm, R.* (Hrsg.), *Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips*, Baden-Baden 1996, S. 11 ff.

## 2.4.2 Rechtliche Aspekte des Subsidiaritätsprinzips

Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Gemeinschaftsverträgen hat der Grundsatz der Subsidiarität als Verfassungsprinzip im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zunehmend an Bedeutung gewonnen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind im Hinblick auf die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zwei Aspekte zu unterscheiden: Zum einen kann Subsidiarität als Prinzip der Rechtssetzung, d.h. als Kompetenzverteilungsprinzip verstanden werden. Weiterhin läßt sich die Subsidiarität auch als Prinzip der Rechtsanwendung, d.h., als Kompetenzausübungsprinzip interpretieren.<sup>206</sup>

Im Zusammenhang mit der europäischen Ordnung ist das Subsidiaritätsprinzip eine bloße Kompetenzausübungsregel im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei vorhandener konkurrierender Zuständigkeit.<sup>207</sup> Damit zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zur sozialethischen Tradition der Subsidiarität. In ihr bezieht sich der Grundsatz der Subsidiarität primär auf die Kompetenzverteilung und nicht auf die Kompetenzausübung.<sup>208</sup> Die Ursache dafür findet sich darin, daß über die Kompetenz der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten selbst entscheiden.

Die Auslegung der Kompetenzausübung entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz kann nur über den Wortlaut des Art. 3b EGV erfolgen. Satz 1 bestimmt, daß die Gemeinschaft nur innerhalb der ihr im Vertrag zugewiesenen Befugnisse und Ziele tätig werden darf. Damit wird noch einmal das **Prinzip der limitierten Einzelermächtigung** betont.<sup>209</sup> Mit dem Wortlaut des Satzes 3: "Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus", wird ein Übermaßverbot konstitutionalisiert. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ergibt sich entsprechend Art. 3b EGV Satz 2 nur innerhalb jener Bereiche, in denen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten konkurrierend tätig werden, d. h. dort, wo eine nicht ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft vorliegt.

Damit ergibt sich jedoch die Schwierigkeit, daß zunächst die Bereiche bestimmt werden müssen, in denen die Gemeinschaft über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt und die somit nicht dem Subsidiaritätsprinzip unterliegen. Eine solche Festlegung ist jedoch nicht unproblematisch, da jede Angelegenheit, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, die **Kompetenz-Kompetenz** erfordert. Diese liegt jedoch bekanntlich bei den Mitgliedstaaten.<sup>210</sup>

In Verbindung mit der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes ist von einer solchen ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft in den Bereichen der Gemeinsamen Handelspolitik einschließlich der Festlegung von gemeinsamen Zolltarifen, der Agrar- und Fischereipolitik und der Verkehrspolitik auszugehen.<sup>211</sup> Damit ist auf die Gefahr hinzuweisen, daß der

<sup>206</sup> Vgl. Höffe, O., op. cit., S. 135.

<sup>207</sup> Vgl. Möschel, W., Subsidiaritätsprinzip und europäisches Kartellrecht, op. cit., S. 45.

<sup>208</sup> Vgl. Höffe, O., op. cit. S. 135.

<sup>209</sup> Vgl. Möschel, W., Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: Gerken, L. (Hrsg.), Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg 1992, S. 94.

<sup>210</sup> Vgl. Ipsen, H.-P., Europäische Verfassung - Nationale Verfassung, in: Europarecht 22 (1987), S. 195 ff.

<sup>211</sup> Vgl. Pechstein, M., Die Mitgliedstaaten der EG als "Sachverwalter des gemeinsamen Interesses", Baden-Baden 1987, S. 43 f.; Busch, B., Die EG nach 1992: Die Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen, Köln

Geltungsbereich des Subsidiaritätsprinzips insofern ausgehöhlt werden kann, als a priori Bereiche festgelegt werden, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Daher sollte darauf geachtet werden, daß in Zukunft die bestehenden ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft sehr eng ausgelegt werden.<sup>212</sup> Dies gewinnt vor allem vor dem Hintergrund an Relevanz, daß sich die Kommission dem Anschein nach nicht davor scheut, diese ausschließlichen EG-Kompetenzen extensiv zu interpretieren.<sup>213</sup>

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Fall konkurrierender Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten verlangt für eine Verlagerung der Tätigkeiten auf Gemeinschaftsebene die Erfüllung zweier Kriterien. Erstens muß die **Erfordernisklausel** erfüllt sein, die dadurch bestimmt wird, daß "die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können". Darüber hinaus muß zweitens sichergestellt werden, daß diese Ziele hinsichtlich ihrer Wirkungen und ihres Umfangs auf der Gemeinschaftsebene besser realisiert werden können (**Besserklausel**). In der Auslegung dieser beiden Kriterien existieren in der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten zahlreiche Differenzen.<sup>214</sup> Je nach Sichtweise können die unterschiedlichen Interpretationen des Subsidiaritätsgrundsatzes Ausmaß und Reichweite des Integrationsprozesses essentiell beeinflussen. Dabei ist keineswegs sichergestellt, daß Art. 3b EGV eine zunehmende Zentralisierung wirksam begrenzen kann.

Die erste Frage, die sich bei der Bestimmung des materiellen Regelungsgehaltes des Art. 3b Satz 2 EGV stellt, bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Erfordernisklausel und Besserklausel. Dabei ist zunächst davon auszugehen, daß der in Art. 3b Satz 2 EGV formulierte Subsidiaritätsgrundsatz sowohl negativ als auch positiv konstitutionalisiert wird.<sup>215</sup> Mit der Formulierung "wird die Gemeinschaft....nur tätig" wird die negative Seite des Subsidiaritätsprinzips zum Ausdruck gebracht. Aus den Bestimmungen darüber, wann ein Gemeinschaftshandeln notwendig ist, werden die positiven Aspekte des Subsidiaritätsprinzips abgeleitet. Nach herrschender Meinung sind beide Aspekte - und damit auch unwillkürlich Erfordernis- und Besserklausel - kumulativ und kausal miteinander verknüpft.<sup>216</sup> Diese Interpretation ergibt sich aus der Formulierung "und daher". Aufgrund des kumulativ-kausalen Charakters ist die Besserklausel mithin nur dann zu prüfen, wenn das Negativkriterium erfüllt ist. Somit wäre von einer

---

1992, S. 25 ff, und *Schima, B.*, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Wien 1994, S. 92 ff.

Vgl. bspw. die Urteile des EuGH in den Fällen *Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe/Paul G. Bollmann*, in: EuGH Slg. 1970, Rs. 40/69, S. 69 ff.; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Rat der Europäischen Gemeinschaften*, in: EuGH Slg. 1971, Rs. 22/70, S. 263 ff.; *Donckerwolcke/Procureur de la République*, in: EuGH Slg. 1976, Rs. 41/76, S. 1921 ff., und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Vereinigtes Königreich*, in: EuGH Slg. 1980, Rs. 32/79, S. 2403 ff.

<sup>212</sup> So auch *Schima, B.*, op. cit., S. 98.

<sup>213</sup> Vgl. *Hirsch, G.*, Die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtsetzungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaften, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität der Saarlandes Sektion Rechtswissenschaft, Nr. 330, Saarbrücken 1995, S. 8.

<sup>214</sup> Vgl. bspw. die Darstellung von *Große-Hüttmann, M.*, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU: Eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips, Tübingen 1996.

<sup>215</sup> Vgl. *Blanke, H.-J.*, Normativer Gehalt und Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EGV, in: *Hrbek, R.* (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995, S. 101.

<sup>216</sup> Vgl. *Schweitzer, M.*, und *O. Fixson*, Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Juristische Ausbildung* 1992, S. 579, und *Callies, Ch.*, op. cit., S. 92.

zweistufigen Prüfung auszugehen.<sup>217</sup> Erst wenn im Rahmen einer ersten Prüfphase eine ausreichende Verwirklichung der Ziele einer Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten verneint wird, darf in die zweite Stufe der Überprüfung eines besseren Gemeinschaftshandelns eingetreten werden.<sup>218</sup> Zur Feststellung, ob sich gemeinschaftsweites Handeln als erforderlich oder mitgliedstaatliches Handeln als ausreichend erweist, entwickelte die Kommission ein zweistufiges materielles Prüfverfahren, das sich aus einem "komparativen Effizienztest" sowie einem "Mehrwert-Test" zusammensetzt.<sup>219</sup> Im ersten Schritt werden die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Mittel überprüft, während im zweiten Schritt der Mehrwert gemeinschaftlichen Handelns gegenüber mitgliedstaatlichen Einzelmaßnahmen zu ermitteln ist.<sup>220</sup>

Mit der Berücksichtigung von Effizienzgesichtspunkten erhält das Subsidiaritätsprinzip ein ökonomisches Moment.<sup>221</sup> Damit rückt die Frage nach der effizienten Kompetenzaufteilung in den Vordergrund. So begrüßenswert die Berücksichtigung der Kompetenzaufteilung unter Effizienzgesichtspunkten einerseits ist, droht jedoch andererseits die Gefahr, daß das Subsidiaritätsprinzip in seiner Sperrigelfunktion gegenüber Zentralisierungstendenzen ausgehöhlt wird. Die Effizienzmechanik der Kompetenzaufteilung führt nicht notwendigerweise zu einer Anerkennung des höheren Wertes der kleineren Gemeinschaft.<sup>222</sup> Vielmehr können durch eine Überinterpretation von angeblichen Effizienzvorteilen gerade Argumente dafür gefunden werden, daß die zentralen Instanzen gestärkt werden.<sup>223</sup> Verstärkt wird diese Gefahr vor allem dadurch, daß Art. 3b EGV auf die Zielerreichung abstellt und dadurch die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zwangsläufig zentralisierend wirkt.<sup>224</sup> Aufgrund eines im Vergleich zu den Mitgliedstaaten angeblich größeren Problemlösungspotentials können dann die gemeinschaftlichen Institutionen eine grundsätzliche Ermächtigung dafür sehen, Aufgaben zentral an sich zu ziehen.<sup>225</sup> Die Effizienzkriterien liefern somit das erforderliche Argumentationsmaterial

<sup>217</sup> Vgl. hierzu *Konow, G.*, Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, in: Die öffentliche Verwaltung 1993, S. 405; *Jarass, H.-D.*, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, Köln et al. 1994, S. 17; *Borries, R. von*, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, in: Europarecht 29 (1994), S. 263, und *Calliess, Ch.*, op. cit., S. 93.

Im Gegensatz dazu *Schima, B.*, op. cit., S. 106: "Man kommt zu dem Schluß, daß das Wort 'daher' (ebenso wie seine Äquivalente 'therefore', 'donce', 'derhalve', 'por consiguiente' etc.) an dieser Stelle völlig fehlt am Platz ist. Die genannten Voraussetzungen des Handelns stehen nicht in einer Kausalbeziehung. Viel wichtiger wäre es gewesen, klarzustellen, ob die Bedingungen für eine Inanspruchnahme der Zuständigkeit der Gemeinschaft alternativ oder kumulativ vorliegen müssen. Dies wurde durch die Einführung von 'daher' verschleiert."

<sup>218</sup> Vgl. *Blanke, H.-J.*, op. cit., S. 101.

<sup>219</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27.10.1992.

<sup>220</sup> Vgl. *Blanke, H.-J.*, op. cit., S. 102.

<sup>221</sup> Vgl. *Homann, K.*, und *Ch. Kirchner*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 55.

<sup>222</sup> Vgl. *Jestaedt, M.*, Die Relativität des Subsidiaritätsprinzips, in: *Scholz, R.* (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentrismus - wieviel Subsidiarität?, Köln 1994, S. 115.

<sup>223</sup> Aus diesem Grund verweisen einige Autoren darauf, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht ausschließlich unter Effizienzgesichtspunkten gesehen werden darf. Vielmehr ist es als ein Selbstwert zur dezentralen Aufgabenerfüllung anzusehen. Vgl. *Döhring, Th.*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 47 (1996), S. 309 ff. und die dort angegebene Literatur.

<sup>224</sup> Vgl. *Scholz, R.*, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht - ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung?, op. cit., S. 411 ff.

<sup>225</sup> Vgl. *Hannowsky, D.*, und *A. Renner*, op. cit., S. 23.

dafür, um aus dem kompetenzbeschränkenden Subsidiaritätsprinzip ein kompetenzbegründendes Effizienzprinzip herzuleiten.<sup>226</sup> Daher kann das Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer Zentralisierungsdynamik instrumentalisiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Gefahr hinzuweisen, daß eine gerichtliche Kontrolle aufgrund der geringen Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips nur eingeschränkt möglich ist.<sup>227</sup>

Damit bleibt die Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Politik auf mitgliedstaatlicher oder gemeinschaftlicher Ebene ausgeübt werden soll, den politischen Aushandlungsprozessen auf der europäischen Ebene überlassen.<sup>228</sup> Aus ordnungspolitischer Sicht ist dies jedoch äußerst unbefriedigend.

In rechtlicher Hinsicht stellt das im EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip nur einen unzureichenden Maßstab für die Begrenzung von Zentralisierungstendenzen dar. Die Ursachen dafür finden sich vor allem in der mangelnden Justitiabilität und den sich ergebenden Interpretationsspielräumen. Daher ist das Subsidiaritätsprinzip im Hinblick auf die Konkretisierung seiner Tatbestandsmerkmale nur als relativ anzusehen.<sup>229</sup> Die Subsidiarität beurteilt sich immer einzelfallbezogen und kann daher allenfalls als grundlegende Richtschnur für die europarechtliche Kompetenzausübungssystematik angesehen werden.<sup>230</sup> Der pessimistischen Einschätzung von *Möschel*, daß das in Maastricht aufgenommene Subsidiaritätsprinzip juristisch untauglich sei, ist somit zuzustimmen.<sup>231</sup> Von daher scheint auch im Hinblick auf den ordnungspolitischen Gestaltungsansatz die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung fraglich. Im weiteren Verlauf ist daher besonders auf die ökonomische Dimension der Subsidiarität einzugehen.

#### 2.4.3 Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips

Das sozialetische Prinzip der Subsidiarität ist sehr eng mit dem Begriff des Föderalismus verbunden, der allgemein eine Rechts- und Staatsordnung beschreibt. Wenn auch nicht von einer vollkommenen Identität dieser Begriffe ausgegangen werden kann, so lassen sich aus den verschiedenen föderalistischen Lehren einzelne Aspekte des Subsidiaritätsprinzips hervorheben.<sup>232</sup> Ein elementarer Unterschied zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Föderalismus ist darin zu sehen, daß der Grundsatz der Subsidiarität im Verständnis der katholischen Soziallehre auf den horizontalen Aspekt der Aufgabenverteilung abstellt, während im Fö-

<sup>226</sup> Vgl. *Oechsler, J.*, Stärkung der zentralen Instanzen durch das Subsidiaritätsprinzip?, in: *Scholz, R.* (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentralismus - wieviel Subsidiarität?, Köln 1994, S. 151.

<sup>227</sup> Vgl. *Bruha, Th.*, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: *Riklin, A.*, und *G. Batliner* (Hrsg.), Subsidiarität: Ein interdisziplinäres Symposium, Vaduz 1994, S. 399.

<sup>228</sup> Vgl. *Hrbek, R.*, Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: *Aussenwirtschaft* 50 (1995), S. 54.

<sup>229</sup> Vgl. *Jestaedt, M.*, op. cit., S. 113.

<sup>230</sup> Vgl. *Scholz, R.*, Grundgesetz und europäische Einigung, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1992, S. 2593.

<sup>231</sup> Vgl. *Möschel, W.*, Konturen einer politischen Union: Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, in: *Kantzenbach, E.*, und *O. G. Mayer* (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin 1993, S. 34.

<sup>232</sup> Vgl. *Stewing, C.*, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln et al. 1992, S. 22.

deralismus der vertikale Aspekt der Aufgabenverteilung im Mittelpunkt steht. Darüber hinaus ist der Begriff der Subsidiarität im Gegensatz zum Föderalismus aufgrund seiner unterschiedlichen ideologischen Wurzeln mehrfach belegt, was dementsprechend auch zu unterschiedlichen sozialpolitischen und ordnungspolitischen Implikationen führt.<sup>233</sup>

Die ökonomischen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips finden sich im fiskalischen Föderalismus.<sup>234</sup> Gegenstand der Theorie des **fiskalischen Föderalismus** ist die Frage nach den optimalen Regelungsebenen in einem föderalistisch strukturiertem Staat unter ökonomischen Effizienzaspekten.<sup>235</sup> Mit Hilfe der Theorie des fiskalischen Föderalismus, die ursprünglich im Hinblick auf die optimale Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen innerhalb nationaler Volkswirtschaften entwickelt wurde, lassen sich auch Aussagen für die Gestaltung supranationaler Organisationen ableiten. Ausschlaggebend für die Festlegung, ob ein öffentliches Gut<sup>236</sup> zentral oder dezentral finanziert und produziert werden soll, sind die jeweiligen Bürgerpräferenzen und ein Kosten-Nutzen-Vergleich zur Vermeidung eventuell auftretender externer Effekte. Einen weiteren Eckpfeiler der Theorie des fiskalischen Föderalismus bildet das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**.<sup>237</sup> Entsprechend diesem Prinzip ist eine optimale Bereitstellung der finanziellen Mittel nur dann zu erwarten, wenn der Kreis der von der öffentlichen Leistung Begünstigten mit dem Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen übereinstimmt.<sup>238</sup> Wird dieses Prinzip verletzt, so ergeben sich suboptimale Mittelverwendungen, da das Angebot an öffentlichen Leistungen nicht mehr in Einklang mit den jeweiligen Präferenzen erfolgt.

Unter Berücksichtigung dieser Implikationen ist ein öffentliches Gut dann dezentral bereitzustellen, wenn die Präferenzen regional homogen sind und gleichzeitig überregional sehr stark divergieren sowie keine externen Effekte auftreten. Wenn im Fall überregional stark divergierender Präferenzen die öffentlichen Leistungen zentral bereitgestellt würden, so wären Höhe

<sup>233</sup> Vgl. dazu *Scott, A., J. Peterson* und *D. Millar*, Subsidiarity: A "Europe of the Regions" v. the British Constitution?, in: *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), S. 49 ff.; *Kersbergen, K. van*, und *B. Verbeek*, The Politics of Subsidiarity in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), S. 221 ff., und *Dichmann, W.*, Subsidiarität: Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (1994), S. 197 ff.

<sup>234</sup> Vgl. *Stehn, J.*, Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, in: *Siebert, H.* (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*, Tübingen 1993, S. 34 und 36.

<sup>235</sup> Zur Theorie des fiskalischen Föderalismus vgl. die grundlegenden Arbeiten von *Buchanan, J. M.*, Federalism and Fiscal Equity, in: *American Economic Review* 40 (1950), S. 583 ff.; *Musgrave, R. A.*, The Theory of Public Finance, New York 1959; *Rothenberg, J.*, Local Decentralization and the Theory of Optimal Government, in: *Margolis, J.* (Hrsg.), *The Analysis of Public Output*, New York 1970, S. 31 ff.; *Oates, W. E.*, Fiscal Federalism, New York 1972; *ders.*, Fiscal Federalism: An Overview, in: *Prud'homme R.*, (Hrsg.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Den Haag - Königstein 1991, S. 1 ff., und *Bird, R. M.*, Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: *National Tax Journal* 46 (1993), S. 207 ff.

<sup>236</sup> Kennzeichen öffentlicher Güter sind, daß bei ihnen keine Konsumentenrivalität besteht und daß ein Ausschluß zahlungsunwilliger Nutzer technisch oder wirtschaftlich unmöglich ist.

<sup>237</sup> Vgl. *Laaser, C.-F.*, und *J. Stehn*, Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1996), S. 60.

<sup>238</sup> Vgl. *Olson, M.*, Strategic Theory and its Applications: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: *American Economic Review* 59 (1969), S. 483.

und Art des Angebots stets ein Kompromiß zwischen unterschiedlichen Präferenzen. Daraus resultieren Wohlfahrtsverluste, die um so höher sind, je stärker die Präferenzen divergieren und je preisinelastischer die Nachfrage nach den öffentlichen Leistungen ist.<sup>239</sup> Eine zentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch die übergeordnete Ebene wäre ökonomisch nur dann zu begründen, wenn eventuell auftretende Effizienzgewinne bspw. in der Form von Skalenerträgen oder Verbundvorteilen die infolge der Zentralisierung entstehenden Wohlfahrtsverluste überkompensieren würden.<sup>240</sup> Eine dezentrale an der fiskalischen Äquivalenz orientierte Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen würde die Anreize zu einem kostenbewußten Verhalten auf der Ebene der Gebietskörperschaften erhöhen.

Entsprechend der Theorie des fiskalischen Föderalismus sind dezentrale Kompetenzen als Regelfall anzusehen.<sup>241</sup> Die Bedingungen für Zentralisierungserfordernisse gelten dann als erfüllt, wenn die öffentlichen Aktivitäten zu regionsübergreifenden externen Effekten führen, die öffentlichen Güter für die Bewohner mehrerer Regionen mit gleichen Präferenzen und daher im gleichen Umfang angeboten werden sollen oder bei der Produktion öffentlicher Leistungen Skalen- und Verbundvorteile erzielt werden können.<sup>242</sup>

Überträgt man die Aussagen der Theorie des fiskalischen Föderalismus auf die Fragestellung nach der geeigneten Integrationsmethode, so lassen sich folgende Schlußfolgerungen ziehen. Die Überlegenheit dezentraler Entscheidungen verlangt nach marktlicher Integration durch einen Wettbewerb der Systeme. Die Harmonisierung ist dagegen nur dann erforderlich, wenn regionsübergreifende Externalitäten auftreten oder aufgrund von zu erwartenden Effizienzgewinnen mit der Zentralisierung einhergehende Wohlfahrtsverluste überkompensiert werden. Insofern führen die ökonomischen Aspekte des Subsidiaritätsprinzips in der Form des fiskalischen Föderalismus zu keinen anderen Ergebnissen, wie sie bereits bei der theoretischen Darstellung des Systemwettbewerbs abgeleitet wurden.

Allerdings kann nicht von einer allzu extensiven Auslegung des Ansatzes des fiskalischen Föderalismus zur Festlegung einer optimalen Kompetenzausübung und damit indirekt auch zur Ableitung dezentraler oder zentraler Integration in Wirtschaftsgemeinschaften ausgegangen werden. Vielmehr bereitet die Übertragung dieser Theorie auf die europäische Integration erhebliche Schwierigkeiten.<sup>243</sup>

Zunächst setzt die Theorie des fiskalischen Föderalismus im Hinblick auf die Kompetenzverteilung in Nationalstaaten eine zentrale Staatsebene als gegeben voraus. Über eine solche zentrale Staatsebene verfügt die Europäische Union jedoch nicht. Darüber hinaus fordert die Föderalismustheorie eine zentrale Distributionspolitik.<sup>244</sup> Diese Forderung stützt sich darauf, daß eine dezentrale Verteilungspolitik Wanderungsprozesse zugunsten der Regionen auslöst, die

<sup>239</sup> Vgl. *Stehn, J., op. cit.*, S. 35 f.

<sup>240</sup> Vgl. *Stehn, J., op. cit.*, S. 35, sowie *Laaser, C.-F., und J. Stehn, supra*, S. 60.

<sup>241</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., und J. Stehn, supra*, S. 66.

<sup>242</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., und J. Stehn, supra*, S. 63 f. Zur Zuordnungsproblematik von Allokations-, Stabilisierungs- und Redistributionsaufgaben entsprechend den theoretischen Implikationen des fiskalischen Föderalismus vgl. *Pittlik, H., Politische Ökonomie des Föderalismus: Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik*, Frankfurt am Main et al. 1997, S. 77 ff.

<sup>243</sup> Vgl. hierzu vor allem *Gerken, L., Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, op. cit.*, S. 4 ff.

<sup>244</sup> Vgl. *Laaser, C.-F., und J. Stehn, supra*, S. 69.

eine umfangreiche Verteilungspolitik betreiben. Die dadurch eintretenden externen Effekte legitimieren eine zentralisierte Distributionspolitik.

"Die konsequente Anwendung der Theoreme des fiskalischen Föderalismus führt daher zu der Schlußfolgerung, daß die Umverteilungspolitik zumindest in Teilen von der Wirtschaftsgemeinschaft vorgenommen werden muß, soweit für das Wirtschaftsgebiet Freizügigkeit von Personen und Faktoren vorgesehen ist."<sup>245</sup>

Eine solche, wenn auch nur in Teilen betriebene zentrale Umverteilungspolitik auf der Gemeinschaftsebene, würde jedoch zwangsläufig mit dem Prinzip der Maßgeblichkeit der Bürgerpräferenzen in Konflikt geraten.

Weiterhin führt die konsequente Anwendung des Ursprungslandprinzips zur Sicherung eines freien Waren- und Faktorverkehrs im Ergebnis dazu, daß nationale Regulierungen unterlaufen werden würden.<sup>246</sup> Diese jeweiligen nationalen Regulierungen können jedoch ihre Ursache in den spezifischen Präferenzen der Bürger eines Landes zugunsten bestimmter Schutzbereiche haben. Damit ergeben sich bei konsequenter Anwendung des Ursprungslandprinzips externe Effekte bei der faktischen Gestaltung nationaler Normen in der Rechtssetzung in den jeweilig anderen Mitgliedstaaten. Entsprechend der Föderalismustheorie wäre hiermit ebenfalls ein Bedarf an zentraler Regelung - und damit gemeinschaftsweiter Harmonisierung - ableitbar.

Aus den dargestellten Überlegungen ergibt sich die Schlußfolgerung, daß bei einer Anwendung der Theorie des fiskalischen Föderalismus in den relevanten Bereichen supranationaler Organisationen eine Tendenz zur Ableitung zentralisierter Lösungen besteht. Ursache hierfür ist, daß bei der Gestaltung des Angebots an institutionellen Arrangements in den jeweiligen Mitgliedstaaten innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft regelmäßig - bedingt durch die enge Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften - externe Effekte in den anderen Mitgliedstaaten auftreten. Diese externen Effekte führen bei einer Anwendung der Aussagen des fiskalischen Föderalismus zu zentralisierten Lösungen, was jedoch in einem krassen Widerspruch zu einer bürgerpräferenzkonformen Politik steht.

Aus der ökonomischen wie auch rechtlichen Perspektive des Subsidiaritätsprinzips lassen sich im Ergebnis der dargestellten Überlegungen keine konkreten Handlungsfolgen zur Bestimmung der Integrationsmethode ableiten. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips - entgegen der ursprünglichen Zielsetzung - zu einer stärkeren Zentralisierung führt. In ökonomischer Hinsicht führt die Anwendung der Theorie des fiskalischen Föderalismus, die zunächst die Existenz eines föderalistischen Bundesstaates voraussetzt, aufgrund von ableitbaren externen Effekten in vielen Bereichen zur Handlungsempfehlung der Harmonisierung. Von daher bleiben die Theorieempfehlungen sehr allgemein und vage und sind somit nur begrenzt auf den europäischen Integrationsprozeß übertragbar.

Aus der rechtlichen Perspektive besteht ebenfalls die Gefahr, daß in Einklang mit den positiven Aspekten des Subsidiaritätsprinzips unter der Annahme sogenannter Effizienzvorteile der größeren gegenüber den kleineren Einheiten regelmäßig die Argumente zugunsten harmonisierter Lösungen abgeleitet werden.

<sup>245</sup> Gerken, L., Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, op. cit., S. 6.

<sup>246</sup> Vgl. Gerken, L., Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, op. cit., S. 7.

Die Fähigkeit des Subsidiaritätsprinzips, als ordnungspolitisches Stellglied zwischen zentraler und dezentraler Integration zu fungieren, ist daher aus rechtlicher wie auch ökonomischer Perspektive stark in Zweifel zu ziehen.

## 2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Als Mechanismen der politischen und ökonomischen Integration stehen sich der Systemwettbewerb in der Form der dezentralen Integration und die Harmonisierung in Form der zentralistischen - institutionellen Integration idealtypisch gegenüber. Die Vorteile des Systemwettbewerbs sind darin zu sehen, daß er wie jeder wettbewerbliche Mechanismus die Effizienz steigert, politische Macht begrenzt und als Entdeckungsverfahren neues Wissen generiert. Mit der Harmonisierung dagegen sind unweigerlich Zentralisierungstendenzen verbunden. Sie wird vor allem als ein wirksames Instrument angesehen, um Handelshemmnisse abzubauen, institutionelle Unterschiede zu beseitigen, wesentliche Interessen (z.B. in den Bereichen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes) zu schützen und zu einer institutionellen Verfestigung der Gemeinschaft beizutragen. Einer kritischen Analyse halten diese Argumente jedoch kaum stand. Entscheidend ist vielmehr, daß in all jenen Bereichen, in denen umfangreich harmonisiert wird, auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren verzichtet wird. Damit wird jedoch auf einen Mechanismus verzichtet, der - empirisch evident - wesentlich zu den wirtschaft- und gesellschaftlichen Erfolgen in der Geschichte Europas beigetragen hat. Aber nicht nur aus historischer Perspektive erscheint dieser Paradigmenwechsel zweifelhaft. Sondern auch ökonomische und politökonomische Argumente sprechen eher für eine Intensivierung des Systemwettbewerbs als für die angestrebten administrativen Harmonisierungen. Die Fähigkeit des Wettbewerbs, effiziente Lösungen hervorzubringen, gilt sowohl für den rein ökonomischen Austauschprozeß als auch für den politischen Wettbewerb in der Form der Generierung effizienter institutioneller Arrangements. Dieser Aspekt gewinnt vor allem im Hinblick auf die angestrebte Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union an Relevanz.

Neben dem ökonomischen Effizienzargument spricht für eine Intensivierung des Systemwettbewerbs auch seine Wirkung auf die Begrenzung von ökonomischer und vor allem politischer Macht. Der europäische Integrationsprozeß wird nicht nur durch die Vermachtung der Märkte gefährdet, sondern auch durch die Vermachtung der politischen Entscheidungsstrukturen. Eine wirkungsvolle Begrenzung des Einflusses von Politikern, Bürokraten und Interessengruppen kann nur durch den Systemwettbewerb erfolgen.

In hochgradig komplexen Gesellschaftsprozessen, wie sie die europäische Integration darstellt, ist von der Koexistenz zentraler und dezentraler Ordnungsprozesse auszugehen. Damit rückt die Frage in den Vordergrund, welcher Art des Ordnungsprozesses jeweils der Vorrang einzuräumen ist. In der europapolitischen Diskussion wird dabei häufig auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen, welches über seine Kompetenzausübungsfunktion indirekt auch eine ordnungspolitische Gestaltungsfunktion wahrnimmt. Aus rechtlicher wie auch ökonomischer Perspektive sind dagegen jedoch erhebliche Bedenken anzumelden. Diese Bedenken beziehen sich zum einen auf die mangelhafte Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips. Daraus ergeben sich sowohl aus rechtlicher als auch aus ökonomischer Perspektive erhebliche Interpretationsspielräume zugunsten zentralisierter Lösungen, wenn auf Effizienzvorteile durch Skalen- und Verbundeffekte

oder die Existenz von externen Effekten verwiesen wird. Ein wirksamer Schutz dezentraler wettbewerblicher Prozesse kann somit aus dem Subsidiaritätsprinzip nicht abgeleitet werden.

Damit stellt sich die Frage nach alternativen Leitlinien der Integrationspolitik. Aus normativer wie auch positiver Sicht sollte im Integrationsprozeß vom **Primat des Systemwettbewerbs** ausgegangen werden.<sup>247</sup>

Normativ gründet das Primat des Systemwettbewerbs auf dem Schutz der individuellen Handlungsfreiheiten und der Bürgerpräferenzen. Die positive Begründung für das Primat des Systemwettbewerbs findet sich zum einen darin, daß er im Vergleich zur Harmonisierung das überlegenere Verfahren ist, um den konstitutionellen Wissensmangel zu vermindern.<sup>248</sup> Zum anderen - und dieses Argument erscheint das bedeutendere zu sein - ist der Systemwettbewerb das einzige Verfahren, um zentralisierte politische Macht zu kontrollieren. Seine Überzeugungskraft gewinnt der Systemwettbewerb aus den Aussagen der Politischen Ökonomie. Aus ordnungsökonomischer Sicht scheint der Systemwettbewerb in normativer wie auch positiver Hinsicht die überlegenere Integrationsmethode darzustellen. Damit sollten zum Schutz der Marktfreiheiten Harmonisierungsbestrebungen immer nur in der Form von **Mindestharmonisierungen** erfolgen. Dabei sollten die von den politischen Akteuren immer wieder vorgebrachten Effizienzargumente zur Rechtfertigung von Harmonisierungsregimen durch entsprechend zu erbringende Effizienzbeweise gestützt werden. Das Erbringen solcher Effizienzbeweise sollte zur Bedingung für etwaige Harmonisierungen werden. Ansonsten sollte der Systemwettbewerb den theoretischen Referenzmaßstab für die ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe im europäischen Integrationsprozeß darstellen.

---

<sup>247</sup> Oder wie es Streit formuliert, von der Nachrangigkeit der Harmonisierung. Vgl. *Streit, M. E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 09/95, Jena 1995, S. 15 f.*

<sup>248</sup> Vgl. *Streit, M. E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, op. cit., S. 16.*



### **3 Theoretische Konzeptionen der Wettbewerbspolitik und des Systemwettbewerbs**

Im folgenden Kapitel stehen die theoretischen Konzeptionen der Wettbewerbspolitik und des Systemwettbewerbs im Zentrum der Analyse. Die Darstellung erfolgt in zwei Schritten.

Der erste Teil thematisiert die theoretischen Grundstrukturen des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik. Ausgehend von der begrifflichen Bestimmung des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik soll der Inhalt der Wettbewerbspolitik von den anderen Feldern staatlicher Wirtschaftspolitik abgegrenzt werden. Eine solche Systematisierung erscheint insofern unumgänglich, als die inhaltliche Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik nicht unabhängig von den ihr zugewiesenen Aufgaben im Gesamtsystem der Wirtschaftspolitik erfolgen kann. Nicht zuletzt hängt die Problematisierung des Spannungsfeldes zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik davon ab, inwieweit die Wettbewerbspolitik auch andere Aufgaben - die ihr nicht originär zugeordnet werden können - erfüllen soll. Wird beispielsweise der wettbewerbspolitische Zielkatalog a priori um sozial-, struktur- und industriepolitische Ziele ergänzt, läßt sich aus einer solchen Perspektive das in dieser Arbeit thematisierte Spannungsfeld nicht ohne weitere Einschränkungen ableiten. Im Rahmen dieser Darstellung soll vor allem die Rolle der Wettbewerbspolitik als Ordnungspolitik betont werden. Den theoretischen Hintergrund der wettbewerbspolitischen Gestaltungsaufgabe liefern die wettbewerbstheoretischen Leitbilder. Daher kann auf eine Darstellung der Kernaussagen der einzelnen Leitbilder der aktuellen wettbewerbstheoretischen Schulen nicht verzichtet werden.

Im zweiten Teil steht die theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs im Mittelpunkt. Ausgehend von den Ergebnissen des zweiten Kapitels, welches aus normativer wie auch positiver Sicht das Primat des Systemwettbewerbs als ordnungspolitische Perspektive für den europäischen Integrationsprozeß postuliert, werden in Anlehnung an die wettbewerbstheoretischen Leitbilder unterschiedliche theoretische Konzeptionen des Systemwettbewerbs herausgearbeitet. Die Übertragung der Leitbilddiskussion auf den Systemwettbewerb bezieht sich dabei nicht nur auf dessen ökonomische Dimension, sondern auch auf dessen politische Aspekte.

#### **3.1 Theoretische Grundstrukturen des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik**

##### **3.1.1 Begriffliche Grundlagen**

Obwohl der Wettbewerb unbestritten das zentrale Steuerungs- bzw. Koordinationsinstrument einer jeden marktwirtschaftlich ausgerichteten Ordnung darstellt, ist seine begriffliche Präzisierung weitaus unbestimmter, als es zunächst den Anschein haben mag. In nahezu jeder auf die Verfaßtheit einer marktwirtschaftlichen Ordnung abstellenden Abhandlung wird die Notwendigkeit des Wettbewerbs und der von ihm ausgehenden Wirkungen betont. Daraus ist jedoch nicht der Schluß zu ziehen, daß in der wissenschaftlichen Diskussion ein konkordantes und konsistentes Bild über den Wettbewerb als solchen existent ist. Vielmehr bestehen in Anlehnung an die verschiedenen wettbewerbstheoretischen Schulen und ihrer Implikationen

vielfältige Vorstellungen über das Phänomen des Wettbewerbs, die sich bereits in den unterschiedlichen begrifflichen Interpretationen über den Wettbewerb widerspiegeln.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wäre es sicher verfehlt, das gesamte Spektrum der dogmatischen Diskussion über den „richtigen“ Wettbewerbsbegriff wiederzugeben. Dennoch erscheint es mit Blick auf die weitere Vorgehensweise erforderlich, die kennzeichnenden Punkte des Wettbewerbsbegriffs herauszuarbeiten. Grundsätzlich soll dabei jedoch davon ausgegangen werden, daß es eine allgemein akzeptierte Definition des Wettbewerbs nicht gibt und es auch nicht sinnvoll wäre, das Bestehen einer solchen Definition auch nur in ihren Ansätzen vorzutauschen.<sup>1</sup> Der Wettbewerb gehört zu jener Kategorie von komplexen Phänomenen, die sich, soweit überhaupt möglich, nur durch ergänzende Forschungsarbeit aller beteiligten Sozialwissenschaften erschließen lassen würden.<sup>2</sup>

Allgemein kennzeichnet der Begriff des wirtschaftlichen Wettbewerbs (synonym Konkurrenz) den Leistungskampf zwischen den verschiedenen Wirtschaftseinheiten, die versuchen, am Markt ihre Pläne durchzusetzen. Somit kann der Wettbewerb durch folgende Merkmale begrifflich charakterisiert werden:<sup>3</sup>

- Existenz von Märkten mit
- mindestens zwei Anbietern oder Nachfragern,
- die sich antagonistisch verhalten, d.h., durch Einsatz eines oder mehrerer wettbewerblicher Aktionsparameter ihren Zielerreichungsgrad zu Lasten der anderen Wirtschaftssubjekte verbessern zu wollen.<sup>4</sup>

Diese Merkmale können nur die Funktion einer allgemeinen begrifflichen Kennzeichnung des Phänomens des Wettbewerbs übernehmen. Für die Ableitung wettbewerbstheoretischer Aussagen, die letztendlich die Grundlagen für eine staatlich geleitete Wettbewerbspolitik darstellen, reichen sie jedoch nicht aus. Die Entwicklung wettbewerbstheoretischer Aussagen setzt vielmehr eine eingehende Untersuchung über etwaige Ziele und Aufgaben des Wettbewerbs voraus. Da es nur schwer möglich ist, die wettbewerblichen Prozesse als Ziel der Wettbewerbspolitik in positiver Form zu beschreiben, kann man nur von den Zielen der praktischen Wettbewerbspolitik her dem Begriff des zu normierenden Wettbewerbs einen Inhalt geben.<sup>5</sup> Aber auch an dieser Stelle sei zur Vorsicht geraten, denn bezüglich des wissenschaftlichen Untersuchungsobjektes Wettbewerb besteht weder Konkordanz hinsichtlich des Begriffs noch der zu erfüllenden Ziele und Funktionen. An dieser Stelle sei nur auf die **Kantzenbach/Hoppmann Kontroverse** verwiesen, welche die Diskrepanzen bezüglich der Ziele und Funktionen des Wettbewerbs nur allzu deutlich werden läßt.<sup>6</sup> Eine eindeutige Zuordnung von

<sup>1</sup> Vgl. dazu *Herdzina, K.*, Wettbewerbspolitik, 4. Aufl., Stuttgart - Jena 1993, S. 8 f.

<sup>2</sup> Vgl. *Rittner, F.*, Wettbewerbs- und Kartellrecht: Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts für Studium und Praxis, 5. Aufl., Heidelberg 1995, S. 146.

<sup>3</sup> Vgl. *Schmidt, J.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, 5. Aufl., Stuttgart 1996, S. 1 f.

<sup>4</sup> Der Antagonismus zwischen den Wirtschaftssubjekten als kennzeichnendes Element des Wettbewerbs findet sich auch bei *Ott, A. E.*, Marktform und Verhaltensweise, Stuttgart 1959, S. 44.

<sup>5</sup> Vgl. *Hoppmann, E.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität - Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 179 (1966), S. 288.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu *Hoppmann, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs: Bemerkungen zu Kantzenbachs Erwiderung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 181 (1967/68), S. 251 ff. und die dort angegebene Literatur.

Zielen und Funktionen des Wettbewerbs erscheint auch von daher nicht unproblematisch, da es sich beim Wettbewerb um ein vielschichtiges bzw. komplexes Phänomen handelt. Damit ist es der Wettbewerbstheorie nur schwer möglich, konkrete Bedingungen und Funktionen für den Wettbewerb herauszuarbeiten.<sup>7</sup> Es können daher allenfalls sogenannte Muster-Voraussagen getroffen werden.<sup>8</sup> Auf diesem Konstrukt basiert das Wettbewerbskonzept der Neuklassik. In diesem Wettbewerbskonzept wird eine funktionalistische bzw. teleologische Betrachtungsweise des Wettbewerbs prinzipiell abgelehnt.<sup>9</sup> Dem Wettbewerb, der seine Rechtfertigung in anthropologischen und soziologischen Begründungsmustern findet, können nur zwei Zielkomplexe zugeordnet werden: **Wettbewerbsfreiheit** und **ökonomische Vorteilhaftigkeit**.<sup>10</sup>

Die Wettbewerbsfreiheit bezieht sich dabei sowohl auf die Freiheit der Konkurrenten zum Vorstoß und zur Imitation (**Parallelprozeß**) als auch die Auswahlfreiheit der Partner auf der Marktgegenseite (**Austauschprozeß**), wobei die Wettbewerbsfreiheit unter den Aspekten der **Entschließungs- und Handlungsfreiheit** betrachtet wird.<sup>11</sup> Austausch- und Parallelprozeß sind nicht isoliert auftretende Elemente des Marktprozesses, sondern zwei Dimensionen desselben Prozesses. In dieser Sichtweise wird der Wettbewerb als ein Koordinationsmechanismus angesehen, in dem sich die Wettbewerbsfreiheit manifestiert.<sup>12</sup> "Die Zielsetzung Wettbewerbsfreiheit bedeutet also, daß man Wettbewerb als gesamtwirtschaftliches Ordnungs- und Koordinierungsprinzip wünscht."<sup>13</sup>

Allerdings führt eine allein auf die Freiheit bezogene Wettbewerbsdefinition zu der Schwierigkeit, diese Wettbewerbsfreiheit zu konkretisieren, da es weniger darum geht, ob die Freiheit realisiert wird oder nicht, sondern stets zu fragen ist, wer über wieviel Freiheit verfügt und welche Freiheitsbeschränkungen gerade noch tolerierbar sind.<sup>14</sup>

Der Zielkomplex der ökonomischen Vorteilhaftigkeit bezieht sich auf die Wirkungen, die von den Wettbewerbsprozessen ausgehen. In diesem Zusammenhang wird der Wettbewerb als ein Instrument angesehen, um bessere ökonomische Ergebnisse zu erzielen.<sup>15</sup> Hierzu zählen sämtliche Wirkungsfaktoren, die Eingang in die wettbewerbspolitischen Zielkataloge gefunden ha-

<sup>7</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen 1972, S. 25 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Graf, H. G., Muster-Voraussagen und Erklärungen des Prinzips bei F. A. von Hayek: Eine methodologische Untersuchung, Tübingen 1978, S. 46 f.

<sup>9</sup> Vgl. zum Wettbewerbskonzept der Neuklassik den Überblick von Clapham, R., Das wettbewerbspolitische Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: Cox, H., U. Jens und K. Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht, München 1981, S. 131 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Hoppmann, E., Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 18 (1967), S. 79 ff.

<sup>11</sup> Entschließungsfreiheit wird als die Abwesenheit vom Zwang durch Dritte angesehen; die Handlungsfreiheit bezeichnet die Abwesenheit von Beschränkungen des Tauschverkehrs durch Marktteilnehmer.

<sup>12</sup> Vgl. Hoppmann, E., Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, in: Schneider, H. K. (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik, Berlin 1968, S. 17.

<sup>13</sup> Hoppmann, E., Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, op. cit., S. 17.

<sup>14</sup> Vgl. Herdzina, K., Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb, Berlin 1981, S. 246.

<sup>15</sup> Vgl. Hoppmann, E., Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, op. cit., S. 20.

Theoretischer Hintergrund für diese Aussage bildet die sogenannte Harmoniethese, die besagt, daß es zwischen den Zielkomplexen Wettbewerbsfreiheit und guten Marktergebnissen keine Zielkonflikte geben kann. Diese Harmoniethese findet dabei ihre Gültigkeit ausschließlich im Hinblick auf die jeweiligen individuellen Ziele, die als erfüllt gelten, wenn sie durch Wettbewerb realisiert werden.

ben, wie Kontrolle wirtschaftlicher Macht, leistungsgerechte Einkommensverteilung, optimale Allokation der Produktionsfaktoren, Angebotszusammensetzung, Anpassungsflexibilität und technischer Fortschritt.<sup>16</sup> Allerdings bezieht sich die ökonomische Vorteilhaftigkeit ausschließlich auf die individuellen Vorteile. Wettbewerb dient der Verwirklichung ökonomischer Werte.

"Welche ökonomischen Ergebnisse diesen Wertsetzungen genügen, ist jedoch dem Marktprozeß nicht vorgegeben, denn die individuellen Ziele werden erst in ihm und durch ihn in ihrer relativen Bedeutung gewichtet....Wettbewerb ist also ökonomisch Vorteilhaft, er setzt aber keine einheitliche für alle Marktteilnehmer verbindliche sogenannte ökonomische Zielfunktion voraus."<sup>17</sup>

Mit diesen Aussagen steht das Wettbewerbskonzept der Neuklassik im Gegensatz zum Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs. Im Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs wird davon ausgegangen, daß der Wettbewerb eine Reihe überindividueller gesamtwirtschaftlicher Funktionen zu erfüllen hat.<sup>18</sup> Davon ausgehend entwickelte *Kantzenbach* fünf vorgegebene ökonomische Zielfunktionen des Wettbewerbs:<sup>19</sup>

- leistungsgerechte Einkommensverteilung,
- Konsumentensouveränität,
- optimale Faktorallokation,
- Anpassungsflexibilität und
- technischer Fortschritt.

Während die ersten drei Funktionen statische Wettbewerbsfunktionen darstellen, beschreiben die letzten beiden die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs. Zwischen diesen einzelnen Funktionen kann es zu Zielkonflikten kommen (**Dilemmathese**).<sup>20</sup> Diese überindividuellen gesamtwirtschaftlichen Funktionen des Wettbewerbs, die eine normative Bewertung darstellen, bleiben jedoch nicht ohne Folgen für die Ableitung wettbewerbspolitischer Handlungserfordernisse.

Mit der Ausdehnung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit des Wettbewerbs auf überindividuelle Wertigkeiten läuft der Wettbewerb jedoch Gefahr, zu einem reinen Instrument - welches der Erfüllung jeglicher gesellschaftspolitisch erwünschter Entwicklungen dient - zu verkommen. "Jede Neuformulierung dieser Zielfunktion kann dem Wettbewerbsbegriff einen neuen Inhalt geben."<sup>21</sup> Eine solche reine Instrumentalisierung des Wettbewerbs ist daher abzulehnen. Eröffnet doch gerade sie industriepolitisch und interventionistisch motivierten Bestrebungen unvorhersehbare Möglichkeiten.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Zu den wettbewerbspolitischen Zielen vgl. auch die Darstellung von *Bartling, H.*, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 1 ff.

<sup>17</sup> *Hoppmann, E.*, Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, op. cit., S. 19.

<sup>18</sup> Vgl. *Clark, J. M.*, Competition as a Dynamic Process, Washington, D. C. 1961, S. 41 ff. und 63 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 16 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 49 ff.

<sup>21</sup> *Hoppmann, E.*, Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, op. cit., S. 20.

<sup>22</sup> Damit soll keineswegs die Aussage getroffen werden, daß eine solche Politik von den Vertretern des Konzepts eines funktionsfähigen Wettbewerbs befürwortet worden wäre. Vielmehr soll darauf aufmerksam gemacht werden, welche potentiellen Gefahren sich aus einer solchen instrumentalistischen Betrachtungsweise für den Wettbewerb ergeben können.

Ungeachtet aller Kontroversen über Begriff und Zielsetzungen des Wettbewerbs kann festgehalten werden, daß Freiheit und Wettbewerb untrennbar miteinander verbunden sind.<sup>23</sup> Der aus der Freiheit zur Entfaltung des Wettbewerbs hervorgehende Prozeß dient der Erfüllung ökonomischer Zielgrößen. Dabei können zusammenfassend dem Wettbewerb drei Funktionen zugeordnet werden.<sup>24</sup> Die **Entdeckungsfunktion** dient über die Generierung technischen Fortschritts dem Wirtschaftswachstum. Eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren erfolgt durch die **Anpassungsfunktion** des Wettbewerbs. Mit der Verhinderung des Entstehens und des Abbaus nicht leistungsgerechter Einkommens sorgt der Wettbewerb für **Verteilungsgerechtigkeit**. In der Summe dienen diese Funktionen der Erfüllung gesellschaftlicher Grundwerte wie **Freiheit, Wohlstand und Gerechtigkeit**.<sup>25</sup>

Somit besteht über die wesentlichen Eigenschaften des Wettbewerbs weitgehend Einigkeit, die sich durch folgende Merkmale präzisieren lassen.<sup>26</sup>

- I. Wettbewerb ist ein in Raum und Zeit ablaufender, dynamischer Prozeß von Vorstoß und Verfolgung.
- II. In diesem Prozeß setzen die Wettbewerber unterschiedliche Aktionsparameter ein.
- III. Der Wettbewerbsprozeß ist eingebettet in den Entwicklungsprozeß des jeweiligen Marktes und in den Wachstums- und Strukturveränderungsprozeß der gesamten Volkswirtschaft.

Die Wettbewerbspolitik umfaßt sämtliche staatliche Maßnahmen, die der Schaffung und Aufrechterhaltung wettbewerblicher Prozesse dienen. Sie ist ein fester Bestandteil der staatlichen Wirtschaftspolitik. Die staatliche Wirtschaftspolitik kann gemäß *Eucken* in **konstituierende** und **regulierende Prinzipien** differenziert werden.<sup>27</sup> Die Schaffung der Wettbewerbsordnung gehört zu den konstituierenden Prinzipien. In ihr werden alle Rahmenbedingungen des wirtschaftspolitischen Stellenwerts des Wettbewerbs umschrieben. Einzelne Maßnahmen, die auf die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und der Wettbewerbsordnung ausgerichtet sind, werden den regulierenden Prinzipien zugeschrieben. Dies kann einerseits durch eine aktive Gestaltung der Wettbewerbsvoraussetzungen geschehen, indem die Märkte offen gehalten und Marktschranken abgebaut werden, oder andererseits durch eine defensive Bekämpfung der wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen.

In Abhängigkeit vom jeweiligen Wettbewerbsverständnis differieren die Auffassungen darüber, welche Inhalte der Wettbewerbspolitik zuzuordnen sind. Im neuklassischen Wettbewerbsverständnis wird die Wettbewerbspolitik als jener Bereich marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik verstanden, der die Gestaltung der Marktprozesse nach der Idee des Wettbewerbs zum Ziele hat. Unter der Voraussetzung eines *spirit of competition* sind die Inhalte der

<sup>23</sup> Dieser Zusammenhang wurde auch von Kantzenbach nie bestritten. Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 12.

<sup>24</sup> Vgl. *Herdzina, K.*, Wettbewerbspolitik, op. cit., S. 17 ff.

<sup>25</sup> Eine ähnliche Systematisierung findet sich auch bei *Giersch, H.*, Aufgaben der Strukturpolitik, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 9 (1964), S. 67 ff. Giersch unterscheidet zwischen gesellschaftspolitischen, konjunkturpolitischen und strukturpolitischen Funktionen des Wettbewerbs.

<sup>26</sup> Vgl. *Herdzina, K.*, Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie, in: *ders.* (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 25.

<sup>27</sup> Vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen 1975, S. 254 ff. und den Überblick bei *Grosseckter, H.*, Der Beitrag der Freiburger Schule zur Theorie der Gestaltung von Wirtschaftssystemen, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 90, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster 1987, S. 12 a.

Wettbewerbspolitik darin zu sehen, diejenigen Spielregeln zu schaffen, um die Marktprozesse in die gewünschten Bahnen zu lenken.<sup>28</sup> Im Zentrum der neuklassischen Wettbewerbspolitik steht daher die Aufhebung bestehender Beschränkungen der wettbewerblichen Handlungs- und Entschließungsfreiheit. Durch die Schaffung wettbewerblicher Spielregeln sollen wettbewerbliche Handlungs- und Entschließungsfreiheit durch wettbewerbsbeeinträchtigende Strategien nicht unangemessen beschränkt werden. Die Formulierung der Spielregeln ist dabei abhängig vom jeweils konkreten Freiheitsspielraum. Dennoch sollen die Spielregeln universell anwendbar sein und alle Handlungen, die die Wettbewerbsfreiheit beschränken und eine unangemessene Marktmacht verschaffen, verbieten. Durch abstrakt und global formulierte Spielregeln wird der Wettbewerb indirekt und negativ normiert. Entsprechend diesen Grundsätzen sollte jede Kategorie der Wettbewerbspolitik sich auf ein *per se*-Verbot eindeutig identifizierbarer Verhaltensweisen von Wettbewerbsbeschränkungen konzentrieren.<sup>29</sup>

Eine auf das *per se*-Verbot konzentrierte Wettbewerbspolitik beengt jedoch die Möglichkeiten des Wettbewerbschutzes auf kompetitiven Märkten, wenn man unterstellt, daß es kaum wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen gibt, bei denen die wettbewerbspolitisch negativ zu beurteilenden Wirkungen unter allen Umständen gegenüber den positiven dominieren; in solchen Fällen kann - im Hinblick auf ein sachgerechtes Ergebnis - auf eine *rule of reason* nicht verzichtet werden. Darüber hinaus wird mit *per se*-Verboten eine wirksame Wettbewerbsförderungspolitik auf vermachteten Märkten - d.h. bei Fehlen wettbewerblicher Marktstrukturen - verhindert.

Demgegenüber betonen die Vertreter der Theorie eines funktionsfähigen Wettbewerbs den Strukturansatz zur Ausgestaltung einer praktischen Wettbewerbspolitik.<sup>30</sup> Die Wettbewerbspolitik soll weniger am Marktverhalten, als an der jeweilig vorliegenden Marktstruktur ansetzen, da Strukturmerkmale im Gegensatz zu den Verhaltensmaßnahmen für wirtschaftspolitische Gestaltungsmaßnahmen leichter erfaßbar sind. Unter der Prämisse einer strengen Kausalität zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis, soll sich die staatliche Wettbewerbspolitik auf die aktive Gestaltung der Marktstruktur konzentrieren.<sup>31</sup> Diese aktive Marktstrukturgestaltung hat dabei so zu erfolgen, daß der Wettbewerb die Wettbewerbsfunktionen, einschließlich der überindividuellen am Gesamtwohl orientierten Ziele, optimal erfüllt.<sup>32</sup> Eine solche Interpretation der staatlichen Wettbewerbspolitik läuft jedoch Gefahr, daß sich bei der Ausübung der Wettbewerbspolitik durch die jeweiligen staatlichen Entscheidungsträger erheblich diskretionäre Entscheidungsspielräume ergeben, die dazu geeignet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb für übergeordnete politische Ziele jeder Art zu instrumentalisieren. Bevor eine Beurteilung dieser konträren Auffassungen über die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik erfolgen kann, soll zunächst auf die zentrale Rolle der Wettbewerbspolitik als Ordnungspolitik eingegangen werden.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu vor allem *Hopmann, E.*, Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, op. cit., S. 11.

<sup>29</sup> Vgl. *Clapham, R.*, op. cit., S. 139.

<sup>30</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, und *H. H. Kallfass*, Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs - workable competition, in: *Cox, H., U. Jens und K. Markert* (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht, München 1981, S. 115.

<sup>31</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 137.

<sup>32</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 128.

### 3.1.2 Wettbewerbspolitik als Ordnungspolitik

Wettbewerbspolitik ist primär Ordnungspolitik. Über die Gestaltung der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaftsverfassung übernimmt die Wettbewerbspolitik eine ordnungspolitische Gestaltungsfunktion.<sup>33</sup> Die Aufgabe der Wettbewerbsordnung ist es - in Analogie zum Rechtsstaat - denjenigen ökonomischen Rahmen zu schaffen, in dem die freie Betätigung des einzelnen durch die Freiheitssphäre des anderen begrenzt wird. Der Wille zur Wettbewerbsordnung ist in marktwirtschaftlichen Systemen mit dem Willen zur Freiheit untrennbar verbunden.<sup>34</sup> Diese Freiheit ist jedoch stets in Gefahr.

"Wo immer der Grundcharakter der Wirtschaftsordnung *verkehrswirtschaftlich* ist, wo also Einzelwirtschaften auf den Markt angewiesen sind, und ihre Pläne und Handlungen danach ausrichten, macht sich wirtschaftliche Macht in anderer Form geltend."<sup>35</sup>

Diese aus dem Wettbewerbsprozeß hervorgehenden wirtschaftlichen Machtpositionen sind dazu geeignet, die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Systems selbst zu zerstören. Zur Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung ist daher die Wettbewerbspolitik unverzichtbar.

Der Schutz der individuellen Freiheitsrechte gehört zu den primären Aufgaben der Wirtschaftsverfassung. In der Wirtschaftsverfassung werden die ordnungspolitischen Grundsätze rechtsverbindlich manifestiert.<sup>36</sup> Die Schaffung der Wettbewerbsordnung mittels einer Wirtschaftsverfassung umschreibt die konstituierenden Aufgaben einer wettbewerbspolitischen Gestaltung.<sup>37</sup> Der Wettbewerb übernimmt dabei die Rolle derjenigen Institution, in welcher die Freiheitsrechte zur Geltung kommen.<sup>38</sup> Allerdings ist nicht automatisch davon auszugehen, daß die wirtschaftliche Freiheit als eine Folge der Wettbewerbswirkungen anzusehen ist. Nicht in jedem Fall ist der Wettbewerb in der Lage, die Freiheitsspielräume der Beteiligten zu erhöhen oder aufrechtzuerhalten. Daher muß der Wettbewerb immer als ein **regelgebundener Prozeß** verstanden werden. Diese Regelgebundenheit soll in der Schaffung einer Wettbewerbsordnung zum Ausdruck kommen.

Alle Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip dienen, wie bspw. Monopolaufsicht, Mißbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle, können als die regulierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung angesehen werden.<sup>39</sup> Die Wettbewerbspolitik dient somit konstitutiv und regulativ der Schaffung und Erhaltung der Wettbewerbsordnung und stellt daher das Fundament marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik dar.

<sup>33</sup> Vgl. auch *Aberle, G.*, Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln 1992, S. 75.

<sup>34</sup> Vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 250.

<sup>35</sup> *Eucken, W.*, Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1965, S. 199.

<sup>36</sup> Zu den Aufgaben der Wirtschaftsverfassung vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: *Sauer mann, H.*, und *E.-J. Mestmäcker* (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung: Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag, Tübingen 1975, S. 383 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 254 ff.

<sup>38</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Wirtschaftsordnung und Geschichtsgesetz, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 46 (1995), S. 12.

<sup>39</sup> Vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 291 ff.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Wettbewerbspolitik - als fundamentales Element der Ordnungspolitik - auch gesamtgesellschaftlichen Zielen und Aufgaben Rechnung tragen muß. Damit kommt man auf die bereits oben begonnene Diskussion zurück, ob der Wettbewerb eher als Ziel oder als Mittel mit Eigenwert anzusehen ist. Diese *Kantzenbach/Hoppmann Kontroverse* kann mit dem Verweis auf die Konsistenz von Ziel-Mittel Systemen relativiert werden.<sup>40</sup> Danach dürfe man Ziele und Mittel nicht getrennt betrachten, sondern Ziel-Mittel Systeme müssen stets auf ihre Konsistenz hin überprüft werden, d.h., wenn man den Wettbewerb im Hinblick auf gute Marktergebnisse sowohl als wirtschaftspolitisches Instrument als auch hinsichtlich bestimmter Eigenschaften als Ziel an sich sieht, kann dieser Dissens abgeschwächt werden.

Mit Blick auf die zentrale Rolle der Wettbewerbspolitik als Ordnungspolitik sei hier jedoch zur Vorsicht geraten. Nicht weil die Konsistenzthese von Ziel-Mittel Systemen in Frage zu stellen ist, sondern weil eine Instrumentalisierung des Wettbewerbs zu gravierenden ordnungspolitischen Verwerfungen führen könnte.

Begreift man die Wettbewerbspolitik primär als Ordnungspolitik, so sollte eher für eine restriktive, sich ausschließlich auf die Sicherung der Handlungs- und Entschließungsfreiheit und damit die Sicherung und Herstellung von individueller Freiheit abstellende Wettbewerbspolitik plädiert werden. Dabei drängt sich der Vergleich zur Geldpolitik auf. Wie die Geldpolitik primär dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet ist, so sollte dies die Wettbewerbspolitik im Hinblick auf die Freiheitssicherung sein.<sup>41</sup>

Betrachtet man dagegen Wettbewerbspolitik funktionalistisch, d.h., daß mit ihrer Hilfe bestimmte Marktergebnisse zwecks allgemeiner Wohlfahrtsziele erreicht werden sollen, so beraubt man sie ihrer ordnungspolitischen Wurzel.<sup>42</sup> Denn dann wird die Wettbewerbspolitik - und damit unweigerlich auch die Wettbewerbsordnung - zum Spielball der sich im politischen Entscheidungsprozeß ergebenden Strömungen. Damit wird der konstituierende Charakter des Wettbewerbs verletzt. Dieses Problem gewinnt vor allem dann an Relevanz, wenn man entsprechend der ökonomischen Theorie der Politik davon ausgeht, daß die politisch handelnden Akteure nicht unabhängig entscheiden, sondern immer dem Einfluß von Interessengruppen unterliegen. Somit würden der Wettbewerb und die Wettbewerbspolitik nicht mehr der Aufrechterhaltung der allgemeinen Freiheit dienen, sondern vielmehr dazu instrumentalisiert werden, daß im Rahmen der politischen Entscheidungsprozesse einzelne privilegierte Interessen ihre Machtansprüche gegenüber den weniger organisierten Interessenkoalitionen durchsetzen könnten. Dadurch würden die Ziele einer Wettbewerbswirtschaft selbst ad absurdum geführt werden.

Aus diesen Überlegungen ist eine funktionalistische Betrachtungsweise im Hinblick auf die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik mit Skepsis zu beurteilen. Für gemeinwohlorientierte Ziele, die über die Sicherung der Handlungs- und Entschließungsfreiheit hinaus gehen, ist die

<sup>40</sup> Vgl. dazu *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, op. cit., S. 32 f.

<sup>41</sup> Neben der Wettbewerbspolitik zählt bei Eucken eine am Geldwertstabilitätskriterium orientierte Geldpolitik zu den konstituierenden Prinzipien marktwirtschaftlicher Systeme. Vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 255 ff.

<sup>42</sup> Vgl. *Olsen, R.*, Die Entwicklung von Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Instrumentalistischer oder systemtheoretischer Ansatz der Wettbewerbspolitik, Diskussionschriften der Gesamthochschule Kassel Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Nr. 6, Kassel 1981, S. 45.

Wettbewerbspolitik nicht das geeignete Instrument. Vielmehr könnten sie dazu geeignet sein, die Wettbewerbsordnung auszuhöhlen und damit die ordnungspolitische Konstitution zu gefährden. Die Ordnungspolitik und damit auch die Wettbewerbspolitik sollten als stabiler Rahmen den Einflüssen politischer Interessenlagen entzogen werden. Daher wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit von einer restriktiven Wettbewerbspolitik als zentraler Baustein marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik ausgegangen.

### 3.1.3 Wettbewerbspolitische Leitbilder

Die bisher skizzierten Grundlagen des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik müssen, wenn sie als politische Handlungsanweisungen verstanden werden sollen, inhaltlich ausgefüllt werden. Dies erfolgt in der Literatur durch die Entwicklung sogenannter Leitbilder für die Wettbewerbspolitik. Aufgabe wettbewerbspolitischer Leitbilder ist es daher, einen geschlossenen und in sich widerspruchsfreien Zusammenhang wettbewerbspolitischer Ziele sowie der zielkonformen Instrumente und Träger der Wettbewerbspolitik abzuleiten.

In der wettbewerbstheoretischen Literatur werden im wesentlichen folgende Leitbilder unterschieden: der dynamische Wettbewerb der Klassik, das neoklassische Gleichgewichtsmodell der vollständigen Konkurrenz, das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, das Konzept der Chicago School of Antitrust Analysis und die wettbewerbstheoretischen Implikationen der österreichischen Schule.<sup>43</sup>

Im Verlauf dieser Arbeit sollen die wettbewerbspolitischen Leitbilder dargestellt werden, die für die theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs und zur Beschreibung sowie Analyse der europäischen Wettbewerbspolitik von Relevanz sind. Daher konzentriert sich diese Arbeit auf die Leitbilder des funktionsfähigen Wettbewerbs, der Chicago School und der österreichischen Schule. Aus der Sicht des Verfassers eignen sich die ersten beiden besonders bezüglich der Beurteilung der europäischen Wettbewerbspolitik, während die wettbewerbstheoretischen Implikationen der österreichischen Schule für die Ableitung ordnungstheoretischer Ansätze über die Gestaltung des Systemwettbewerbs von Bedeutung ist.

#### 3.1.3.1 Das Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs

Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs (auch als sogenannte **Harvard School** bezeichnet) geht auf *John Maurice Clark* zurück.<sup>44</sup> Als anzustrebendes Leitbild galt weiterhin die vollständige Konkurrenz<sup>45</sup> und damit die Realisierung des Pareto-Optimums, welches den Zustand maximaler wirtschaftlicher Effizienz im Sinne der Allokation der Produktionsfaktoren unter Ausschluß des Distributionsabektes beschreibt. Ausgehend von der Kritik am Modell der vollständigen Konkurrenz mit seinen restriktiven, in der Realität kaum anzutreffenden Prämissen, entwickelte *Clark* die sogenannte **Gegengiftthese**. Kern der Gegengiftthese ist die

<sup>43</sup> Vgl. hierzu auch *Herzina, K.*, Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie, op. cit., S. 15 ff., und *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, op. cit., S. 2 ff.

<sup>44</sup> Vgl. *Clark, J. M.*, Toward a Concept of Workable Competition, in: *American Economic Review* 30 (1940), S. 241 ff.

<sup>45</sup> Zum neoklassischen Gleichgewichtsmodell der vollständigen Konkurrenz vgl. *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, op. cit., S. 5 ff.

Überlegung, daß bei Vorliegen mehrerer Unvollkommenheiten im Sinne von Abweichungen von Modellbedingungen unter bestimmten Konstellationen das Hinzutreten weiterer Unvollkommenheitsfaktoren den Wettbewerb funktionsfähiger machen könne. Dadurch sei eine bessere Annäherung an das Wohlfahrtsmaximum erreichbar, als bei Verminderung der existierenden Unvollkommenheiten. Das heißt, unter bestimmten Umständen könnten sich die Unvollkommenheiten als Gegengift gegenseitig kompensieren.<sup>46</sup>

In späteren Arbeiten konkretisierte *Clark* unter dem Einfluß der mannigfaltigen Veröffentlichungen über das Konzept des wirksamen, dynamischen Wettbewerbs die Bedingungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.<sup>47</sup> Mit Hilfe des **Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis Paradigmas** sollten die Bedingungen für den funktionsfähigen Wettbewerb herausgearbeitet werden. Im Gegensatz zum Leitbild des vollkommenen Wettbewerbs handelt es sich beim Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs nicht um ein geschlossenes Modell, sondern es wird versucht, einen allgemeingültigen Katalog spezifischer Merkmale festzulegen, deren Erfüllung bzw. Nichterfüllung die Schlußfolgerung erlauben, daß die bestehenden Marktverhältnisse als wettbewerbspolitisch erwünscht anzusehen sind oder nicht.<sup>48</sup> Dabei geht man grundsätzlich von der Vorstellung aus, daß der Wettbewerb - wie oben bereits gezeigt - als ein Instrument zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Ziele anzusehen ist.

Entsprechend dem Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis Paradigma besteht zwischen dem Marktergebnis, dem Marktverhalten und der vorliegenden Marktstruktur ein enger Kausalzusammenhang. Danach kann das Marktergebnis (market performance) aus dem Marktverhalten (market conduct) und dieses wiederum aus der Marktstruktur (market structure) abgeleitet werden.

Der **Marktstruktur** können folgende Merkmale zugeordnet werden:<sup>49</sup>

- Zahl der Anbieter und Nachfrager sowie ihre Marktanteile,
- Produkthomogenität, Markttransparenz sowie Anpassungsgeschwindigkeit,
- Höhe der Marktschranken,
- Produktions- und Absatzflexibilität und
- konjunkturelle Lage sowie Grad der Kapazitätsauslastung.

Ferner können diese originären Marktstrukturkriterien noch um weitere ergänzt werden, wie:

- Marktphase und Unternehmertypus<sup>50</sup>,
- interne Unternehmensstruktur,
- Diversifikationsgrad sowie
- personelle und finanzielle Verflechtungen.

<sup>46</sup> Vgl. *Clark, J. M.*, Toward a Concept of Workable Competition, supra, S. 242.

<sup>47</sup> Vgl. *Poeche, J.*, Workable Competition als wettbewerbspolitisches Leitbild, in: *ders.* (Hrsg.), Das Konzept der >> Workable Competition<< in der angelsächsischen Literatur, Köln et al. 1970, S. 14 ff.

<sup>48</sup> Vgl. *Bartling, H.*, op. cit., S. 20.

<sup>49</sup> Vgl. *Bain, J. S.*, Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries, Cambridge, Mass. 1956, S. 7 ff., sowie *Kaysen, C.*, und *D. F. Turner*, Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis, Cambridge, Mass. 1959, S. 71 f.

<sup>50</sup> Vgl. dazu *Heuss, E.*, Allgemeine Markttheorie, Tübingen - Zürich 1965.

Das **Marktverhalten** umfaßt dagegen alle Verhaltensweisen, die Ausdruck der unternehmerischen Entscheidungen sind und im Gegensatz zur Marktstruktur kurzfristig veränderbar sind.<sup>51</sup> Hierzu gehören vor allem Art und Häufigkeit des Einsatzes der wettbewerblichen Aktionsparameter und die Neigung zu Wettbewerbsbeschränkungen.

Die **Marktergebnisse** des unternehmerischen Verhaltens können durch verschiedene Dimensionen betrachtet und analysiert werden. Zu den wichtigsten Marktergebniskriterien gehören Preishöhe, Gewinnniveau, Qualität, Output, Kosten, technischer Fortschritt und die Güterverfügbarkeit.

Diese genannten Kriterien zur Beschreibung von Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis können durch weitere Dimensionen ergänzt werden. Auch die Zuordnung ist nicht zwingend und kann je nach Autor und Untersuchungszweck variieren.<sup>52</sup> Zu beachten ist dabei, daß der Kausalverlauf Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis im Hinblick auf eine dynamische Wettbewerbsinterpretation nicht zwangsläufig nur in die eine Richtung abläuft, sondern daß das gegenwärtige Marktergebnis die zukünftige Marktstruktur und das zukünftige Marktverhalten determiniert.<sup>53</sup>

Für die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik ergaben sich aus der Konsequenz des Struktur-Verhaltens-Ergebnis Paradigma drei mögliche Eingriffspunkte. So könnten die erwünschten Marktergebnisse direkt in Richtung des anzustrebenden Ideals korrigiert werden oder durch Sicherung kompetitiver Marktstrukturen und Verhaltensweisen indirekt herbeigeführt werden. Den Schwerpunkt bilden jedoch primär die Marktstrukturansätze. Das heißt, die jeweilige Marktstruktur sei durch eine aktive Wettbewerbspolitik so zu gestalten, daß die Funktionen des Wettbewerbs optimal erfüllt werden können.

Auf diesen Überlegungen aufbauend, entwickelte *Kantzenbach* sein Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität.<sup>54</sup> Unter Zugrundelegung der genannten Wettbewerbsfunktionen ging *Kantzenbach* davon aus, daß die vollkommene Konkurrenz keine wohlfahrtsoptimale Marktstruktur darstellt.<sup>55</sup> Das Auftreten von economies of scale und die Vielfältigkeit der Bedürfnisse sorgen im Ergebnis dafür, daß eine optimale Marktversorgung mittels der vollkommenen Konkurrenz nicht erreicht werden kann. Auch bezüglich der dynamischen Wettbewerbsfunktionen Anpassungsflexibilität und technischer Fortschritt geht *Kantzenbach* von der **Dilemmathese** aus. Da bei Vorliegen der vollkommenen Konkurrenz, bedingt durch mangelhafte Selbstfinanzierungsmöglichkeiten, geringe Unternehmensgrößen und traditionelle Verhaltensweisen notwendige Investitionen unterbleiben, können gerade diese Wettbewerbsfunktionen nicht erfüllt werden.<sup>56</sup> Unter der Annahme, daß die Wettbewerbsintensität, definiert als

<sup>51</sup> Vgl. *Kaysen, C., und D. F. Turner*, op. cit., S. 59 f.

<sup>52</sup> Vgl. hierzu den guten Überblick bei *Sosnick, St. H.*, Eine Kritik der Konzeptionen zum funktionsfähigen Wettbewerb, in: *Poeche, J.* (Hrsg.), Das Konzept der >> Workable Competition<< in der angelsächsischen Literatur, Köln et al. 1970, S. 153 ff.

<sup>53</sup> Vgl. *Herdzina, K.*, Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb, op. cit., S. 239 und 248, sowie *Koch, J. V.*, Industrial Organization and Prices, 2. Aufl., London et al. 1981, S. 92.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., und *ders.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität: Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 181 (1976/68), S. 193 ff.

<sup>55</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 21 und 29 f.

<sup>56</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 38 und 43 f.

die Geschwindigkeit, mit der Vorsprungsgewinne jeglicher Art von der Konkurrenz aufgezehrt werden, nur von zwei Marktstrukturelementen (Zahl der Anbieter und Grad der Marktunvollkommenheiten) determiniert wird<sup>57</sup>, kommt *Kantzenbach* zu folgenden Ergebnissen.<sup>58</sup>

- Im Bereich weiter Oligopole sei die Wettbewerbsintensität optimal im Sinne einer bestmöglichen Realisierung des wettbewerbspolitischen Zielkataloges.
- Das enge Oligopol sei durch eine überoptimale Interdependenz gekennzeichnet, die entweder zu funktionslosen Machtkämpfen oder eine Beschränkung des Wettbewerbs durch Parallelverhalten führe.
- Im Polypol herrsche eine unteroptimale Interdependenz, die nur in geringem Ausmaße zu einer Erfüllung des wettbewerbspolitischen Zielkataloges führe.

Als wettbewerbspolitische Handlungsoptionen empfiehlt *Kantzenbach* daher:<sup>59</sup>

- Die Transformation polypolistisch strukturierter Märkte in weite Oligopole mit Hilfe von Kooperationen und Fusionen.
- Die Verhinderung der Transformation weiter Oligopole in enge Oligopole mit Hilfe einer wirksamen Fusionskontrolle.
- Die Transformation enger Oligopole in weite Oligopole mit Hilfe von Entflechtungsregelungen.

Die Konzeption *Kantzenbachs* der optimalen Wettbewerbsintensität im Rahmen des funktionsfähigen Wettbewerbs weist eine Reihe von Mängeln auf.<sup>60</sup> So sind die Wettbewerbsbeziehungen in der Realität erheblich komplexer, so daß sich von der Marktstruktur keine eindeutigen Schlüsse auf die Wettbewerbsintensität ableiten lassen. Dabei geht *Kantzenbach* von einem statischen Marktstrukturansatz aus, der den Wettbewerbsprozeß als Funktion der Marktform begreift, obwohl die Wettbewerbsprozesse ihrerseits die Marktstruktur beeinflussen.<sup>61</sup>

Darüber hinaus verzichtet *Kantzenbach* auf die explizite Berücksichtigung weiterer Marktstrukturfaktoren wie Höhe der Marktschranken, Unternehmertypus oder auch die Marktphase.<sup>62</sup> Unter Berücksichtigung dieser Einflußfaktoren könnte sich jedoch das Leitbild des

<sup>57</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität: Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, supra, S. 208.

<sup>58</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, op. cit., S. 42 ff. und 87 ff.

<sup>59</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität: Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, supra, S. 214 ff.

<sup>60</sup> Zur Kritik vgl. *Bartling, H.*, op. cit., S. 36 ff., und *Hoppmann, E.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität - Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, supra, S. 292 ff.

<sup>61</sup> Vgl. *Herzina, K.*, Marktstruktur und Wettbewerb, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 93 (1973), S. 274, und *Hoppmann, E.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität: Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, supra, S. 310.

<sup>62</sup> Implizit hat *Kantzenbach* jedoch diese Faktoren in seiner Analyse berücksichtigt. So konnte *Hoppmann* zeigen, daß ohne deren Berücksichtigung die Ableitung einer über- oder unteroptimalen Wettbewerbsintensität im Falle enger Oligopole oder Polypole nicht möglich gewesen wäre. Vgl. *Hoppmann, E.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität: Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, supra, S. 311 ff.

weiten Oligopols schnell ändern. Auch impliziert der Leitbildcharakter des weiten Oligopols eine bestimmte Gewichtung der Wettbewerbsfunktionen.<sup>63</sup>

Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität von *Kantzenbach* veranschaulicht sehr deutlich, wie entsprechend dem Leitbild eines funktionsfähigen Wettbewerbs der Wettbewerbspolitik die Rolle einer Marktstrukturgestaltungspolitik zukommt. Inwieweit eine solche Politik noch als ordnungskonform bezeichnet werden kann, soll zunächst einmal offen bleiben. Objektiv betrachtet setzt ein solches Leitbild jedoch voraus, daß ein konkordantes und konsistentes Bild darüber existiert, welche Funktionen der Wettbewerb zu erfüllen hat. Wie eingangs bereits dargestellt, ist ein solches Bild nicht existent, so daß das Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs sich zwar sehr gut dafür eignet, Wettbewerbsprozesse zu beschreiben und zu analysieren; als wettbewerbspolitische Handlungsempfehlung ist dessen Eignung jedoch in Anbetracht der Komplexität der realen Wettbewerbsprozesse kritisch zu hinterfragen.

### 3.1.3.2 Das Wettbewerbskonzept der Chicago School of Antitrust Analysis

Im Gegensatz zu den Vertretern der Harvard School lehnt die Chicago School das Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis Paradigma ab. Von der Marktstruktur könnten keine Schlüsse auf die Wirksamkeit des Wettbewerbs gezogen werden. Allgemein kann die Chicago School mit ihren Vertretern wie *Becker*, *Bork*, *Demsetz*, *Director*, *Posner* und *Stigler* als Reaktion bzw. kritischer Gegenpol zu dem Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs der Harvard School aufgefaßt werden.<sup>64</sup>

Grundlage des Wettbewerbskonzeptes der Chicago School bildet das Verständnis, daß sämtliche Gesetze und die Rechtsprechung einzig und allein unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten zu analysieren seien. Die einzige Analogie zwischen der Chicago School und der Harvard School ist darin zu sehen, daß beide Schulen die **wohlfahrtsökonomische Ausrichtung** der Wettbewerbspolitik und des Wettbewerbsrechts postulieren, deren Aufgabe es ist, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu maximieren.<sup>65</sup> Normativ lehnt jedoch die Chicago School den Zielppluralismus der Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs ab und sieht in der Maximierung der **Konsumentenwohlfahrt** das alleinige Ziel der Wettbewerbspolitik.<sup>66</sup> Die Konsum-

<sup>63</sup> So rückt *Kantzenbach* die dynamischen Wettbewerbsfunktionen technischer Fortschritt und Anpassungsflexibilität in den Vordergrund. Vgl. *Bartling*, H., op. cit., S. 37.

<sup>64</sup> Zur historischen Entwicklung der Chicago School vgl. *Reder*, M. W., *Chicago Economics: Permanence and Change*, in: *Journal of Economic Literature* 20 (1982), S. 33 ff., und *Paqué*, K.-H., *How Far is Vienna from Chicago?*, in: *Kyklos* 38 (1985), S. 414.

Zur Gegenposition der Chicago School und ihrer Kritik am funktionsfähigen Wettbewerb vgl. insbesondere *Audretsch*, D. B., *Divergent Views in Antitrust Economics*, in: *Antitrust Bulletin* 33 (1988), S. 142 ff.; *Bork*, R. H., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York 1978, S. 3 ff., sowie *Posner*, R. A., *The Chicago School of Antitrust Analysis*, in: *University of Pennsylvania Law Review* 127 (1979), S. 925 ff.

<sup>65</sup> *Kirchner* spricht dabei von der wohlfahrtsökonomischen Theorie des Rechts. Vgl. *Kirchner*, Ch., *Ökonomische Analyse des Rechts und Recht der Wettbewerbsbeschränkungen (Antitrust Law and Economics)*, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 144 (1980), S. 564 ff.

<sup>66</sup> Zur Rolle der Konsumentenwohlfahrt im Wettbewerbskonzept der Chicago School vgl. *Binder*, St., *Die Idee der Konsumentensoveränität in der Wettbewerbstheorie: Teleokratische vs. nomokratische Auffassung*, Frankfurt am Main et al. 1996, S. 264 ff.

mentenwohlfa $\ddot{h}$ rt wird determiniert durch die **allokative und produktive Effizienz**.<sup>67</sup> In Abwandlung des mikro $\ddot{o}$ konomischen Begriffes der produktiven Effizienz sehen die Vertreter der Chicago School das Kriterium der produktiven Effizienz dann als erf $\ddot{u}$ llt an, wenn Produktion und Bereitstellung von G $\ddot{u}$ tern und Dienstleistungen den W $\ddot{u}$ nschen der Konsumenten in jeder Hinsicht am besten entsprechen. Sie sprechen daher auch von der **kompetitiven Effizienz**.<sup>68</sup> Im Vordergrund stehen hierbei Gr $\ddot{o}$ ssen- und Verbundvorteile (**economies of scale** und **economies of scope**).

Diese einseitige Effizienzorientierung der Chicago School hat weitreichende Einfl $\ddot{u}$ sse auf die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik. Allein die Auswirkungen von gewinnmaximierenden Verhaltensweisen der Unternehmen auf die allokative und produktive Effizienz sind daher wettbewerbspolitisch von Bedeutung.<sup>69</sup> Um das Gewinnmaximum zu erreichen, bleiben den Unternehmen nur zwei M $\ddot{o}$ glichkeiten: Sie k $\ddot{o}$ nnen es entweder durch  $\ddot{u}$ berlegene kompetitive Effizienz oder durch monopolistische Beschr $\ddot{a}$ nkung der Ausbringungsmenge (**allokative Ineffizienz**) erreichen. Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es daher, die Verhaltensweisen der Unternehmen dahingehend zu analysieren, ob es sich um wohlfahrtserh $\ddot{o}$ hende oder wohlfahrtsvermindernde Verhaltensweisen handelt, wobei ausschlie $\ddot{s}$ lich nur die letzteren gesetzlich zu verbieten sind. Die Bestimmung dar $\ddot{u}$ ber, ob allokative Ineffizienz vorliegt oder nicht, erfolgt dabei mit Hilfe des Instrumentariums der Preistheorie. Das Modell der vollkommenen Konkurrenz und die Monopolsituation dienen daf $\ddot{u}$ r als Referenzma $\ddot{s}$ tstab.

Auch in der wettbewerbspolitischen Beurteilung kommt daher die Chicago School zu anderen Ergebnissen als die Vertreter der Harvard School. Einer aktiven gestalterischen Wettbewerbspolitik steht sie kritisch gegen $\ddot{u}$ ber, da sich optimale Unternehmensgr $\ddot{o}$ ssen nur daran erkennen lassen, wer sich am Markt durchsetzt.<sup>70</sup> Das Bestreben nach Marktmacht wird zwar als negativ angesehen, da Marktmacht als solche immer mit allokativen Ineffizienzen verbunden ist, jedoch wird die stabile Existenz marktbeherrschender Stellungen vor allem durch den Verweis auf potentiellen Wettbewerb i. S. der Theorie der **contestable markets** stark in Zweifel gezogen, die das Fehlen von Marktschranken als entscheidend f $\ddot{u}$ r einen freien Markteintritt und damit das Vorliegen von potentielltem Wettbewerb ansieht.<sup>71</sup> Daher werden weitgehende Eingriffe in die Marktstruktur abgelehnt; so werden bspw. Unternehmensfusionen im Hinblick auf die

<sup>67</sup> Allokative Effizienz beschreibt die optimale Verteilung der gegebenen Produktionsfaktoren auf die jeweils verschiedenen Verwendungsrichtungen. Produktive Effizienz dagegen liegt vor, wenn alle  $\ddot{u}$ bernormalen Gewinne durch Wettbewerbsprozesse eliminiert sind und nur die Unternehmen mit der kosteng $\ddot{u}$ nstigsten Produktionstechnik auf dem Markt sind und mit minimalen Durchschnittskosten produzieren. Zu den mikro $\ddot{o}$ konomischen Effizienzkriterien vgl. bspw. *Kreps, D. M.*, A Course in Microeconomic Theory, New York et al. 1990, S. 263 ff.; *Schumann, J.*, Grundz $\ddot{u}$ ge der mikro $\ddot{o}$ konomischen Theorie, 6. Aufl., Berlin et al. 1992, S. 211 ff., und *Varian, H. R.*, Grundz $\ddot{u}$ ge der Mikro $\ddot{o}$ nomik, M $\ddot{u}$ ncchen - Wien 1989, S. 351 ff. sowie 367 ff.

<sup>68</sup> Vgl. *Bork, R. H.*, op. cit., S. 61 und 104 ff.

<sup>69</sup> Vgl. *Rittaler, J. B.*, Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis: A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition, Frankfurt am Main et al. 1989, S. 27.

<sup>70</sup> Vgl. *Stigler, G. J.*, The Economics of Scale, in: Journal of Law and Economics 1 (1958), S. 54 ff.

<sup>71</sup> Vgl. hierzu *Baumol, W. J.*, *J. C. Panzar* und *R. D. Willig*, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego et al. 1982; *Fehl, U.*, Das Konzept der Contestable Markets und der Marktproze $\ddot{s}$ , in: *Bombach, G.*, et al. (Hrsg.), Industrie $\ddot{o}$ konomik: Theorie und Empirie, T $\ddot{u}$ bingen 1985, S. 29 ff., sowie den  $\ddot{U}$ berblick von *Wieandt, A.*, und *H. Wiese*, Die Theorie der "contestable markets" - ein Leitbild f $\ddot{u}$ r die Wettbewerbspolitik, in: ORDO - Jahrbuch f $\ddot{u}$ r die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 44 (1993), S. 186 ff. insbesondere 192 ff.

Ausschöpfung von Effizienzvorteilen im allgemeinen nicht als wettbewerbsgefährdend angesehen. Auch Eingriffe in das Marktverhalten - denen zwar wettbewerbspolitisch eine höhere Relevanz zugeordnet wird als Marktstruktureingriffen<sup>72</sup> - sollen nur dann erfolgen, wenn die wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen zu Ineffizienzen führen.

Vor allem die ausschließliche Effizienzorientierung ist es auch, die das Wettbewerbskonzept der Chicago School zum Gegenstand der Kritik werden läßt.<sup>73</sup> Zum einem wird das Effizienzkriterium nicht klar definiert und zum anderen besteht die Gefahr, daß sich mit dem vagen Verweis auf mögliche Effizienzvorteile ex post zunächst eine Vielzahl von Wettbewerbsbeschränkungen rechtfertigen läßt. Dies wird vor allem dadurch unterstützt, daß das Effizienzkriterium inhaltlich weitgehend leer geblieben ist. Auch das weitgehende Verneinen der Existenz privater Marktzutrittschranken<sup>74</sup> und die damit einhergehende Überbetonung potentiellen Wettbewerbs macht dieses Konzept in seiner konkreten wettbewerbspolitischen Anwendung dafür anfällig, daß eine Vermachtung von Märkten toleriert wird. Dies ist jedoch mit der zentralen Rolle des Wettbewerbs als Steuerungs- und Koordinationsmechanismus nur schwer vereinbar. Aus diesem Grund ist das Konzept der Chicago School im Hinblick auf die ordnungspolitische Steuerungsfunktion des Wettbewerbs kritisch zu betrachten.

### 3.1.3.3 Die wettbewerbspolitischen Implikationen der österreichischen Schule

Zur Darstellung der wettbewerbspolitischen Implikationen der österreichischen Schule - wobei der Begriff des Leitbildes hier bewußt vermieden werden soll - ist es zunächst im Hinblick auf das Gesamtverständnis notwendig, die epistemologischen und historischen Wurzeln dieser Denktradition zu beschreiben.

Grundlegend für die österreichische Schule ist, daß sie nicht von einer teleokratischen sondern von einer nomokratischen Konstituierung der Gesellschaft ausgeht. Die Möglichkeit der rationalen theoretischen Konstruktion einer gesellschaftlichen Ordnung (i. S. v. *Hayek* gemachte Ordnung, Taxis) wird abgelehnt; an ihre Stelle tritt die sogenannte gewachsene bzw. spontane Ordnung (Kosmos), die das Ergebnis der unzähligen unintendierten Handlungen von Menschen ist.<sup>75</sup> Die philosophischen Grundlagen für diese systemtheoretische evolutionäre Sicht finden sich vor allem bei den schottischen Moralphilosophen *David Hume*<sup>76</sup> und *Adam Smith*.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Vgl. *Demsetz, H.*, Economics as a Guide to Antitrust Regulation, in: *Journal of Law and Economics* 19 (1976), S. 383.

<sup>73</sup> Vgl. zur Kritik am Konzept der Chicago School *Adams, W.*, und *J. W. Brock*, Antitrust Economics on Trial: A Dialogue on the New Laissez-Faire, Princeton 1991, sowie *Schmidt, I.*, und *J. B. Rittaler*, Die Chicago School of Antitrust Analysis: Wettbewerbstheoretische und- politische Analyse eines Credos, Baden-Baden 1986, S. 91 ff.

<sup>74</sup> Vgl. *Demsetz, H.*, Barriers to Entry, in: *American Economic Review* 72 (1982), S. 47 ff.

<sup>75</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band1: Regeln und Ordnung, 2. Aufl., Landsberg 1986, S. 36 f.

<sup>76</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß bereits Mandeville die wesentlichen Grundlagen für die späteren Arbeiten Humes gelegt hat. *Hayek, F. A. von*, Dr. Bernhard Mandeville, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 141: "Ich beanspruche für Mandeville nicht mehr, als daß er Hume möglich gemacht hat".

<sup>77</sup> Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, daß vor allem auch die Werke Immanuel Kants einen großen Einfluß auf die Arbeiten von v. Hayek ausgeübt haben. Vgl. *Gray, J. N.*, Freiheit im Denken Hayeks, Tübingen 1995, S. 4 ff.

Besonders *David Hume* gebührt der Verdienst, daß er als erster dem konstruktivistischen Rationalismus und den aus ihm hervorgehenden Fehlentwicklungen entgegentrat.<sup>78</sup> Damit wurde der Weg für das evolutionäre Verständnis gesellschaftlicher Prozesse freigemacht.<sup>79</sup>

*Hume* ging in seinen Überlegungen davon aus, daß moralische Urteile und Regeln nicht allein mit Vernunftkriterien beurteilt werden können, sondern immer auch Ausdruck menschlicher Emotionen sind.<sup>80</sup> Damit wird bereits der Kern einer liberalen Rechts-, Gesellschafts- und Wirtschaftstheorie sichtbar: Alle sozialen Phänomene können auf individuelle Interessen und Handlungen einschließlich emotionaler Gegebenheiten zurückgeführt werden.<sup>81</sup>

In komplexen Gesellschaften muß jedes Individuum bei der Verfolgung der eigenen Ziele auch die Handlungen und Ziele der anderen Akteure berücksichtigen. Zur Harmonisierung der Privatinteressen wird die Existenz und Durchsetzung gewisser Verhaltensregeln vorausgesetzt, durch die das menschliche Zusammenleben geregelt wird. Diese Regeln (auch bezeichnet als die Regeln der Gerechtigkeit) dienen dem Schutz bestimmter Rechte, indem sie bestimmte Handlungen verbieten. Sie sollten jedoch in keinem Fall bestimmte Handlungen vorschreiben.<sup>82</sup> Im Unterschied zum konstruktivistischen Rationalismus betont *Hume* dabei, daß diese Regeln nicht als das Ergebnis eines bewußten Entwurfs in der Form eines Gesellschaftsvertrages zu betrachten seien, sondern daß sie als das Produkt der Erfahrung im Sinne eines kulturellen Evolutionsprozesses anzusehen sind.<sup>83</sup> Damit wird von den bisherigen Vorstellungen, der Notwendigkeit des Existenz eines starken Staates, welcher die allgemeinverbindlichen Regeln setzt, um die entgegengesetzten Interessen der Individuen zum Ausgleich zu bringen, wie sie auf *Thomas Hobbes*<sup>84</sup> zurückgeht, abgewichen. Die Vorstellung einer spontanen, sich evolutionär entwickelnden Ordnung hatte somit Eingang in die wissenschaftliche Diskussion gefunden. Vor allem unter Berücksichtigung des konstitutiven Wissensmangels in der Gesellschaft und der damit verbundenen Unmöglichkeit, eine konkrete Ausgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung herbeizuführen, gewann sie an Relevanz. Dabei wurde die Notwendigkeit von Gesetzen und staatlicher Autorität nicht abgelehnt, damit der komplexen gesellschaftlichen Ordnung ein Mindestmaß an Stabilität verliehen wird.

In Analogie zu *Hume* schätzte auch *Adam Smith* die Möglichkeit, eine gesellschaftliche Ordnung auf Basis von Rationalitätskalkülen zu konstruieren, als außerordentlich gering ein. Vielmehr versuchte *Smith*, dem Zivilisationsprozeß eine nicht rationale, affektische Basis zu geben. Die inhärenten Gesetzmäßigkeiten der Interaktion menschlicher Triebkräfte führten im Ergeb-

<sup>78</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Die Rechts- und Staatsphilosophie David Humes, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 235 ff.

<sup>79</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Kinds of Rationalism, in: *ders.*, Studies in Philosophy, Politics and Economics, London 1967, S. 84 ff.

<sup>80</sup> Vgl. *Hume, D.*, Ein Traktat über die menschliche Natur, hrsg. von *R. Brandt*, Zweites und drittes Buch, Hamburg 1973, S. 195 ff.

<sup>81</sup> Vgl. *Mises, L. von*, Grundprobleme der Nationalökonomie: Untersuchung über Verfahren, Aufgaben und Inhalte der Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, Jena 1933, S. 22 ff. und 41.

<sup>82</sup> Vgl. *Hume, D.*, op. cit., S. 227 ff.

<sup>83</sup> *Hume, D.*, op. cit., S. 233 f.: "Die Ordnung, welche die Sicherheit des Besitzes gewährleistet, entspringt auch nicht etwa darum weniger aus menschlicher Übereinkunft, weil sie allmählich entsteht, und in langsamen Fortschritt und vermöge wiederholter Erfahrungen von den Unzulänglichkeiten ihrer Übertretung Kraft gewinnt."

<sup>84</sup> Vgl. *Hobbes, Th.*, Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates, hrsg. von *J. Fetscher*, Frankfurt am Main - Berlin - Wien 1976, S. 131 ff.

nis dazu, daß das Verhalten der Menschen gesellschaftsfähig wird.<sup>85</sup> *Adam Smith* sah somit den Zivilisationsprozeß als eine Form der Triebrationalisierung an. In diesem Zusammenhang werden auch die Herausbildung des Rechts und der Staatsformen als evolutionäre Prozesse angesehen, die nach *Smith* keine rationale Basis haben.<sup>86</sup>

Der Prozeß der Triebrationalisierung und die damit einhergehende Gesellschaftsbildung erklärt *Smith* mit Hilfe eines kommunikationstheoretischen Ansatzes. Im Rahmen dieses Ansatzes führen wechselseitige Sympathiemechanismen zu unbewußten sozialen Standards, die das soziale Zusammenleben erst ermöglichen.<sup>87</sup> Die dabei entstehenden allgemeinen Moralregeln können als unintendiertes Ergebnis des Prozesses der wechselseitigen Bewertungen der Individuen betrachtet werden.<sup>88</sup> Das Moralsystem kann somit als das unbewußte Ergebnis ursprünglicher menschlicher Empfindungen betrachtet werden.<sup>89</sup> Die Betonung einer sich evolutionären, nomokratisch entwickelnden Gesellschaft bleibt nicht ohne weitreichende Implikationen für die Gesetzgebung. Dabei fordert *Smith*, daß der Gesetzgeber sich bei der Aufstellung von Gesetzen an den aus dem Moralsystem entwickelnden natürlichen Prinzipien der Gerechtigkeit zu orientieren hat. Das heißt, die geschriebenen Gesetze werden zwar nicht per se abgelehnt, jedoch bestünde immer die Gefahr, daß konstruierte Gesetze in Kollision zu den natürlichen Regeln der Gerechtigkeit geraten. In diesem Sinne müsse den Richtern eine wesentliche Kontrollfunktion eingeräumt werden, wobei dies besonders durch eine common law Tradition gesichert sei.<sup>90</sup>

Die österreichische Schule mit ihrem Begründer *Carl Menger* griff den evolutionären Ansatz wieder auf. Gesellschaftliche Institutionen sind das Ergebnis evolutionärer Prozesse und nicht das Ergebnis intendierter menschlicher Handlungen.<sup>91</sup> So war es dann vor allem *Friedrich August von Hayek*, der die Möglichkeit einer rationalen Konstruktion der Gesellschaft ausschloß und zwischen gemachten Ordnungen in der Form von Organisationen und spontanen Ordnungen differenzierte.<sup>92</sup> Im Rahmen evolutionärer Selektionsprozesse bilden sich Regeln heraus, die eine wichtige Bedingung für das spontane Zustandekommen einer sozialen Ordnung sind. Von ihnen lassen sich die Individuen bei ihren Reaktionen auf die Bedingungen des gesellschaftlichen Lebens leiten. Sie sind nicht die Folge von Befehl oder Zwang, sondern sie basieren auf Traditionen, Gewohnheiten und Überlieferungen. "So paradox es klingen mag, eine erfolgreiche Gesellschaft wird immer eine in hohem Maße traditionsgebundene Gesellschaft sein."<sup>93</sup> Daher werden die gesellschaftlichen Ordnungen als sich selbst organisierende Systeme

<sup>85</sup> Vgl. *Lange, D.*, Zur philosophischen Gestalt der Marktwirtschaftstheorie bei Adam Smith, München 1983, S. 9 f. und 19 ff.

<sup>86</sup> Vgl. *Winch, D.*, Adam Smith als politischer Theoretiker, in: *Kaufmann, F.-X.*, und *H.-G. Krüsselberg* (Hrsg.), Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith, Frankfurt am Main - New York 1984, S. 99.

<sup>87</sup> Zur genauen Erklärung des kommunikationstheoretischen Ansatzes vgl. *Lange, D.*, op. cit., S. 44 ff.

<sup>88</sup> Vgl. *Haakonssen, K.*, The Science of a Legislator: The Natural Jurisprudence of David Hume and Adam Smith, Cambridge et al. 1981, S. 61 f.

<sup>89</sup> Haakonssen spricht in diesem Zusammenhang von der Philosophie unintendierter Konsequenzen. Vgl. *Haakonssen, K.*, op. cit., S. 61.

<sup>90</sup> Vgl. *Smith, A.*, Lectures on Jurisprudence, hrsg. von *Meek, R. L.*, *D. D. Raphael* und *P. G. Stein*, Oxford 1978, S. 98 und 426.

<sup>91</sup> Vgl. *Menger, C.*, Gesammelte Werke, Bd. II: Untersuchungen über die Methoden der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie insbesondere, hrsg. von *F. A. von Hayek*, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 182.

<sup>92</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 1: Regeln und Ordnung, op. cit., S. 57 ff.

<sup>93</sup> *Hayek, F. A. von*, Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen 1991, S. 78.

betrachtet, die endogen entstehen und sich selbst erhalten. Die Systeme stehen dabei nicht im Dienste exogen vorgegebener überindividueller Ziele, sondern sie dienen ausschließlich der Erfüllung der individuellen Ziele der Gesellschaftsmitglieder. Die Kontrollgewalt über eine solche Ordnung wird als überaus gering angesehen. Allenfalls kann über die bewußte Gestaltung von Verhaltensregeln und Rechtsnormen Einfluß auf den allgemeinen Charakter einer Ordnung ausgeübt werden. Die relationale Beziehung, d.h. die Anordnung und Struktur der einzelnen Elemente, kann jedoch nicht von außen gesteuert werden. Der Erfolg interventionistischer Eingriffe des Staates in eine solche spontane Ordnung wird daher als außerordentlich gering angesehen. Vielmehr bestünde die Gefahr, daß das gesamte Handlungssystem in seiner Funktionsfähigkeit gefährdet werden könnte.<sup>94</sup>

Evolutionäre Prozesse und die aus ihnen hervorgehende **spontane Ordnung** können sich jedoch nur dann entwickeln, wenn die Handlungs- und Entschließungsfreiheit eines jeden Individuums garantiert ist. Ausgehend vom persönlichen Freiheitsbegriff des englischen Liberalismus bezeichnet Freiheit einen Zustand, in dem jedes Individuum sein Wissen für seine persönlichen Ziele verwenden kann. Freiheit wird dabei negativ als die Abwesenheit von Zwang interpretiert. Das heißt es kommt zu keiner Unterwerfung des Handelns einer Person durch den Willen einer anderen.<sup>95</sup> Unter der Bedingung, daß jedes Individuum nur über unvollständiges Wissen verfügt, erhält der bei v. Hayek verwendete Begriff der persönlichen Freiheit eine Erweiterung. Der Wert der persönlichen Freiheit ergibt sich aus dem Umstand, daß in komplexen Gesellschaften jedes Individuum auf Wissen angewiesen ist, welches sich nicht in seinem Besitz befindet. Der Erfolg von Evolutionsprozessen hängt jedoch wesentlich davon ab, ob es gelingt, das einzeln weit verstreute Wissen innerhalb der Gesellschaft allen Individuen verfügbar zu machen.<sup>96</sup> Mit Hilfe der Sicherung der persönlichen Freiheit sollen sich diejenigen Institutionen herausbilden, die den gesellschaftsweiten Wissenstransfer bewerkstelligen können. Im Rahmen der individuellen Freiheit besitzt jeder dann die Chance, sein Wissen zu nutzen, um mit neuen Handlungsweisen und Ideen experimentieren zu können. Über Nachahmungs- und Anpassungsprozesse entstehen dann die ungeplanten Neuerungen, die die Koordination der Individuen erleichtern. Dem Privat- und Strafrecht kommt dabei die zentrale Aufgabe zu, die persönliche Freiheit umfassend zu schützen, denn die Freiheit eines Individuums findet immer dort seine Grenze, wo die Freiheitssphäre anderer Personen berührt wird. Die individuelle Freiheit ist somit ein Geschöpf des Gesetzes. Nur eine richtig verstandene und folgerichtig angewandte Herrschaft des Gesetzes könne der individuellen Freiheit dienen.<sup>97</sup>

Was die Entwicklung des Rechts betrifft, so geht v. Hayek auch hier wiederum von einem evolutionären Prozeß aus, wobei der Rechtsprechung die Aufgabe zukommt, dieses Recht zu entdecken und zu artikulieren, indem aus Präzedenzfällen allgemeine Regeln abgeleitet werden (**common law**).<sup>98</sup> Eine zentralisierte Gesetzgebung lehnt er dagegen strikt ab, da sie in Analogie zum zentralgeleiteten Wirtschaftsprözeß niemals die Subtilität hervorbringen könne, die

<sup>94</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Bd. 1: Regeln und Ordnung, op. cit., S. 64 f.

<sup>95</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, *Die Verfassung der Freiheit*, op. cit., S. 15, 27 f. und 161 ff. Zum Freiheitsbegriff von v. Hayek vgl. die detaillierten Ausführungen von Bouillon, H., *Freiheit, Liberalismus und Wohlfahrtsstaat: Eine analytische Untersuchung zur individuellen Freiheit im klassischen Liberalismus und im Wohlfahrtsstaat*, Baden-Baden 1997, S. 38 ff.

<sup>96</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, *Die Verfassung der Freiheit*, op. cit., S. 32 ff.

<sup>97</sup> Vgl. Gray, J. N., op. cit., S. 61.

<sup>98</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Bd. 1: Regeln und Ordnung, op. cit., S. 120 ff.

erforderlich ist, um auf komplexe sich verändernde Umstände zu reagieren. Dieses common law kann als eine Art Manifestation aller durch die Gesellschaft geteilter Werte aufgefaßt werden und kennzeichnet den liberalen Staat.<sup>99</sup>

Daraus darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß v. Hayek bei der Anwendung der Rechtsregeln der Rechtsprechung diskretionäre Entscheidungsspielräume zubilligt.<sup>100</sup> Die Betonung der Entwicklung des Rechts im Sinne eines common law dient einzig und allein dem Zweck, auch für dessen Entwicklung evolutionäre Prozesse zuzulassen. Die Entwicklung des common law durch die Richter muß daher immer im Einklang mit den universellen Regeln der Gemeinschaft erfolgen:

"Bei dieser Aufgabe darf er (der Richter, Anm. d. Verf.), wie oft von common law-Richtern betont worden ist, auf irgendwelche Wünsche eines Herrschers oder auf die >>Staatsräson<< keine Rücksicht nehmen. Was seine Entscheidung leiten muß, ist nicht irgendein Wissen davon, was das Ganze der Gesellschaft in diesem besonderen Augenblick erfordert, sondern allein das, was von allgemeinen Prinzipien gefordert wird, auf denen die funktionierende Ordnung der Gesellschaft beruht."<sup>101</sup>

Dabei verkennt v. Hayek, daß eine Entwicklung des common law durch die Richter diesen zwangsläufig diskretionäre Handlungsspielräume eröffnet. Hoppmann fordert daher eindeutige per se-Regeln, die die Ermessensspielräume zumindest stark reduzieren.<sup>102</sup>

Zusammenfassend wird deutlich, daß in der Denktradition der österreichischen Schule die Bewahrung der Freiheit im Mittelpunkt der politischen und rechtlichen Handlungen stehen soll. Damit wird gleichzeitig einer an Zweckmäßigkeitserlegungen orientierten Politik eine klare Absage erteilt. Zweckmäßigkeitserlegungen schaffen Raum für dirigistische und totalitäre Eingriffe. Mit ihrer Hilfe wird das Recht instrumentalisiert, um die Bürger zu bestimmten Handlungsweisen zu veranlassen, damit bspw. bestimmte Verteilungsziele erreicht werden, die der Politik einen moralischen Anstrich geben sollen. Tatsächlich werden jedoch nur die Sonderinteressen bestimmter Gruppierungen bedient.<sup>103</sup>

Damit wird deutlich, daß die Interpretation des Gemeinwohls in Form konkreter gesellschaftlicher Ziele abgelehnt wird. Im Bereich der Ökonomie verwerfen die Vertreter der österreichischen Schule - im Gegensatz zur Harvard und Chicago School - den wohlfahrtstheoretischen Ansatz. Die bewußte Konstruktion gesellschaftlicher Institutionen zum Zwecke der Erfüllung bestimmter Wohlfahrtsziele wird als zutiefst antiliberal angesehen.<sup>104</sup>

Die Vorstellung führt zu der allgemeinen Schlußfolgerung, daß die Gesellschaftsordnung, da sie kein bewußt geschaffenes Gebilde ist, in der Regel auch keinen speziellen Zwecken dienen

<sup>99</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2: Illusion der sozialen Gerechtigkeit, 2. Aufl., Landsberg 1986, S. 43 und 46 f., und ders., Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3: Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, 2. Aufl., Landsberg 1986, insbesondere Kapitel 17.

<sup>100</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Verfassung der Freiheit, op. cit., S. 185.

<sup>101</sup> Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 1: Regeln und Ordnung, op. cit., S. 122.

<sup>102</sup> Vgl. Hoppmann, E., Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, op. cit., S. 36 f.

<sup>103</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2: Illusion der sozialen Gerechtigkeit, op. cit., S. 101, und ders., Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3: Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, op. cit., S. 25 ff.

<sup>104</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2: Illusion der sozialen Gerechtigkeit, op. cit., S. 69.

kann. Sie sorgt lediglich dafür, daß die Individuen ihre Ziele erreichen können. Die Gesellschaftsordnung erlaubt das Erreichen menschlicher Zwecke, allerdings nur in dem Maße, wie sie selbst ohne Zweck ist.<sup>105</sup>

Überträgt man die Vorstellung der spontanen Ordnung auf den Bereich der Ökonomie, so erfolgt ihre Anwendung durch die begriffliche Kennzeichnung der *Katallaxie*.<sup>106</sup> Mit diesem Begriff will v. Hayek verdeutlichen, "...daß eine Katallaxie einer bestimmten Zielhierarchie weder dienen soll noch kann und daß ihre Leistungen deshalb nicht aufgrund einer Summe bestimmter Ergebnisse beurteilt werden können"<sup>107</sup>. Hintergrund für diese Begriffswahl bildet der Tatbestand, daß der Begriff der "Wirtschaft" sowohl im teleokratischen Sinn einer gemachten Ordnung als auch im nomokratischen Sinn einer spontanen Ordnung verwendet werde. Diese unzulässige Vermischung zeige sich deutlich im Bereich der Wohlfahrtsökonomie, die darauf gerichtet ist, die vorherrschende spontane Marktordnung in eine geplante zu überführen.<sup>108</sup> Im Gegensatz dazu setzt die Katallaxie<sup>109</sup> auf eine Vielzahl unbekannter Ziele der Individuen. Sie ist das Resultat der wechselseitigen Anpassungsprozesse der Einzelwirtschaft und dient dazu, die divergierenden Ziele und Pläne der Individuen in Abstimmung zu bringen. Zur Realisierung sind nur diejenigen Regeln notwendig, die für alle Transaktionen den geeigneten Rahmen setzen.<sup>110</sup>

Die Betrachtung der Wirtschaft als Katallaxie führt im Hinblick auf die Beurteilung des Wettbewerbs auch zu einer radikalen Abkehr vom Modell der vollkommenen Konkurrenz. Nicht nur das Wohlfahrtskonzept als solches stößt auf Ablehnung, sondern auch die Annahme des vollkommenen Wissens wird von den Vertretern der österreichischen Schule verworfen. Während im Modell der vollkommenen Konkurrenz der Gleichgewichtszustand im Mittelpunkt des Interesses steht, der dann realisiert wird, wenn die Daten, die den einzelnen Plänen der Wirtschaftssubjekte zugrundeliegen, bekannt sind.<sup>111</sup> Die Preistheorie soll jedoch vor allem der Erklärung dienen, wie die aufeinander einwirkenden Entscheidungen der einzelnen Marktteilnehmer zu Veränderungen von Preisen, Mengen, Produktionsmethoden und Ressourcenallokation führen.<sup>112</sup> Im Mittelpunkt steht somit der Prozeß, der annähernd zum Gleichgewichtszustand führen kann, nicht jedoch das Gleichgewicht selbst. Dabei geht es auch nicht um die Lösung des Allokationsproblems, sondern um die Frage, wie jeder Marktteilnehmer, der nur über einen Bruchteil des relevanten Wissens verfügt, über Wettbewerbsprozesse seinen Wissens-

<sup>105</sup> Vgl. Gray, J. N., op. cit., S. 35.

<sup>106</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Sprachverwirrung im politischen Denken - mit einigen Vorschlägen zur Abhilfe, in: ders., Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 225.

<sup>107</sup> Hayek, F. A. von, Die Sprachverwirrung im politischen Denken - mit einigen Vorschlägen zur Abhilfe, op. cit., S. 225.

<sup>108</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Sprachverwirrung im politischen Denken - mit einigen Vorschlägen zur Abhilfe, op. cit., S. 225.

<sup>109</sup> Vom griechischen Verb "katallein" abgeleitet - zu deutsch tauschen.

<sup>110</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit: Bd. 2: Illusion der sozialen Gerechtigkeit, op. cit., S. 151 ff.

<sup>111</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Wirtschaftstheorie und Wissen, in: ders., Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg 1976, S. 54 ff.

<sup>112</sup> Vgl. Kirzner, J. M., Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen 1978, S. 5.

mangel verringern kann.<sup>113</sup> Das zentrale Problem der Volkswirtschaftslehre besteht nach v. Hayek in der Begrenztheit des menschlichen Wissens und ihrer Überwindung.

" Es gibt hier entschieden ein Problem der <<Wissensteilung>>, das ganz analog und mindestens ebenso wichtig ist wie das Problem der Arbeitsteilung. Während aber das letztere seit den Anfängen unserer Wissenschaft eines ihrer Hauptuntersuchungsobjekte war, wurde das erstere völlig vernachlässigt, obwohl es mir als das zentrale Problem der Volkswirtschaftslehre als einer Sozialwissenschaft erscheint."<sup>114</sup>

In der Betrachtungsweise des **Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren** ist es Aufgabe der Wettbewerbstheorie, Erklärungen dafür bereitzustellen, wie es möglich ist, daß die interdependenten Handlungen einer Vielzahl von Personen, von denen jede nur über einen Bruchteil des relevanten Wissens verfügt, tendenziell Gleichgewichtszustände herbeiführen können. Die Übermittlung des relevanten Wissens erfolgt dabei über das Preissystem. Die Preise auf den Güter- und Faktormärkten enthalten Informationen über die Knappheit bzw. Dringlichkeit von denjenigen Dingen, die auf den Märkten beschafft und veräußert werden. D.h., es kommen in ihnen die Dringlichkeit der Bedürfnisse und relative Knappheit der Produktionsfaktoren zum Ausdruck.<sup>115</sup> Somit spiegeln die Veränderungen der Preise alle Veränderungen der relevanten Daten der Umwelt wider, von denen die handelnden Personen Kenntnis haben müssen, um ihre Pläne erfolgreich am Markt durchsetzen zu können.<sup>116</sup>

Eine zentrale Rolle bei der Übermittlung von Informationen kommt dabei dem Unternehmertum zu, denn der Wissensfaktor ist eng mit der Möglichkeit der Erzielung von Gewinnen verbunden.

"Der für Unternehmertum entscheidend *relevante* Wissensaspekt ist nicht so sehr das feste Wissen über Marktdaten, sondern vielmehr *die Findigkeit, d.h. das >>Wissen<<, wo Marktdaten zu entdecken sind.*"<sup>117</sup>

Das Unternehmertum, welches ständig auf der Suche nach neuen Gewinnerzielungspotentialen ist, versucht sein unvollkommenes Wissen ständig zu verbessern.<sup>118</sup> Folglich zeichnet sich das Unternehmertum dadurch aus, daß es auf der Suche nach Gewinnmöglichkeiten ständig neues Wissen aufdeckt. Es ist die treibende Kraft des Marktprozesses, indem es das Wissen aufdeckt, welches dazu dient, die Fehlentscheidungen der anderen Marktteilnehmer aufzudecken und somit die individuellen Pläne korrigiert.<sup>119</sup> Grundvoraussetzung dafür ist, daß der Marktprozeß stets ein wettbewerblicher Prozeß ist.

<sup>113</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: *ders.*, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg 1976, S. 103 ff.

<sup>114</sup> Hayek, F. A. von, Wirtschaftstheorie und Wissen, op. cit., S. 70 f.

<sup>115</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2: Illusion der sozialen Gerechtigkeit, op. cit., S. 161.

<sup>116</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, op. cit., S. 112 ff., und *ders.*, Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 26 (1975), S. 14 f.

<sup>117</sup> Kirzner, I. M., Wettbewerb und Unternehmertum, op. cit., S. 54.

<sup>118</sup> Vgl. dazu auch Mises, L. von, Human Action: A Treatise on Economics, New Haven 1949, S. 252 ff. Ludwig von Mises führte als erster das ständig suchende Verhalten der Wirtschaftssubjekte in die ökonomische Analyse ein.

<sup>119</sup> Vgl. Kirzner, I. M., Wettbewerb und Unternehmertum, op. cit., S. 35 ff., 53 ff. und 179.

Der Wettbewerb kann seine Entdeckungsfunktion nur dann entwickeln, wenn die persönliche Handlungs- und Entschließungsfreiheit der Individuen umfassend garantiert und geschützt ist. Eine Einschränkung der persönlichen Ziele bspw. durch die Vorgabe gesamtgesellschaftlicher Zielgrößen würde den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren auslöschen. Mit der Vorgabe von Zielen wird zum einen das individuelle Handeln zur Erreichung überindividueller Ziele instrumentalisiert und zum anderen wird bereits vorweggenommen, was der Wettbewerb erst entdecken soll. Dann wäre jedoch der Wettbewerb eine höchst verschwenderische Methode zur Herbeiführung von Anpassungsprozessen.<sup>120</sup> Damit wird ein genereller Zielkonflikt zwischen Wettbewerbsfreiheit und überindividuellen Zielen deutlich.<sup>121</sup>

Betrachtet man nun die wettbewerbspolitischen Implikationen der österreichischen Schule, so wird schnell erkennbar, daß die Sichtweise, man könne den Wettbewerb im Hinblick auf vorgegebene Ziele bewußt gestalten, ihre Verwerfung findet. Unter den Annahmen, daß es sich bei Wettbewerbsprozessen um höchst komplexe Phänomene handelt und daß ein ubiquitärer Wissensmangel sowohl bei den Marktteilnehmern als auch bei den politischen Akteuren besteht, würde eine Wettbewerbspolitik, die den Wettbewerbsprozeß bewußt rational gestalten wollte, ihre Erkenntnisgrenzen weit überschreiten.<sup>122</sup> Es ist daher auch zwecklos, den Wettbewerb anhand von etwaigen Marktergebnissen beurteilen zu wollen, da sie allenfalls Zwischenergebnischarakter haben, die den Marktteilnehmern anzeigen, wie sie ihr zukünftiges Handeln auszurichten haben.<sup>123</sup> Wettbewerb fungiert einzig und allein als **Koordinationsmechanismus**, der effiziente Transaktionen ermöglicht, die für alle Marktteilnehmer vorteilhaft sind, was bei freiwilligen Transaktionen grundsätzlich unterstellt werden kann.<sup>124</sup>

In der konkreten Anwendung der Wettbewerbspolitik zeichnet sich der Ansatz der österreichischen Schule durch seine Bescheidenheit aus. Das Anspruchsniveau der staatlichen Wettbewerbspolitik wird erheblich abgesenkt.<sup>125</sup> Der wohlfahrtsökonomische Referenzmaßstab der allokativen Effizienz wird verworfen, im Mittelpunkt steht allein die Koordination der Transaktionen durch den Wettbewerb.<sup>126</sup> Die Koordinationsfunktion gilt dann allgemein als gesichert, wenn die persönliche Freiheit der Wirtschaftssubjekte durch **allgemeine Verhaltensregeln** geschützt wird.<sup>127</sup>

<sup>120</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 249.

<sup>121</sup> Hoppmann spricht in diesem Zusammenhang im Hinblick auf das Wettbewerbskonzept der Harvard School auch von der Gefahr eines Marktstruktur-Interventionismus durch politische Opportunität. Vgl. *Hoppmann, E.*, "Neue Wettbewerbspolitik": Vom Wettbewerb zur staatlichen Mikro-Steuerung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 184 (1970), S. 403 f. und 414 f.

<sup>122</sup> Vgl. *Schmidchen, D.*, Wettbewerbspolitik als Aufgabe: Methodologische und systemtheoretische Grundlagen für eine Neuorientierung, Baden-Baden 1978, S. 181.

<sup>123</sup> Vgl. *Schmidchen, D.*, Fehlurteile über das Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 39 (1988), S. 127.

<sup>124</sup> Vgl. *Kirzner, I. M.*, The Meaning of Market Process: Essays in the Development of Modern Austrian Economics, London - New York 1992, S. 184 ff.

<sup>125</sup> Vgl. *Schmidchen, D.*, Wettbewerbspolitik als Aufgabe: Methodologische und systemtheoretische Grundlagen für eine Neuorientierung, op. cit., S. 19.

<sup>126</sup> Vgl. *Armentano, D. T.*, Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure, 2. Aufl., New York - London 1990, S. 22 ff. und 273 ff.

<sup>127</sup> Vgl. dazu auch *Hoppmann, E.*, Soziale Marktwirtschaft oder Konstruktivistischer Interventionismus?: Zur Frage der Verfassungskonformität der wirtschaftspolitischen Konzeption einer «Neuen Wirtschaftspolitik», in: *Tuchtfeldt, E.* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 41 ff.

So ist es auch ein zentrales Charakteristikum des österreichischen Ansatzes, daß die persönliche Freiheit weniger von den privaten Wettbewerbsbeschränkungen bedroht sei, als von den staatlichen Interventionen. Damit läßt sich auch erklären, warum die Vertreter des evolutionären Ansatzes sich in der konkreten Ausgestaltung staatlicher Wettbewerbspolitik sehr zurückhaltend geben.<sup>128</sup> Konkrete Handlungsanweisungen würden ja schließlich selbst wiederum eine Anmaßung von Wissen darstellen, über das die Entscheidungsträger nicht verfügen.

Damit wird die Frage nach der Grenze zwischen Reflexionen und Verbesserungsvorschlägen bezüglich bestehender Regeln und der Anmaßung von Wissen gestellt.<sup>129</sup> Aus evolutionärer Sicht scheinen nur die Modifikationen zulässig, bei denen eine laufende Erfolgskontrolle gewährleistet ist und darüber hinaus sichergestellt ist, daß eine Rückkopplung von Resultaten der Erfolgskontrolle zu weiteren Maßnahmen führt.<sup>130</sup>

Die wettbewerbstheoretischen Implikationen zielen vor allem darauf ab, ein Regelwerk zur Sicherung und Verbesserung der katallaktischen Ordnung zu schaffen, in deren Mittelpunkt die individuelle Handlungs- und Entschließungsfreiheit steht. Für die Beurteilung wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen sind allein deren Folgen für die Wettbewerbsfreiheit ausschlaggebend und nicht eventuelle Konsequenzen auf das Marktergebnis.<sup>131</sup> In jenen Fällen, bei denen per se-Verbote als unverhältnismäßig angesehen werden, ist die fallweise Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit (*rule of reason*) vorzuziehen. Das Wettbewerbsrecht sollte vor allem als case law angewendet werden, da nur dadurch sichergestellt werden kann, daß das Regelwerk zur Schaffung einer katallaktischen Ordnung sich den jeweils gegebenen Umständen anpaßt.

Dabei muß allerdings betont werden, daß die Thesen der österreichischen Schule mit einer wirksamen Sicherung der Handlungs- und Entschließungsfreiheit auf allen Märkten stehen oder fallen, was von den Vertretern dieser Schule nicht ausreichend beachtet, sondern schlicht unterstellt wird. Während die Chicago School annimmt, daß ständig ausreichend potentieller Wettbewerbsdruck herrscht, unterstellt die österreichische Schule, daß mit einem Minimum von staatlicher Wettbewerbspolitik die Handlungs- und Entschließungsfreiheit gewährleistet werden kann. Dies muß im Hinblick auf die weitgehende Oligopolisierung der meisten Märkte der westlichen Welt als eine starke Vereinfachung angesehen werden.

<sup>128</sup> Vgl. bspw. *Hoppmann, E.*, Fusionskontrolle, Tübingen 1972, S. 7 ff.; *Schmidtchen, D.*, Wettbewerbspolitik als Aufgabe: Methodologische und systemtheoretische Grundlagen für eine Neuorientierung, op. cit., S. 175 ff., und *Streit, M. E.*, Dreizehn Thesen zu einer marktprozeßorientierten Wettbewerbspolitik, in: *ders.*, Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik, Tübingen 1995, S. 218 ff.

<sup>129</sup> Vgl. *Witt, U.*, Bemerkungen zu Hayeks Theorie sozioökonomischer Evolution, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 36 (1989), S. 146.

<sup>130</sup> Vgl. *Radnitzky, G.*, Die ungeplante Gesellschaft: Friedrich August von Hayeks Theorie der Evolution spontaner Ordnungen und selbstorganisierender Systeme, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 29 (1984), S. 27.

<sup>131</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Dreizehn Thesen zu einer marktprozeßorientierten Wettbewerbspolitik, op. cit., S. 221.

### 3.2 Theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs

Im zweiten Kapitel wurde der Systemwettbewerb als die Konkurrenz institutioneller Arrangements um mobile Ressourcen definiert. In diesem Interaktionsprozeß sind sowohl die Elemente des wirtschaftlichen als auch die Elemente des politischen Wettbewerbs wirksam. Grundlegend für das Verständnis des Systemwettbewerbs ist, daß der Systemwettbewerb - wie seine beiden Teilprozesse des wirtschaftlichen und politischen Wettbewerbs - als ein **regelgebundener dynamischer Prozeß** zu kennzeichnen ist.

Mit der zunehmenden Bedeutung der Aspekte zur Erklärung von Systemtransformationen und institutioneller Wandlungsprozesse<sup>132</sup> hat der Gedanke des Systemwettbewerbs Eingang in die ordnungsökonomische Diskussion gefunden. Wenngleich ein allgemeiner Konsens hinsichtlich der Überlegenheit wettbewerblicher Prozesse im ökonomischen Bereich vorherrscht, so bestehen bezüglich der Wirkungen des Systemwettbewerbs durchaus konträre Positionen. Die skeptische Beurteilung des Systemwettbewerbs bezieht sich dabei weniger auf die ökonomische Komponente, als auf die politische Arena des Systemwettbewerbs, was wiederum zu direkten Rückkopplungsprozessen bezüglich des ökonomischen Wettbewerbs führt.<sup>133</sup>

Wenn für die Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses vom Primat des Systemwettbewerbs ausgegangen werden soll, so erscheint es notwendig, diesen hinsichtlich seiner Wirkungen genauer zu untersuchen. Die Beurteilung des Systemwettbewerbs hängt wesentlich davon ab, welches Wettbewerbsverständnis bzw. wettbewerbspolitische Leitbild der Analyse zugrundegelegt wird. In Analogie zu den im vorherigen Abschnitt dargestellten wettbewerbspolitischen Leitbildern lassen sich die Wirkungen des Systemwettbewerbs aus zwei Perspektiven darstellen: aus einer wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Perspektive und einer evolutiv-systemtheoretischen Perspektive.<sup>134</sup> In Abhängigkeit der gewählten Betrachtungsweise können unterschiedliche Ergebnisse und damit divergierende Beurteilungsmuster zum Systemwettbewerb abgeleitet werden.

Diese differenzierte Betrachtungsweise soll dazu dienen, Bausteine für eine Ordnungstheorie des Systemwettbewerbs im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zu gewinnen.

<sup>132</sup> Vgl. hierzu bspw. *Leipold, H.*, Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung: Erklärungsansätze des Wandels von Ordnungen, in: *Cassel, D.* (Hrsg.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin 1996, S. 93 ff., und *Vanberg, V.*, Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: *Cassel, D.* (Hrsg.), *Institutionelle Probleme der Systemtransformation*, Berlin 1997, S. 11 ff.

<sup>133</sup> Zu skeptischen Beurteilung des Systemwettbewerbs vgl. insbesondere *Sinn, H.-W.*, The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: *Empirica - Austrian Economic Papers* 17 (1990), S. 3 ff., und *ders.*, Wieviel Brüssel braucht Europa?: Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, in: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 5 (1994), S. 155 ff.

<sup>134</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung *Wohlgemuth, M.*, Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 02/94, Jena 1994.

### 3.2.1 Der Systemwettbewerb aus wohlfahrtsökonomisch-neoklassischer Perspektive

In der neoklassischen Theorie wird der Wettbewerb vom normativen Leitbild der Allokationseffizienz im Sinne eines "Pareto-Optimums" bestimmt. Entsprechend den restriktiven Annahmen der vollständigen Konkurrenz, wird die Harmonie von Einzel- und Gesamtinteressen hergestellt, unter denen die Bedingungen des "Pareto-Optimums" erfüllt werden.<sup>135</sup> Von einem pareto-optimalen Zustand in einer Wirtschaft spricht man dann, wenn es nicht mehr möglich ist, durch irgendwelche Maßnahmen den Wohlstand eines Wirtschaftssubjektes zu erhöhen, ohne den Wohlstand eines anderen Wirtschaftssubjektes zu verschlechtern. Der Wettbewerb in der Neoklassik ist daher Ausdruck eines **wohlfahrtstheoretischen Ansatzes**, d.h., mit technisch gegebenen Produktionsmöglichkeiten werden die gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktionen erfüllt (totales Konkurrenzgleichgewicht). Das Modell der vollständigen Konkurrenz impliziert einen strengen Zusammenhang zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis. Sind die Prämissen der Marktstruktur erfüllt, so bestimmt diese das Marktverhalten (Mengenanpasser), welches dann zu einem pareto-optimalen Marktergebnis führt. Im ökonomischen Sinne wird nach der Marktstruktur gefragt, die gemäß der strengen Kausalkette Struktur-Verhalten-Ergebnis das optimale Allokationsergebnis hervorbringt.<sup>136</sup> Wettbewerb wird als ein wesentliches Instrument zur Herbeiführung eines der marktwirtschaftlichen Ordnungsvorgegebenen Ziels, dem "Pareto-Optimum", angesehen.<sup>137</sup>

Die wohlfahrtstheoretischen Implikationen der Neoklassik bildeten somit das Fundament für das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, welches den Wettbewerb zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Zielgrößen instrumentalisiert, und für das Konzept der Chicago School mit ihrer einseitigen Effizienzorientierung, welche mittels der Effizienzkriterien den Wettbewerb zur Wohlfahrtsökonomie transformiert.

Überträgt man die wohlfahrtsökonomisch-neoklassische Perspektive des Wettbewerbs auf die Beschreibung institutioneller Wettbewerbsprozesse, so wird auch hier wiederum zunächst der Wettbewerb als ein Instrument angesehen, welches primär die Effizienz der in Konkurrenz zueinander stehenden institutionellen Arrangements erhöht und somit zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt beiträgt. Die bisherige Analyse des Institutionen- bzw. Systemwettbewerbs wurde vor allem von diesen wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Paradigmen dominiert.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Zur allgemeinen Darstellung der vollständigen Konkurrenz und des Wohlfahrtsoptimums vgl. *Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik: Bd. 1 - Grundlagen*, Wiesbaden 1961, S. 106 ff., und *Külp, B., et al., Wohlfahrtsökonomik, Bd. II: Maßnahmen und Systeme*, Tübingen - Düsseldorf 1976, S. 1 ff.

<sup>136</sup> Vgl. *Streit, M. E., Das Wettbewerbskonzept der Ordnungstheorie*, in: *Görgens, E., und E. Tuchtfeldt (Hrsg.), Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung: Perspektiven und Probleme*, Stuttgart - Wien 1992, S. 85.

<sup>137</sup> Vgl. *Streit, M. E., Zur Theorie des Wettbewerbs*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 39 (1992), S. 56.

<sup>138</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Darstellungen von *Tiebout, C. M., A Pure Theory of Local Expenditures*, in: *Journal of Political Economy* 64 (1956), S. 416 ff.; *Oates, W. E., und R. M. Schwab, Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, in: *Journal of Public Economics* 35 (1988), S. 333 ff.; *Sinn, H.-W., Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 489 ff.; *Siebert, H., und M. J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?*, in: *Aussenwirtschaft* 45 (1990), S. 439 ff.; *Musgrave, P. B., Merits and Demerits of Fiscal Competition*, in: *Prud'homme, R. (Hrsg.), Public Finance with Several Levels of Government*, The Hague -

So sehr auch auf einen ersten Blick die Übertragung wohlfahrtsökonomisch-neoklassischer Paradigmen auf den Systemwettbewerb möglich erscheint, so ist sie jedoch im Hinblick auf die bestehenden Besonderheiten des Systemwettbewerbs kritisch zu hinterfragen. Diese Besonderheiten beziehen sich zum einen darauf, daß es sich bei dem Systemwettbewerb um die Verzahnung zweier Wettbewerbsebenen (der ökonomischen und der politischen) handelt. Zum anderen weist der politische Wettbewerb einige Spezifika auf, die einer genaueren Analyse bedürfen.

Die erste Schwierigkeit, die sich bei der Transformation wohlfahrtsökonomisch-neoklassischer Paradigmen auf den Systemwettbewerb ergibt, resultiert daraus, daß die neoklassische Allokationstheorie von der Existenz von Institutionen abstrahiert.<sup>139</sup> Die Bedingungen zur Erreichung einer optimalen Faktorallokation werden ohne Bezug auf bestehende oder mögliche institutionelle Arrangements abgeleitet.<sup>140</sup> Erst in einem zweiten Schritt werden diejenigen institutionellen Regelungen bestimmt, welche eine erfolversprechende effiziente Faktorallokation ermöglichen. In dieser Betrachtungsweise wird vernachlässigt, daß die marktlichen Interaktionsprozesse entscheidend durch den bestehenden institutionellen Rahmen, in Form von bestehenden Regeln und Gesetzen, beeinflußt werden.<sup>141</sup> Die Funktionsweise menschlicher Planung und Koordination wird als Black-Box behandelt; sie wird als gegeben angenommen. Damit kommt das Gleichgewichtsmodell der Neoklassik ohne jeglichen Bezug transaktionsrelevanter Regeln aus.

Diese Annahme der wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Perspektive bleibt nicht ohne Konsequenzen für eine Übertragung zur Beschreibung systemwettbewerblicher Vorgänge. Der Systemwettbewerb beschreibt die Konkurrenz institutioneller Arrangements. Es ist daher fraglich, wie eine Übertragung neoklassischer Paradigmen, die von der Existenz von Institutionen abstrahieren, auf den Systemwettbewerb, der gerade die Konkurrenz zwischen eben diesen thematisiert, zu erfolversprechenden Lösungen führen soll. In der ökonomischen Analyse läßt sich dieses Problem zwar dadurch umgehen, indem Institutionen in der Form öffentlicher Güter in ein allgemeines Wettbewerbsmodell integriert werden.<sup>142</sup> Dabei bleiben dennoch die ordnungsökonomischen Aspekte des Systemwettbewerbs - Systemwettbewerb als regelgebundener Prozeß - weitgehend unberücksichtigt, da die Entstehung der relevanten Regelungen zur Schaffung und Aufrechterhaltung systemwettbewerblicher Strukturen nicht umfassend abgeleitet werden können.<sup>143</sup>

Der zweite Problemkreis bei der Übertragung der wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Perspektive auf das Phänomen des Systemwettbewerbs bezieht sich allein auf die Darstellung des

---

Königstein 1991, S. 281 ff., und *Sinn, St.*, *The Taming of Leviathan: Competition among Governments*, in: *Constitutional Political Economy* 3 (1992), S. 177 ff.

<sup>139</sup> Vgl. *Wohlgemuth, M.*, *Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective*, op. cit., S. 3 f.

<sup>140</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, *Welfare Economics, Economic Order, and Competition*, in: *Giersch, H.* (Hrsg.), *Money, Trade and Competition: Essays in Memory of Egon Sohmen*, Heidelberg et al. 1992, S. 257.

<sup>141</sup> Vgl. *Wohlgemuth, M.*, *Institutional Competition - Notes on an Unfinished Agenda*, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 06/95, Jena 1995, S. 4.

<sup>142</sup> Vgl. *Tiebout, C. M.*, supra, S. 416 f.

<sup>143</sup> So auch *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, *Institutionen im Wettbewerb - Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 05/94, Jena 1994, S. 4.

politischen Wettbewerbs. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, erweist sich die Beschreibung politischer Wettbewerbsprozesse aus neoklassischer Sicht als außerordentlich schwierig. Ein konsistenter Schluß hinsichtlich der Überlegenheit des System- bzw. Institutionenwettbewerbs zur Steigerung politischer Effizienz sowie zur Begrenzung von Staatsgewalt und Interessengruppeneinflüssen läßt sich nicht ohne bestimmte Einschränkungen ableiten. Selbst unter diesen Einschränkungen können durchaus Zweifel erhalten bleiben.

Zur Kennzeichnung des politischen Wettbewerbs ist es notwendig, die Aussagensysteme der ökonomischen Theorie der Politik in die theoretische Analyse miteinzubeziehen. So ist es gerade die Kombination neoklassischer Wohlfahrtsökonomik mit den Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie, die zu einer skeptischeren Betrachtungsweise des Systemwettbewerbs hinsichtlich seiner Überlegenheit bspw. gegenüber der Harmonisierungsstrategie führen. Ein unvollkommen funktionierender politischer Wettbewerb<sup>144</sup> zeigt sich auch unter den Annahmen systemwettbewerblicher Strukturen dabei nur wenig geeignet, Staatsmacht und Interessengruppeneinflüsse wirksam zu begrenzen. Vielmehr besteht sogar latent die Gefahr, daß sich solche Funktionsmängel kumulieren.

Die effiziente Funktionsweise des Systemwettbewerbs wird durch die Wirksamkeit der Transfermechanismen "Exit" und "Voice" determiniert.<sup>145</sup> Während die Exit-Option sich in der Hauptsache auf die ökonomische Komponente bezieht, die in den Wanderungsbewegungen der mobilen Produktionsfaktoren - in der Hauptsache Kapitalbewegungen - zu sehen ist, beschreibt die Voice-Option den politischen Wettbewerb. Idealtypisch stehen diese Transfermechanismen in folgendem Zusammenhang: Aus der Abwanderung mobiler Ressourcen resultiert für die jeweilige Regierung ein externer budgetärer Effekt, der in der Schmälerung der finanzpolitischen Handlungsspielräume zu sehen ist. Die damit in der Regel einhergehenden Wohlfahrtsverschlechterungen führen wiederum zu einem externen politischen Effekt, der zur Abwahl der jeweiligen Regierung durch Ausübung der Voice-Option führt. Im Geltungsbereich eines solchen Wirkungszusammenhangs würde jede Regierung zur Ausübung einer präferenzkonformen Politik gezwungen werden.

Die nachfolgende Abbildung soll den idealtypischen Wirkungszusammenhang verdeutlichen:

---

<sup>144</sup> Zur unvollkommenen Steuerungsfähigkeit politischer Entscheidungsprozesse in repräsentativen Demokratien vgl. *Wagner, R. E., und J. D. Gwartney, Public Choice and Constitutional Order*, in: *Gwartney, J. D., und R. E. Wagner* (Hrsg.), *Public Choice and Constitutional Economics*, Greenwich, Conn. - London 1988, S. 54.

<sup>145</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im Kapitel 2.2.2.

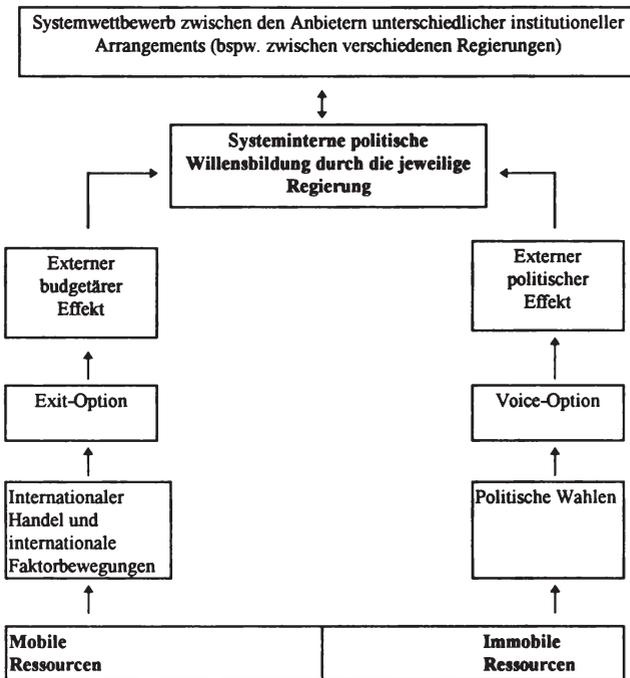


Abb. 3: Wirkungszusammenhang des Systemwettbewerbs

Bei der Darstellung des Wirkungszusammenhangs zur Erklärung der Funktionsweise des Systemwettbewerbs ist jedoch zu beachten, daß die genauen Strukturen noch weitgehend unerforscht sind und demzufolge nicht davon ausgegangen werden kann, daß der Systemwettbewerb genauso abläuft, wie es die Darstellung beschreiben will.<sup>146</sup>

Unterstellt man dennoch einen solchen Funktionsablauf, so sind zwei Bruchstellen denkbar, die die Wirkungsweise des Systemwettbewerbs erschweren können bzw. ihn auch zum Erliegen bringen können. Die erste Bruchstelle bezieht sich auf die Verhinderung der Exit-Option durch Beschränkungen im internationalen Handel oder im internationalen Kapitalverkehr. Hierunter sind sämtliche Maßnahmen zu verstehen, die darauf abzielen, künstliche Handelshemmnisse oder Mobilitätsbarrieren zu errichten. Aber auch durch natürliche Handelshemmnisse oder Mobilitätsbarrieren kann die Exit-Option eingeschränkt werden. Im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozeß ist diese Bruchstelle jedoch von geringerer Relevanz, da mit Fortführung der Binnenmarktbestrebungen solche Mobilitätsbarrieren und Handelshemmnisse

<sup>146</sup> Vgl. dazu auch *Streit, M. E.*, Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungswirtschaftlicher Sicht, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 01/95, Jena 1995, S. 11.

weitgehend unterbunden werden sollen. Hier zeigt sich wiederum, daß mit dem Binnenmarktziel ein wesentlicher Fortschritt zur Verwirklichung systemwettbewerblicher Strukturen in der Gemeinschaft erzielt worden ist.<sup>147</sup>

Die zweite Bruchstelle bezieht sich auf die Gefahr eines unvollständigen politischen Wettbewerbs in Form des Versagens der Voice-Option. Unter der Annahme, daß die politischen Akteure selbst Nutzenmaximierung in Form von Prestige, Einkommen und Macht betreiben, werden sie versuchen, ihre Wiederwahl zu sichern. Dadurch sind sie gezwungen, eine bürgerpräferenzkonforme Politik zu betreiben. Damit erscheint zunächst der politische Wettbewerb gesichert.<sup>148</sup> Der politische Wettbewerb wird als perfekt funktionierend modelliert, d.h., es kommt zu einem Gleichgewichtsprozeß, in welchem entsprechend den wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Annahmen das Wohlfahrtsmaximum durch den Staat bzw. die Regierung erzielt wird.<sup>149</sup>

Es ist jedoch fraglich, ob es unter den Bedingungen des Systemwettbewerbs zu einem solchen effizient funktionierenden Politikwettbewerb kommt. Vielmehr könnte auch folgendes Szenario zu erwarten sein:

Zwischen den Anbietern mobiler und immobilier Produktionsfaktoren besteht im Systemwettbewerb eine Asymmetrie. Während die mobilen Anbieter zu jeder Zeit zwischen den verschiedenen Anbietern institutioneller Arrangements wählen können, ist dies den immobilien Anbietern verwehrt. Zwar können sie bei den nächsten Wahlen ihren Widerspruch äußern oder jeder Zeit bei unendlich hohem Leidensdruck die Abstimmung mit den Füßen durch Abwanderung vollziehen, jedoch können sie nicht so flexibel auf unterschiedliche institutionelle Arrangements reagieren wie mobile Anbieter. Diese Asymmetrie werden die politischen Akteure für sich zu nutzen suchen. Die Politiker werden daher im Systemwettbewerb ihre Handlungen danach ausrichten, den externen budgetären Effekt zu verhindern, um ihre finanzpolitischen Handlungsspielräume aufrechtzuerhalten. Das heißt, daß sie in erster Linie versuchen, den Interessen der Anbieter mobiler Produktionsfaktoren zu entsprechen. Diese Handlungsausrichtung ist auch von daher nicht unwahrscheinlich, wenn man den regionalen Einfluß von Interessengruppen auf die politischen Akteure berücksichtigt. Auch im Systemwettbewerb werden sich auf regionaler Ebene Interessengruppen herausbilden, die versuchen, ihren Einfluß im politischen Prozeß geltend zu machen. Da die Interessen der Anbieter mobiler Ressourcen weitaus homogener sind als die der immobilien Ressourcen, wird es für sie verhältnismäßig leicht sein, ihre Interessen in den politischen Prozeß einzubringen. Die politischen Akteure werden im Bestreben der Sicherung ihrer Wiederwahl möglichst versuchen, diese Interessen zu berücksichtigen. Die Interessen der Anbieter immobilier Ressourcen wie bspw. der Verbraucher

<sup>147</sup> Vgl. *Smeets, H.-D.*, Grundlagen der regionalen Integration: Von der Zollunion zum Binnenmarkt, in: *Ohr, R.* (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart - Berlin - Köln 1996, S. 65 ff.

<sup>148</sup> Vgl. dazu *Becker, G. S.*, Competition and Democracy, in: *Journal of Law and Economics* 1 (1958), S. 106 f.

<sup>149</sup> Diese Argumentation steht ganz im Einklang mit dem Wettbewerbsverständnis der Chicago School. Ein funktionierender Wettbewerb führt unter der Abstrahierung von Anpassungsrigiditäten zu effizienten Marktergebnissen. Vgl. dazu *Frey, B. S.*, Models of Perfect Competition and Pure Democracy, in: *Kyklos* 23 (1970), S. 736 ff.; *Kramer, G. H.*, A Dynamical Model of Political Equilibrium, in: *Journal of Economic Theory* 16 (1977), S. 310 ff.; *Peltzman, S.*, How Efficient is the Voting Market?, in: *Journal of Law and Economics* 33 (1990), S. 27 ff., und *Koford, K.*, The Median and the Competitive Equilibrium in one Dimension, in: *Public Choice* 76 (1993), S. 273 ff.

werden nur insofern berücksichtigt, als es zu direkten Folgen bezüglich der politischen Abstimmung durch Wahlen kommen wird.

Damit gelangt man zu der von *H. -W. Sinn* beschriebenen Grenze des Systemwettbewerbs, die besagt, daß es im Systemwettbewerb zu keiner Umverteilung kommen kann, die zu Lasten der Anbieter mobiler Ressourcen geht.<sup>150</sup> Vielmehr bestünde die Gefahr, daß es gemäß der "**Race to the Bottom - Hypothese**" zu einer ruinösen Konkurrenz zwischen den am Systemwettbewerb beteiligten Staaten kommt.<sup>151</sup> Diese Umverteilungsrestriktion innerhalb des Systemwettbewerbs läßt sich darüber hinaus auch ökonomisch begründen.

Unterstellt sei dabei, daß jedes einzelne Land in der Lage ist, zu einem festen am Weltmarkt bestimmten Nettofaktorpreis so viele Einheiten eines mobilen Faktors anzulocken, wie es möchte, und daß der Gesetzgeber das inländische Einkommen nach Abzug des Einkommens dieses mobilen Faktors maximieren möchte.<sup>152</sup> Unter diesen Gegebenheiten wird der Gesetzgeber jede zusätzliche Belastung der mobilen Faktoren durch weitere Besteuerung vermeiden. Die Erreichung des Ziels, das inländische Einkommen nach Abzug der Entlohnung der mobilen Faktoren zu maximieren, wäre nur möglich, wenn der Steuersatz auf Null gesetzt werden würde, da nur dann die Unternehmen ihren Faktoreinsatz soweit ausdehnen würden, bis die zuletzt eingesetzte Einheit gerade nur noch soviel an Mehrerlös bringt, wie sie kostet. Daher könnten nur die Steuern auf immobile Produktionsfaktoren dauerhaft zur Staatsfinanzierung herangezogen werden. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß zur Anlockung von Kapital Staatsausgaben getätigt werden müssen, so wäre eine Besteuerung des mobilen Produktionsfaktors entsprechend dem Äquivalenzprinzip allenfalls nur in Höhe der Grenzkosten, die durch eine zusätzliche Nutzung der jeweiligen öffentlichen Güter verursacht werden, möglich. Die Steuern auf mobile Ressourcen würden dann zu einer reinen Äquivalenzabgabe degeneriert werden.<sup>153</sup>

Die Umverteilungsproblematik zu Lasten der immobilien Ressourcen verschärft sich zunehmend, wenn man unterstellt, daß zur Erzeugung öffentlicher Güter, wie bspw. Infrastruktur, fallende Durchschnittskosten anfallen.<sup>154</sup> Eine Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip würde zu einem Staatsdefizit führen, was wiederum die Gefahr einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern hervorruft.<sup>155</sup>

Die nachfolgende Abbildung soll diese Argumentation verdeutlichen.

<sup>150</sup> Vgl. *Sinn, H.-W.*, Wieviel Brüssel braucht Europa?: Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, supra, S. 172, 174 und 178.

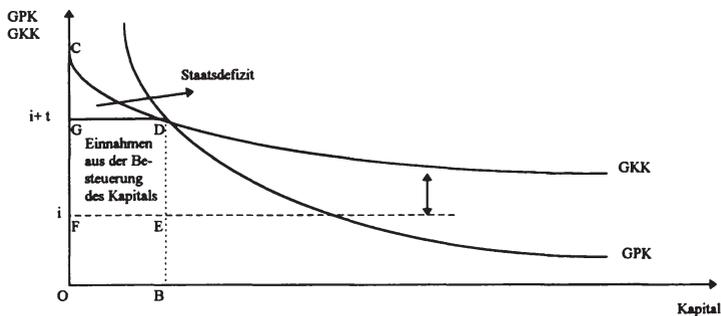
<sup>151</sup> Ausgangspunkt der Argumentation von Sinn bildet dabei die These, "...daß der staatliche Wettbewerb unter einem chronischen Marktversagen leidet, weil die Staaten selbst wegen eines Marktversagens im privaten Sektor entstanden sind". *Sinn, H.-W.*, Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: *Oberhauser, A.* (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Berlin 1997, S. 10.

<sup>152</sup> Vgl. dazu die Darstellung von *Sinn, H.-W.*, Wieviel Brüssel braucht Europa?: Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, supra, S. 172 f.

<sup>153</sup> Vgl. *Sinn, H.-W.*, Wieviel Brüssel braucht Europa?: Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, supra, S. 174.

<sup>154</sup> Vgl. *Sinn, H.-W.*, Wieviel Brüssel braucht Europa?: Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, supra, S. 177.

<sup>155</sup> Vgl. dazu auch *McLure, C. E.*, Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?, in: *National Tax Journal* 39 (1986), S. 343 f., und *Zodrow, G. R.*, und *P. Mieszowski*, Pigou, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics* 19 (1986), S. 358 ff.



GPK = Grenzproduktivität des Kapitals

GKK = Grenzkosten des Kapitals (Zinssatz + Grenzkosten der Nutzung der öffentlichen Infrastruktur)

$i$  = gegebener Zinssatz

$i+t$  = gegebener Zinssatz + Quellensteuer

Quelle: Sinn, H.-W., *Wieviel Brüssel braucht Europa*, supra, S. 178.

Abb. 4: Umverteilung und Systemwettbewerb

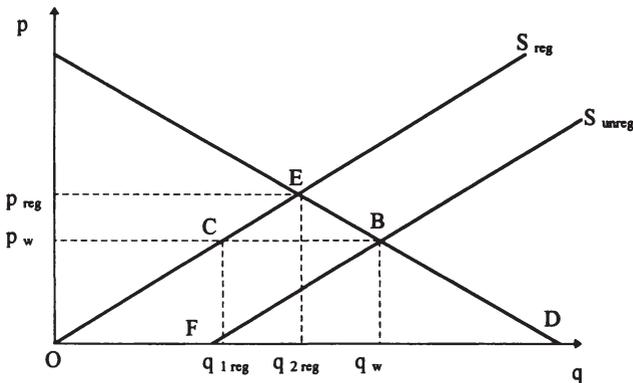
In dieser Abbildung wird davon ausgegangen, daß auf einem integrierten Weltmarkt der Zinssatz  $i$  fest bestimmt ist. Die Grenzproduktivität des Kapitals (GPK) gibt das Angebot der internationalen Kapitalanleger zum gegebenen Zinssatz  $i$  an. Darüber hinaus werden die Grenzkosten der Infrastruktur für das Auslandskapital berücksichtigt. Sie werden durch den senkrechten Abstand zwischen der flacheren der beiden negativ geneigten Kurven einerseits und der horizontalen, gestrichelten Linie entsprechend der Höhe des Zinssatzes  $i$  andererseits gemessen (Doppelpfeil). Die flachere Kurve gibt die gesamten Grenzkosten des Kapitals - zusammengesetzt aus den Zinskosten  $i$  und den Grenzkosten der Nutzung der öffentlichen Infrastruktur - wieder. Angenommen sei dabei, daß das zu untersuchende Land das Ziel verfolgt, sein Einkommen, abzüglich des Einkommens, welches dem mobilen Kapital zufließt, und abzüglich der Kosten für die öffentliche Infrastruktur, maximieren möchte. Von daher wird das Land versuchen, die Kapitalmenge  $OB$  anzulocken, da bei dieser Menge das Grenzprodukt des Kapitals gerade der Summe der Zinskosten und der Grenzkosten der Nutzung der Infrastruktur entspricht. Unter den Annahmen, daß die politischen Entscheidungsträger vollständige Kenntnis über die Reaktionen der internationalen Kapitalanleger besitzen, werden sie eine Quellensteuer zum Satz  $t$  einführen, um den gewünschten Faktoreinsatz  $OB$  zu realisieren. Die Steuereinnahmen entsprechen in diesem Fall der Fläche  $GDFE$ . Die Gesamtkosten zur Bereitstellung der Infrastruktur entsprechen jedoch der Fläche  $FECD$ , so daß ein Staatsdefizit in Höhe der Fläche von  $GDC$  entsteht, welches durch Besteuerung der immobilen Produktionsfaktoren gedeckt werden muß.

Mit Hilfe dieser Darstellung kann gezeigt werden, daß im Systemwettbewerb unter wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Prämissen nicht nur keine Umverteilung zu Lasten der mobilen Produktionsfaktoren stattfinden kann, sondern auch, daß Tendenzen zur Umverteilung zu Lasten der immobilen Produktionsfaktoren existieren. Aus dieser Argumentation wird ein

Wettbewerbsversagen abgeleitet, welches dann wiederum die Basis für Harmonisierungsargumente liefert.

Ein solches Wettbewerbsversagen läßt sich auch für den Systemwettbewerb in der Form des Regulierungswettbewerbs ableiten. Von den bereits oben skizzierten Annahmen ausgehend, daß bei unvollkommenem Politikwettbewerb die politischen Akteure in ihren Entscheidungen weniger die Maximierung der Gesamtwohlfahrt eines Landes anstreben, als vielmehr dem Einfluß von Partikularinteressen unterliegen<sup>156</sup>, können sich asymmetrische Regulierungswirkungen im Systemwettbewerb ergeben.<sup>157</sup>

Zur Illustration soll von folgendem Beispiel ausgegangen werden:



- D = Inlandsnachfrage
- $S_{unreg}$  = Inlandsangebot vor Einführung der Regulierung
- $S_{reg}$  = Inlandsangebot nach Einführung der Regulierung
- $p_w$  = Weltmarktpreis
- $p_{reg}$  = Inlandspreis nach Einführung der Regulierung
- $q_w$  = Gleichgewichtsmenge zum Weltmarktpreis
- $q_{2 reg}$  = Gleichgewichtsmenge auf dem Inlandsmarkt nach Einführung der Regulierung ohne Freihandel bzw. bei Anwendung des Bestimmungslandprinzips
- $q_{1 reg}$  = konkurrenzfähiges Inlandsangebot nach Einführung der Regulierung bei Anwendung des Ursprungslandprinzips

Quelle: In Anlehnung an Apolte, Th., Vertikale Kompetenzverteilung in der Union, op. cit., S. 20.

Abb. 5: Systemwettbewerb und Regulierungswirkungen

<sup>156</sup> Diese Annahme einer Gesellschaft der Rentensucher wird vor allem von den Vertretern der Virginia-School postuliert. Vgl. hierzu *Buchanan, J. M.*, Politics, Policy, and the Pigovian Margins, in: *ders.* und *R. D. Tollison* (Hrsg.), Theory of Public Choice: Political Applications of Economics, Ann Arbor 1972, S. 169 ff.; *Brennan, G.*, und *J. M. Buchanan*, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge, Mass. 1980; *Tollison, R. D.*, Rent Seeking: A Survey, in: *Kyklos* 35 (1982), S. 575 ff. insbesondere 591 ff., und *Tullock, G.*, The Economics of Special Privilege and Rent Seeking, Boston - Dordrecht - London 1989, S. 49 ff.

<sup>157</sup> Vgl. *Apolte, Th.*, Vertikale Kompetenzverteilung in der Union, in: *Streit, M. E.*, und *St. Voigt* (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 21.

In dem zu betrachtenden Land wird eine Regulierungsmaßnahme eingeführt. In Folge dieser Regulierung verschiebt sich die Angebotsfunktion von  $S_{unreg}$  nach  $S_{reg}$ . Damit steigt der Inlandspreis von  $p_w$  auf  $p_{reg}$ . Unter der Annahme, daß die unterschiedlichen Regulierungsbestimmungen im internationalen Handel gegenseitig anerkannt werden (Ursprungslandprinzip) und daß die übrigen Länder auf eine solche Regulierung verzichten, können diese Länder weiterhin zum gültigen Weltmarktpreis  $p_w$  anbieten. Die inländische Produktion des von der Regulierung betroffenen Gutes würde sich dann bei freiem Import von  $q_{2reg}$  auf  $q_{1reg}$  vermindern. Damit sinkt die Produzentenrente von  $p_{reg}$  EO auf  $p_w$  CO. Das heißt, es würde zu einer Rentenumlenkung kommen, die zu Lasten der Produzenten geht. Unter der Annahme der leichteren Durchsetzbarkeit von Produzenten- und organisierten Arbeitnehmerinteressen gegenüber den Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozeß ist jedoch davon auszugehen, daß für die politischen Entscheidungsträger ein Anreiz dafür besteht, im Interesse einer Vergrößerung der Produzentenrente den Import zu beschränken oder das Regulierungsniveau abzusenken. Mit der Absenkung des Regulierungsniveaus würde sich die Angebotskurve wieder in Richtung auf das alte Niveau verschieben (= höhere Produzentenrente OFBp<sub>w</sub>).

Ein Systemwettbewerb in der Form des Regulierungswettbewerbs würde zu einer Asymmetrie hinsichtlich der Regulierungsbereiche führen. Deregulierungen würden vor allem in jenen Bereichen stattfinden, in denen die organisierten Partikularinteressen ihre Deregulierungsmotive in den politischen Entscheidungsprozeß einbringen können. Damit besteht jedoch die Gefahr, daß durch umfangreiche Deregulierungen die Schutzinteressen derjenigen Gruppierungen elementar verletzt werden, die sich aufgrund ihrer geringeren Organisationsfähigkeit im politischen Entscheidungsprozeß nur unzureichend durchsetzen können, wie das bspw. bei Verbraucherinteressen der Fall ist.

Daher ist zu beachten, daß im Regulierungswettbewerb nicht nur positive Wohlfahrtseffekte auftreten, sondern im hochregulierten Inland auch negative Produktions- und Verteilungseffekte. Bevorzugen die politisch handelnden Akteure im politischen Entscheidungsprozeß bestimmte Sonderinteressen gegenüber den allgemeinen Wohlfahrtsinteressen, so hat die postulierte "Race to the Bottom-Hypothese" durchaus ihre Gültigkeit.<sup>158</sup>

Im Hinblick auf die hier angeführten Szenarien, die bestimmte Formen des Wettbewerbsversagens kennzeichnen, sei jedoch darauf zu verweisen, daß die hier aufgeführten (Fehl)Entwicklungen keinesfalls ihre originären Ursachen im Versagen des Systemwettbewerbs haben. Vielmehr findet sich die Ursache in den Funktionsstörungen des politischen Wettbewerbs, die auch dann zu Tage treten, wenn kein Systemwettbewerb vorliegen würde. Jedoch - und darauf ist besonders hinzuweisen - wird der Systemwettbewerb, durch den von ihm ausgehenden Wettbewerbsdruck diese Schwachstellen im politischen Wettbewerb rigoros aufdecken; es kann aufgrund der unterschiedlichen Einflußsphären zu Entwicklungen kommen, die durchaus nicht immer den Interessen der einzelnen Betroffenen entsprechen. In der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung über die Wirkungen des Systemwettbewerbs wurde die Problematik insoweit umgangen, als unterstellt wurde, daß die politischen Akteure im Systemwettbewerb gezwungen sind, die gesellschaftliche Gesamtwohlfahrt zu berücksichtigen. Aufgrund der asymmetrischen Einflußpotentiale zwischen den Anbietern mobiler und im-

<sup>158</sup> Vgl. *Apolte, Th.*, Vertikale Kompetenzverteilung in der Union, op. cit., S. 21.

mobiler Ressourcen kann unter Public Choice Aspekten jedoch nicht ohne weiteres von dieser Annahme ausgegangen werden.<sup>159</sup>

Gegen diese - aus wohlfahrtsökonomisch-neoklassischer Perspektive - abgeleiteten Szenarien des Wettbewerbsversagens spricht jedoch, daß es sich hier nur um eine statische Betrachtungsweise handelt, die dynamische Aspekte - vor allem im Politikwettbewerb - ausblendet. So wäre es denkbar, daß aufgrund der systemwettbewerbsbedingten schonungslosen Offenlegung der Funktionsstörungen im politischen Sektor die jeweils benachteiligten Personengruppen im Zeitablauf ihrem Widerspruch verstärkt Geltung verschaffen und somit ebenfalls ihren Druck auf die politischen Akteure ausdehnen, so daß sich die politischen Entscheidungsträger auch deren Präferenzen anpassen müßten. Innerhalb einer zeitraumbezogenen Perspektive wäre dann die Wahrscheinlichkeit des Wettbewerbsversagens des Systemwettbewerbs erheblich zu relativieren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß innerhalb der wohlfahrtsökonomischen-neoklassischen Annahmen zur Beschreibung systemwettbewerbslicher Prozesse vor allem die Modellierung des Politikwettbewerbs in Analogie zum ökonomischen Wettbewerb erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Dafür können vielfältige Gründe genannt werden.

So können beispielsweise auftretende Informationsdefizite nicht - wie im ökonomischen Wettbewerb - durch den Preismechanismus abgebaut werden.<sup>160</sup> Politische Wahlen sind kein vollständiger Ersatz für den fehlenden Koordinationsmechanismus der Preise. Der Politikwettbewerb stellt keinen unmittelbaren Austauschprozeß dar, dazu fehlen ihm die Tauschmedien und die entsprechenden Eigentumsrechte.

Schwierigkeiten bereitet vor allem auch der Vergleich zwischen den politischen Akteuren als Anbieter institutioneller Arrangements, d. h., das Bild des politischen Unternehmers, mit dem des Unternehmers im ökonomischen Verständnis. Dabei kommt der Rolle des Unternehmers im Wettbewerbsprozeß eine überragende Bedeutung zu, da die Unternehmer es sind, die auf der Suche nach neuen Gewinnmöglichkeiten ständig innovative Neuerungen hervorbringen.<sup>161</sup> Dieses Bild des dynamischen Unternehmers läßt sich nur schwer auf den Politikbereich übertragen. So sind die politischen Akteure aufgrund ihrer Einbindung in komplexe Strukturen<sup>162</sup> und der Verpflichtung zu einer an Kontinuitätsprinzipien orientierten Politik<sup>163</sup> in ihren Eigenschaften nur schwer mit denen eines dynamischen Unternehmers zu vergleichen. Vielmehr ergibt sich aus den oben genannten Gründen die im Politikwettbewerbsprozeß beobachtbare Tendenz zu kollektiven Entscheidungen<sup>164</sup> und Kartellierungen. Die daraus resultierenden unvollständigen individuellen Verantwortlichkeiten und fehlenden Sanktionsmöglichkeiten

<sup>159</sup> Vgl. hierzu auch *Pitlik, H.*, Demokratische Regimes im Systemwettbewerb: Führt Staatenkonkurrenz in einen ruinösen Deregulierungswettlauf?, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim Nr. 138, Stuttgart 1997, S. 12 f. und 16.

<sup>160</sup> Vgl. *Wohlgemuth, M.*, Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective, op. cit., S. 8 ff.

<sup>161</sup> Vgl. *Kirzner, I. M.*, Wettbewerb und Unternehmertum, op. cit., S. 54.

<sup>162</sup> Vgl. *Mitchell, W. C.*, Schumpeter and Public Choice, Part II: Democracy and the Demise of Capitalism: The Missing Chapter in Schumpeter, in: *Public Choice* 42 (1984), S. 167.

<sup>163</sup> Vgl. *Leoni, B.*, Freedom and the Law, Princeton et al. 1961, S. 80 ff. und 91.

<sup>164</sup> Vgl. zu den kollektiven Entscheidungen *Sartori, G.*, The Theory of Democracy Revisited: Bd. 1 - The Contemporary Debate, Chatham 1987, S. 215 f.

lassen eher den Verdacht zu, daß der Anreiz, Neues zu entdecken, außerordentlich gering ist. Im Ergebnis ist es daher zweifelhaft, ob eine wettbewerbliche Kontrolle der politischen Entscheidungen gegeben ist.

Besonders unter Berücksichtigung der Aussagen der Public Choice Theorie ist die Wirksamkeit des politischen Wettbewerbs umstritten. Jedoch ist auch hier anzuführen, daß die Kernaussagen der Public Choice Theorie im wesentlichen auf wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Fundamenten beruhen. So werden auch hier die gegebenen Präferenzen der Bürger in ein Gleichgewichtsmodell des politischen Wettbewerbs transformiert und dieser Gleichgewichtszustand dann entsprechend den "Pareto-Optimalitätsbedingungen" beurteilt.<sup>165</sup>

Die kritische Bewertung, die die Public Choice Theorie dem Politikwettbewerb im Rahmen des Systemwettbewerbs zukommen läßt, bleibt damit jedoch selbst nicht frei von Kritik, da sie bezüglich des Wählerverhaltens einfache Verhaltensannahmen trifft, ablaufende Bewußtseinsprozesse beim Wähler wie auch bei den politischen Akteuren vernachlässigt und damit von stattfindenden Lernprozessen abstrahiert.<sup>166</sup> Wie bereits gezeigt wurde, läßt sich ein Wettbewerbsversagen gerade daraus ableiten, daß von einer statischen Betrachtungsweise ausgegangen wird.

Aus diesen Gründen erscheint der Erklärungsgehalt einer wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Perspektive im Hinblick auf den Systemwettbewerb mehr oder weniger fragwürdig. Vielmehr läßt sich besonders aus dieser Perspektive die Gefahr eines Versagens des Systemwettbewerbs konstatieren.

Auch die Übertragung der wohlfahrtsökonomischen wettbewerbstheoretischen Leitbilder auf den Systemwettbewerb bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Überträgt man das Marktstruktur-Marktverhaltens-Marktergebnis Paradigma bspw. auf den Systemwettbewerb innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so läßt sich verhältnismäßig einfach die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs in Zweifel ziehen. Dies wird schon erkennbar, wenn man die gegebene Marktstruktur einer detaillierteren Analyse unterzieht. Als Wettbewerber werden hierbei die Mitgliedstaaten als Anbieter verschiedener institutioneller Arrangements angesehen. Die Anzahl der Anbieter ist vergleichsweise gering (zur Zeit 15 Mitgliedstaaten) und über den Zeitraum hinweg konstant.<sup>167</sup> Darüber hinaus bestehen, was die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten betrifft, hohe Marktzutrittsschranken (gleiches gilt für Marktaustrittsschranken<sup>168</sup>) und die Mitgliedstaaten entscheiden selbst darüber, welche weiteren Staaten in das System aufgenommen werden sollen. Damit sind die Mitgliedstaaten einem geringem potentiellen Wettbewerb ausgesetzt. Der Einwand, daß die Nachfrager nach den jeweiligen institutionellen

<sup>165</sup> Vgl. *Tullock, G.*, *Toward a Mathematics of Politics*, Ann Arbor 1967, S. 28 ff. und 69 ff.; *Frey, B. S.*, *supra*, S. 742, sowie *Coughlin, P.*, *Pareto Optimality of Policy Proposals with Probabilistic Voting*, in: *Public Choice* 39 (1982), S. 427 ff. Kritisch dazu *Aranson, P. H.*, *The Democratic order and Public Choice*, in: *Brennan, G.*, und *L. E. Lomasky* (Hrsg.), *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, Cambridge et al. 1989, S. 99 f.

<sup>166</sup> Vgl. *Wohlgemuth, M.*, *Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective*, op. cit., S. 7 f.

<sup>167</sup> Vgl. *Gerken, L.*, *Institutional Competition: An Orientative Framework*, in: *ders.* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S. 6.

<sup>168</sup> Zur Diskussion über die Notwendigkeit von Sezessions-Regelungen in der Europäischen Union vgl. *Apolte, Th.*, *Secession Clauses: A Tool for the Taming of an Arising Leviathan in Brussels?*, in: *Constitutional Political Economy* 8 (1997), S. 57 ff.

Arrangements bei Freihandel und Freizügigkeit auch auf Anbieter außerhalb der Europäischen Union zurückgreifen können, ist dabei nur von untergeordneter Relevanz, da die Gemeinschaft selbst über handelspolitische Instrumentarien<sup>169</sup> verfügt (Art. 115 EGV) und diese Option allenfalls für mobile Ressourcen gilt. Für den Produktionsfaktor Arbeit dürfte diese Option aufgrund der bestehenden sprachlichen, kulturellen und sozialen Mobilitätsbarrieren nur von untergeordneter Bedeutung sein. Auch dürfte davon auszugehen sein, daß zwischen den Regierungen eine hohe Transparenz hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen vorliegt.

Die gegebenen Marktstrukturkriterien lassen im Hinblick auf das Marktverhalten eine Tendenz zu aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen bis hin zu kartellähnlichem Verhalten erwarten. Dieses Entscheidungsverhalten wird noch durch die Einstimmigkeits- und qualifizierten Mehrheitserfordernisse verstärkt.<sup>170</sup> Die empirisch beobachtbare Evidenz der sogenannten Paketlösungen soll nur als Beleg dafür angeführt werden.<sup>171</sup>

Bei strikter Anwendung der Kausalbeziehung Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis gelangt man hinsichtlich der Beurteilung eines möglichen Systemwettbewerbs im Rahmen der europäischen Integration zu einem Ergebnis, welches die Funktionsfähigkeit dieses Systemwettbewerbs in Frage stellt. Da jedoch ein weitgehender Konsensus unterstellt werden kann, daß wettbewerbliche Strukturen auch im Politikbereich zu überzeugenderen Lösungen führen, scheint der wohlfahrtsökonomische Ansatz eines funktionsfähigen Wettbewerbs nicht ausreichend dafür geeignet zu sein, eine theoretische Basis zur Darstellung des Systemwettbewerbs zu liefern. Gleiche Überlegungen ergeben sich bei einer Übertragung der wettbewerbstheoretischen Implikationen der Chicago School auf den Systemwettbewerb. Die einseitige Effizienzorientierung unter Vernachlässigung der Existenz von Marktzutrittschranken läßt sich ebenfalls nur unzureichend auf den Politikwettbewerb in der Europäischen Union übertragen, da aus den oben genannten Gründen nicht von einer vollkommenen Mobilität der Ressourcen ausgegangen werden kann, die notwendig wäre, um von einem wirksamen potentiellen Wettbewerb auszugehen.

Der Erklärungsgehalt der wohlfahrtsökonomisch geprägten Ansätze einer Wettbewerbspolitik reicht nicht aus, um den Systemwettbewerb ausreichend theoretisch zu fundieren. Darüber hinaus besteht in Analogie zu der bereits beim ökonomischen Wettbewerb abgeleiteten Feststellung die Gefahr, daß durch Zuordnung wohlfahrtsökonomischer Zielfunktionen der Systemwettbewerb instrumentalisiert wird. Dies würde jedoch bedeuten, daß die Ergebnisse, die der Systemwettbewerb hervorbringen soll, bereits vorweggenommen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß aus wohlfahrtsökonomisch-neoklassischer Perspektive eine theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs nur allenfalls in Ansätzen möglich ist. Jedoch überwiegen - wie gezeigt - diejenigen Beobachtungen, die begründete

<sup>169</sup> Zu den Möglichkeiten einer aktiven Diskriminierung vgl. *Molsberger, J.*, Offenes Europa oder Wirtschaftsfestung Europa, in: *Kosłowski, P.* (Hrsg.), *Europa imaginieren: Der europäische Binnenmarkt als kulturelle und wirtschaftliche Aufgabe*, Berlin et al. 1992, S. 379.

<sup>170</sup> Zu den Abstimmungsmodi vgl. *Leipold, H.*, Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: *ders.* (Hrsg.), *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*, Marburg 1994, S. 9 ff. und 16 ff.

<sup>171</sup> Vgl. *Engel, Ch.*, und *Ch. Borrmann*, Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung: EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Bonn 1991, S. 90.

Vorbehalte gegen den Systemwettbewerb hervorrufen. Die Gründe dafür finden sich in der Hauptsache in der neoklassischen Sicht des Marktsystems.<sup>172</sup> Wohlfahrtsökonomische Paradigmen basieren darauf, daß alle relevanten Daten wie Präferenzen, Effizienzbedingungen und Kosten a priori bekannt sind, womit auch die beste institutionelle Lösung als bekannt angesehen wird. Damit fällt es nicht schwer, ein Markt- oder Wettbewerbsversagen aus dem Vergleich zwischen Modell und Wirklichkeit abzuleiten.<sup>173</sup>

### 3.2.2 Der Systemwettbewerb aus evolutionsökonomischer Perspektive

Die aus den wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Paradigmen abgeleitete kritische Betrachtungsweise der Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs ändert sich, wenn man unterstellt, daß im Systemwettbewerb alle handelnden Akteure nur über unvollständiges Wissen verfügen. Im Gegensatz zur neoklassischen Perspektive wird im Rahmen der evolutiven Marktprozessentheorie - die weitgehend dem Wettbewerbskonzept der österreichischen Schule folgt - nicht von der Evidenz der Unvollständigkeit des menschlichen Wissens abstrahiert. Vielmehr bildet die Annahme der Unvollständigkeit des Wissens den Ausgangspunkt zur Formulierung des Wettbewerbs als Entdeckungsprozeß und damit zur Generierung von Innovationen.

Die **Unvollständigkeit des Wissens** stellt das Fundament der evolutionsökonomischen Ansätze dar, wie sie vor allem durch v. Hayek Eingang in die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion gefunden haben.<sup>174</sup> Unvollständiges Wissen ist dabei nicht gleichzusetzen mit Unwissen bzw. Nicht-Wissen, sondern gemeint ist vielmehr partielles, häufig nur annäherungsweise zutreffendes, unvollkommenes Wissen.<sup>175</sup> Alles zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhandene unvollständige Wissen kann im Vergleich zum perfekten bzw. vollständigen Wissen mehrere Dimensionen annehmen.<sup>176</sup> Zum einen die Unvollständigkeit im engeren Sinne, die besagt, daß bestimmte Phänomene nicht adäquat oder aber bis zu diesem Zeitpunkt überhaupt nicht erklärbar sind. Unbestimmtheit des Wissens liegt dann vor, wenn bestimmte Kausalzusammenhänge nur vage und damit ungenau beschrieben werden können. Darüber hinaus wird noch zwischen unrichtigen und unsicherem Wissen differenziert. Wissen gilt dann als unrichtig, wenn neben wahren auch falsche Konsequenzen abgeleitet werden können; dagegen spricht man von unsicherem Wissen, wenn Konsequenzen bestimmter Ereignisse nur unter bestimmten Eintrittswahrscheinlichkeiten vorhergesagt werden können.

Neben dieser objektiven Unvollständigkeit des Wissens ist auch die Subjektivität des Wissens zu berücksichtigen. Wissen ist stets situations- und personengebunden.<sup>177</sup>

<sup>172</sup> Vgl. *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, op. cit., S. 5.

<sup>173</sup> Vgl. dazu auch *Buchanan, J. M.*, *Market Failure and Political Failure*, in: *Koslowski, P.* (Hrsg.), *Individual Liberty and Democratic Decision-Making: The Ethics, Economics, and Politics of Democracy*, Tübingen 1987, S. 42 ff.

<sup>174</sup> Vgl. hierzu den grundlegenden Aufsatz von *Hayek, F. A. von*, *Wirtschaftstheorie und Wissen*, op. cit., S. 49 ff.

<sup>175</sup> Vgl. *Tietzel, M.*, *Wirtschaftstheorie und Unwissen: Überlegungen zur Wirtschaftstheorie jenseits von Risiko und Unsicherheit*, Tübingen 1985, S. 4.

<sup>176</sup> Vgl. dazu auch *Tietzel, M.*, op. cit., S. 5.

<sup>177</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *The Sensory Order: An Inquiry into Foundations of Theoretical Psychology*, London - Henly 1976, S. 102 ff.

Im Hinblick auf die dargestellte Unvollständigkeit des Wissens wird in den evolutionsökonomischen Ansätze von folgenden Annahmen ausgegangen:

1. Unter evolutorischen Bedingungen kann der Wissensmangel niemals beseitigt werden; man spricht daher vom **konstitutionellen Wissensmangel**.
2. Das ständige Bemühen der Individuen, diesen konstitutionellen Wissensmangel zu beseitigen, führt im Ergebnis zu **technologischen und organisatorischen Innovationen**.<sup>178</sup>
3. Aufgrund der **Situations- und Personengebundenheit des Wissens** ist dezentrales Wissen hinsichtlich seiner Vielfalt und Angepaßtheit jedem zentralen Wissen überlegen.<sup>179</sup>

Diese Annahmen stehen im Gegensatz zur wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Perspektive. Insofern kann die evolutorische Marktprozeßtheorie als ein Gegenentwurf zur neoklassischen Wohlfahrtsökonomie verstanden werden. Ein paretianisches Wohlfahrtsoptimum ist weder innerhalb des Marktprozesses noch aus der Sicht eines externen Beobachters - bedingt durch die Unvollständigkeit des Wissens - ableitbar.

Dies bedeutet gleichzeitig, daß die wirtschaftlichen und politischen Handlungen der Akteure stets unter der Prämisse eines unvollständig vorhandenen Wissens ablaufen. Damit rückt vor allem die Frage in den Mittelpunkt, durch welche Prozesse der Wissensstand der Individuen verbessert werden kann.<sup>180</sup> Der Wettbewerb in der Form eines Wettbewerbs um besseres Wissen soll im Rahmen der Evolutionstheorie denjenigen Mechanismus darstellen, mit Hilfe dessen in der Gesellschaft mehr Wissen genutzt werden als ein einzelner jemals besitzen kann; gleichzeitig dient er der Erzielung individueller Zwecke, die in der Gesamtheit a priori nicht bekannt sind.<sup>181</sup> Im Hayekschen Konzept des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren werden durch Wettbewerbsprozesse verstreute Teile des relevanten Wissens zugänglich. Somit wird das Problem der Verwertung des Wissens in der Gesellschaft aus der subjektiven Sicht des einzelnen Wirtschaftssubjektes analysiert, welches agieren muß, indem es sein begrenztes Wissen anwendet.<sup>182</sup> Die Rolle des Wettbewerbs zur Generierung neuen Wissens und zur Hervorbringung von Innovationen findet sich bereits bei *Schumpeter*.<sup>183</sup> Allerdings basieren seine Ausführungen weitgehend auf den informationellen Voraussetzungen des walrasianischen Gleichgewichtsmodells, so daß die Quellen innovativer Prozesse weiterhin als exogen angesehen wurden.

Die evolutionsökonomischen Ansätze bedienen sich weitgehend des aus der Biologie bekannten Evolutionsbegriffes, bezogen auf die Vorgänge der **kulturellen Evolution**. Die kulturelle und die biologische Evolution weisen zwar eine Reihe von Parallelen auf, jedoch sind sie nicht

<sup>178</sup> Vgl. *Vanberg, V.*, Innovation, Cultural Evolution, and Economic Growth, in: *Witt, U.* (Hrsg.), *Explaining Process and Change: Approaches to Evolutionary Economics*, Ann-Arbor 1992, S. 105 f.

<sup>179</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, op. cit., S. 106 ff.

<sup>180</sup> Zur zentralen Bedeutung dieser Frage für die Wirtschaftswissenschaften vgl. *Hayek, F. A. von*, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, op. cit., S. 104; *Boulding, K. E.*, *The Image*, Binghampton 1956, S. 84, und *Simon, H. A.*, Rationality as Process and as a Product of Thought, in: *American Economic Review* 68 (1978), S. 8.

<sup>181</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, op. cit., S. 255.

<sup>182</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, und *G. Wegner*, Information, Transactions, and Catalaxy: Reflections on some Key Concepts of Evolutionary Market Theory, in: *Witt, U.* (Hrsg.), *Explaining Process and Change: Approaches to Evolutionary Economics*, Ann Arbor 1992, S. 139.

<sup>183</sup> Vgl. *Schumpeter, J. A.*, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 6. Aufl., Berlin 1964, S. 110 ff.

als deckungsgleich anzusehen.<sup>184</sup> Im Gegensatz zur biologischen Evolutionstheorie beruht die gesamte Kulturentwicklung auf der Vererbung von Merkmalen in der Form von Regeln für die Ausgestaltung von Beziehungen zwischen Einzelpersonen, die nicht angeboren, sondern erlernt wurden. Darüber hinaus wird die kulturelle Evolution durch die Übermittlung von Gewohnheiten und Informationen durch eine unbestimmte Zahl von Vorfahren bewirkt.<sup>185</sup> Kulturelle Evolution bezeichnet dabei den Interaktionsprozeß von Populationen oder Arten unter der Annahme sich ständig verändernder Parameter.<sup>186</sup> In diesem Zusammenhang beschreibt die Evolution die Selektion und Variation von Fertigkeiten, Technologien, organisatorischen Strukturen und die Bewahrung erfolgreicher sozialer Transmissionsmechanismen.<sup>187</sup>

Der evolutorische Interaktionsprozeß wird somit von zwei Teilprozessen determiniert: dem **Variationsprozeß** als Abwandlung bestehender und Generierung neuer Verhaltensweisen und dem **Prozeß der Selektion** im Sinne der Auslese der erfolgreichen von weniger erfolgreichen Verhaltensweisen.<sup>188</sup> Innovationen können dabei als das Ergebnis des Variationsprozesses angesehen werden.

Im Hinblick auf den Systemwettbewerb, der die Konkurrenzbeziehung unterschiedlicher institutioneller Arrangements beschreibt, lassen sich aus evolutionsökonomischer Perspektive folgende theoretische Annahmen ableiten:

Ohne einer funktionalistischen Betrachtungsweise Vorschub leisten zu wollen, kann der Systemwettbewerb als derjenige Mechanismus charakterisiert werden, durch den die Teilprozesse der kulturellen Evolution - Variation und Selektion - ausgelöst und gesteuert werden.<sup>189</sup> Im Zentrum der Analyse stehen hierbei nun die sogenannten institutionellen Wirkungen des Systemwettbewerbs. Regeln und Institutionen können als soziale Instrumente (Werkzeuge) betrachtet werden, die es den Gesellschaftsmitgliedern ermöglichen, ihre Handlungen aufeinander abzustimmen und ihre Ziele zu erreichen:

"Diese 'Werkzeuge', die der Mensch entwickelt hat und die einen so wichtigen Teil seiner Anpassung an seine Umgebung darstellen, schließen viel mehr ein als materielle Arbeitsgegenstände. Sie bestehen weitgehend in Verhaltensformen, die er gewohnheitsmäßig einhält, ohne zu wissen, warum; sie bestehen in den sogenannten 'Traditionen' und 'Institutionen', die er gebraucht, weil sie ihm als Ergebnis eines kumulativen Wachstums zur Verfügung stehen, ohne daß sie je von einem einzelnen Verstand erdacht worden sind."<sup>190</sup>

<sup>184</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus, Tübingen 1996, S. 22 f.

<sup>185</sup> F. A. von Hayek stellt dabei vor allem auf die Mechanismen der Gruppenselektion ab. Vgl. Hayek, F. A. von, Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus, op. cit., S. 23.

<sup>186</sup> Vgl. Boulding, K. E., Evolutionary Economics, Beverly-Hills - London 1981, S. 23.

<sup>187</sup> Vgl. Röpke, J., Evolution and Innovation, in: Dopfer, K., und K.-F. Raible (Hrsg.), The Evolution of Economic Systems: Essays in Honour of Ota Sik, Houndmills - London 1990, S. 112.

<sup>188</sup> Vgl. Hayek, F. A. von, Die Theorie komplexer Phänomene, op. cit., S. 24, und Vanberg, V., Innovation, Cultural Evolution, and Economic Growth, op. cit., S. 108.

<sup>189</sup> Zum Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Evolution vgl. McIntosh, R., Competition: Historical Perspectives, in: Fox Keller, E., und E. A. Loyd (Hrsg.), Keywords in Evolutionary Biology, Cambridge, Mass. - London 1992, S. 61 ff. Die durch die Wettbewerbsprozesse ausgelösten Veränderungen können als die Ergebnisse der Evolution beschrieben werden.

<sup>190</sup> Hayek, F. A. von, Die Verfassung der Freiheit, op. cit., S. 35 f.

Der vom Systemwettbewerb ausgehende Wettbewerbsdruck zwingt die Anbieter institutioneller Arrangements, mittels von Variationsprozessen ihr Angebot an neue Umweltentwicklungen anzupassen oder durch organisatorische und institutionelle Innovationen selbst Wettbewerbsvorsprünge zu erarbeiten. Abwanderung und Abwahl dagegen stehen stellvertretend für stattfindende Selektionsprozesse. Die dabei aus neoklassischer Perspektive hervorgebrachten Funktionsmängel vor allem bezüglich des politischen Wettbewerbs werden dabei aus evolutionsökonomischer Sichtweise keinesfalls bestritten, jedoch vermindert sich deren Relevanz, wenn man grundsätzlich von der **Fehlbarkeit des politischen Gestaltens** ausgeht. Im Einklang damit, vertrauen die evolutionsökonomisch geprägten Vertreter des Systemwettbewerbs auf die bisher unbekannt und überraschenden Entdeckungen der Variationsprozesse.<sup>191</sup> Der Systemwettbewerb nimmt die Form eines ökonomischen wie auch politischen Kommunikationsprozesses an, in welchem es darum geht, das zwischen den Akteuren weit verstreute Wissen zu entdecken und hinsichtlich seiner Relevanz zu testen. Dieses Wissen wird dabei als sich ständig in unvorhersehbarer Weise wandelbar angesehen. Im Gegensatz zum Wettbewerbsdenken neoklassischer Auffassungen wird der Wettbewerb nicht als ein stationäres Fixpunktproblem definiert, sondern als ein Verfahren, indem ständig nach neuen Wissensermöglichtungen gesucht wird. Die damit einhergehenden Aufwendungen in Form laufender Transaktionskosten sind der Preis für die Chance, neue Möglichkeiten zu entdecken und möglicherweise von neuen Potentialen zu profitieren. Ungleichgewichte in Form unvollständiger Informationen dienen somit als Ausgangspunkt zur Generierung neuer Handlungsmöglichkeiten.

Unterschiedliche institutionelle Arrangements lösen Arbitrageprozesse aus.<sup>192</sup> Im politischen Wettbewerb sind damit - ähnlich wie im ökonomischen Wettbewerb - externe pekuniäre Effekte verbunden.<sup>193</sup> Diese zeigen sich vor allem in der Schmälerung der finanzpolitischen Handlungsspielräume der politischen Akteure. In der Beurteilung des Systemwettbewerbs kommt es aus evolutionsökonomischer Sicht nicht auf das Versagen einzelner Glieder an - wie bspw. aus neoklassischer Sicht des politischen Wettbewerbs - zumal sich eine solche Versagensfeststellung aufgrund des konstitutionellen Wissensmangels ohnehin nicht a priori feststellen läßt, sondern es kommt auf das Zusammenspiel aller interdependenter Teilprozesse an. Systemwettbewerb bezeichnet ein komplexes Geflecht zwischen den Elementen des ökonomischen mit denen des politischen Wettbewerbs. Dabei ist nicht zu bestreiten, daß der Effizienz der Teilprozesse durchaus Grenzen gesetzt sind. Jedoch können aufgrund des interdependenten Zusammenwirkens zwischen ökonomischen und politischen Effekte eventuell auftretende Funktionsstörungen in Teilbereichen geheilt werden. Es kommt demnach nicht auf eine isolierte Betrachtungsweise an, sondern auf das Gesamtsystem.

Innerhalb dieses Gesamtsystems kommt es zu zahlreichen Austausch- und Parallelprozessen.<sup>194</sup> Die **Austauschprozesse** beschreiben die Faktorwanderungen mobiler Ressourcen und die

<sup>191</sup> Vgl. bspw. *Vihanto, M.*, Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148 (1993), S. 415 ff.

<sup>192</sup> Diese Arbitrageprozesse bestehen im wesentlichen aus den Faktorwanderungen der mobilen Ressourcen, d. h. sie beschreiben die "Exit-Option".

<sup>193</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, und *G. Wegner*, op. cit., S. 142 f.

<sup>194</sup> Die Terminologie des Wettbewerbs als Austausch- und Parallelprozeß stammt von Erich Hoppmann. Vgl. *Hoppmann, E.*, Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, supra, S. 88 ff. Die Anwendung dieser Terminologie auf den Systemwettbewerb findet sich bei *Mussler, W.*, und *M. Wohlgenuth*, op. cit., S. 6.

**Parallelprozesse** die verschiedenen Reaktionen der Anbieter institutioneller Arrangements auf den Wettbewerbsdruck. Beide Prozesse werden über den politischen Wettbewerb miteinander verknüpft. Auch wenn - wie oben bereits gezeigt - die Funktionsfähigkeit des politischen Wettbewerbs vor allem aufgrund von asymmetrischen Interessengruppeneinflüssen durchaus kritisch zu hinterfragen ist, so ist unstrittig, daß die im Rahmen der Austauschprozesse stattfindenden Faktorwanderungen einen anonymen Druck auf die politischen Entscheidungsprozesse ausüben und möglicherweise dadurch erst wieder politischen Wettbewerb möglich machen. Die skeptische neoklassische Beurteilung im Hinblick auf die politischen Wettbewerbsprozesse ist daher nicht in jedem Fall zu teilen. Vielmehr ist dieser wettbewerbspessimistischen Betrachtungsweise ein Wettbewerbsoptimismus entgegenzustellen, der sich vor allem darauf gründet, daß der potentielle Wettbewerbsdruck mittels Abwanderung und Abwahl den diskretionären Entscheidungsspielräumen Grenzen setzt, die bei Abwesenheit von Wettbewerb überhaupt nicht vorhanden wären. Darüber hinaus ist darauf zu verweisen, daß sich der politische Wettbewerb keinesfalls nur in der Option der Abwahl erschöpft. Die Option des "Voice" bezieht sich nicht nur auf die stärkste Form der Abwahl, sondern kann auch generell durch alle Formen des Widerspruchs beschrieben werden. So sind demokratische Systeme durch eine Vielfalt direkter und indirekter Abstimmungsmechanismen gekennzeichnet.<sup>195</sup> Unzufriedenheitsbekundungen der Bevölkerung über die Leistungen der amtierenden Regierung können bspw. dazu führen, daß die Opposition tatsächlich als Anbieter von Politikvarianten auftritt.<sup>196</sup> Hinzu kommt, daß die politischen Entscheidungsträger stets auch dem Druck der öffentlichen Meinung ausgesetzt sind und damit oftmals schon die Androhung der Abwahloption genügen kann, um entsprechende politische Handlungen auszulösen.<sup>197</sup>

Aus evolutionsökonomischer Sicht kann der politische Wettbewerb als derjenige Kommunikationsprozeß verstanden werden, der Präferenzen aufdeckt, Meinungen bildet und die geeigneten institutionellen Verfahren durch Variation und Selektion hervorbringt.<sup>198</sup> Ausgangspunkt ist dabei immer der ubiquitäre konstitutionelle Wissensmangel. Dieses Verständnis entspricht der Sichtweise, daß eine Institution des Wettbewerbs zu den konstitutionellen Faktoren einer jeden Demokratie gehört.<sup>199</sup> Der politische wie auch der ökonomische Wettbewerb können als Komplementäre zu demokratischen Staatsformen aufgefaßt werden. Dabei übernimmt der (System-)Wettbewerb die Rolle, die individuellen Freiheiten umfassend zu schützen.

Die Vertreter der evolutionsökonomischen Perspektive leugnen dabei keinesfalls, daß auch der Systemwettbewerb die teils aus neoklassischer Sicht abgeleiteten Verwerfungen hervorbringen kann. Jedoch ist darauf zu verweisen, daß es sich bei dem Systemwettbewerb immer um einen

<sup>195</sup> Vgl. hierzu bspw. *Enelow, J. M., und M. J. Hinich*, Introduction, in: *dies.* (Hrsg.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge 1990, S. 1 ff., sowie den Beitrag von *McKelvey, R. D., und P. C. Ordeshook*, A Decade of Experimental Research on Spatial Models of Elections and Committees, in: *Enelow, J. M., und M. J. Hinich* (Hrsg.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge 1990, S. 99 ff.

<sup>196</sup> Vgl. *Sauerland, D.*, Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme, Berlin 1997, S. 130 f.

<sup>197</sup> Vgl. *Hoppmann, E.*, Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders.*, *Wirtschaftsordnung und Wettbewerb*, Baden-Baden 1988, S. 396 ff., und *Wohlgemuth, M.*, *Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective*, op. cit., S. 20.

<sup>198</sup> Vgl. *Koslowski, P.*, Market and Democracy As Discourses Limits to Discursive Social Coordination, in: *ders.* (Hrsg.), *Individual Liberty and Democratic Decision-Making: The Ethics, Economics, and Politics of Democracy*, Tübingen 1987, S. 58 f. und 62.

<sup>199</sup> Vgl. dazu *Sartori, G.*, op. cit., S. 152 ff.

**regelgebundenen Prozeß** handelt. Diese Regeln sollen sicherstellen, daß überall dort, wo der Systemwettbewerb unerwünschte Ergebnisse hervorbringt, mit Hilfe eines Regelsystems Abhilfe geschaffen werden soll. Regelsysteme sollen das Interaktionssystem des Wettbewerbs erhalten. Dieses Regelsystem gilt es im Rahmen einer Ordnungstheorie des Systemwettbewerbs zu implementieren; dies soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit thematisiert werden.

Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß die Überlegenheit des Systemwettbewerbs sich aus evolutionsökonomischer Perspektive unter Heranziehung des konstitutionellen Wissensmangels ableiten läßt. Dies entspricht den Auffassungen der österreichischen Schule. Unter dem Leitgedanken der spontanen Ordnung ergibt sich jedoch die Schwierigkeit, den Systemwettbewerb und die dazu notwendigen Regelungen theoretisch wie auch praktikabel abzuleiten, da man sich sehr schnell dem Verdacht einer Wissensanmaßung aussetzt. Der Systemwettbewerb kann dabei nicht per se als absolut überlegen bezüglich seiner Wirkungen angesehen werden. Vielmehr ist nach der jeweiligen Alternative zu fragen. Dabei ergibt sich jedoch die Schlußfolgerung, daß als ordnungspolitische Alternative der Systemwettbewerb der nichtwettbewerblichen Harmonisierung überlegen ist. Im Vergleich zur Harmonisierung schafft er diejenigen Freiräume, in denen die handelnden Akteure verschiedene Strategien und Problemlösungsmöglichkeiten ausprobieren können und schafft somit die Möglichkeit für technische und organisatorische Innovationen. Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens der Unvollständigkeits des politischen Wettbewerbs ist bei Harmonisierungen ungleich größer als bei wettbewerblichen Integrationsstrategien, da hier politischem Kollisionsverhalten nur sehr wenig Einhalt geboten werden kann.

### 3.2.3 Die Notwendigkeit der Regelgebundenheit des Systemwettbewerbs

Im vorhergehenden Abschnitt wurden die theoretischen Grundlagen systemwettbewerblicher Prozesse aus neoklassischer wie auch evolutionsökonomischer Perspektive erarbeitet. Dabei konnte gezeigt werden, daß die theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs - vor allem bedingt durch seine Komplexität interdependenter politischer und ökonomischer Prozesse - einige Schwierigkeiten bereitet. Darüber hinaus wurde aufgezeigt, daß sich vielfältige Szenarien konstruieren lassen, in denen der Systemwettbewerb durchaus zu suboptimalen Ergebnissen führen kann. Damit rückt vor allem die Frage nach einer möglichen Regelbindung des Systemwettbewerbs in den Vordergrund, die der Entstehung solcher Entwicklungen Einhalt gebieten soll.<sup>200</sup>

Auch aus evolutorischer Perspektive ist die Notwendigkeit der Schaffung genereller Regeln nicht zu bestreiten. Es kann nicht von der simplifizierenden Annahme ausgegangen werden, daß jede sich spontan entwickelnde Ordnung prinzipiell die jeweils angemessenen Regeln hervorbringt.<sup>201</sup> Vielmehr muß ein Mindestmaß an allgemeinen Verhaltensregeln bestehen, die zumindest eine Ordnung schaffen und aufrechterhalten, in welcher sich spontan entwickelnde Prozesse entfalten können.

<sup>200</sup> Zur Notwendigkeit der Ordnung des Systemwettbewerbs vgl auch *Apolte, Th.*, *American Federalism and Emerging Federal Structures in Europe: A Comparative View*, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 47 (1996), S. 283 ff.

<sup>201</sup> Vgl. hierzu *Vanberg, V.*, *Spontaneous Market Order and Social Rules: A Critical Examination of F. A. Hayek's Theory of Cultural Evolution*, in: *Economics and Philosophy* 2 (1986), S. 89 ff.

Grundlage für die Erklärung der systemwettbewerblichen Prozesse bilden die marktlichen Wettbewerbsprozesse. Dies bedeutet gleichzeitig, daß man im Systemwettbewerb - wie im rein marktlichen Wettbewerb - zwischen den Formen des Leistungs- und des Behinderungswettbewerbs unterscheiden muß.<sup>202</sup>

Der **Leistungswettbewerb** bezieht sich dabei auf den Einsatz sämtlicher wettbewerblicher Aktionsparameter, die darauf abzielen, das Angebot an Gütern, Dienstleistungen oder im Systemwettbewerb an institutionellen Arrangements zu verbessern. In diesem Zusammenhang steht der Leistungswettbewerb für sämtliche positiven Auswirkungen, die tendenziell der Erfüllung eines wie auch immer gearteten wettbewerblichen Zielkataloges dienen.

Im Gegensatz dazu bezieht sich der **Behinderungswettbewerb** auf den Einsatz sämtlicher wettbewerblicher Aktionsparameter, die der Verwirklichung wettbewerbsbehindernder Strategien dienen, um sich dem anonymen Wettbewerbsdruck zu entziehen.

Im Wettbewerb der Anbieter institutioneller Arrangements sind dabei ebenso wie im rein wirtschaftlichen Wettbewerb<sup>203</sup> eine Reihe potentieller Formen des Behinderungswettbewerbs denkbar.<sup>204</sup> So lassen sich im Systemwettbewerb zwei Grundformen wettbewerbspolitischer Aktionsparameter mit wettbewerbsbeeinträchtigenden Charakter kennzeichnen:

- die **Verhandlungsstrategie**, bei der durch Absprachen und Harmonisierungen der Systemwettbewerb "geordnet", sprich beschränkt werden soll,
- und die **Behinderungsstrategie** mittels einer:
  - **strategischen Handelspolitik**, die dazu dient, die Mobilität der mobilen Ressourcen einzuschränken (Beschränkung der Exit-Option),
  - **strategischen Industriepolitik**, die sowohl die gezielte Subventionierung einzelner Sektoren als auch wettbewerbsverzerrende Formen der Forschungs- und Technologiepolitik umfaßt, und
  - **Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik** zur Flankierung der ersten beiden Formen, z.B. großzügige Genehmigungspraxis innerhalb der Fusionskontrollentscheidungen zur Schaffung wettbewerbsfähiger nationaler Großunternehmen, die gleichzeitig den Markteintritt ausländischer Konkurrenten in den nationalen Markt erschweren.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß diese Formen sich in der Realität nur schwer voneinander isolieren lassen und sie daher häufig im engen Verbund miteinander auftreten.<sup>205</sup>

Diesen Formen der Wettbewerbsbeeinträchtigung kommen im Systemwettbewerb eine besonders hohe Relevanz zu. Es besteht für die einzelnen Nationalstaaten ein hoher Anreiz, durch

<sup>202</sup> Die Begriffe des Leistungs- und Behinderungswettbewerbs gehen auf Walter Eucken zurück. Vgl. *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 42 f.

<sup>203</sup> Im wirtschaftlichen Wettbewerb werden insgesamt drei Formen der wettbewerbsbeeinträchtigenden Strategien unterschieden: die Verhandlungsstrategie, die Behinderungsstrategie und die Konzentrationsstrategie. Vgl. *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, op. cit., S. 111 ff.

<sup>204</sup> An dieser Stelle soll nur auf die wirtschaftlichen Formen des Behinderungswettbewerbs im Systemwettbewerb eingegangen werden. Die politischen Formen des Behinderungswettbewerbs - wie beispielsweise Kriege und Terrorismus - sollen in dieser Arbeit nicht thematisiert werden.

<sup>205</sup> Zum engen Zusammenhang dieser Faktoren vgl. *Winter, H.*, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden - Baden 1994, S. 217 ff., und *Berthold, N.*, und *J. Hilpert*, Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Handelspolitik in der EU, in: *Ohr, R.* (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart - Berlin - Köln 1996, S. 77 ff.

Einsatz dieser Aktionsparameter ihre Stellung im Systemwettbewerb zu verbessern. So läßt sich beispielsweise nachweisen, daß föderativ aufgebaute Staatensysteme sowohl zu internem (innerhalb der Föderation), als auch externem Protektionismus (zwischen föderativen Staaten und Drittstaaten) tendieren.<sup>206</sup> Die Ursachen für ein solches Verhalten lassen sich wiederum aus den Einflüssen bestimmter Interessengruppen auf die politischen Entscheidungsträger ableiten. Besonders im Systemwettbewerb müssen die politischen Entscheidungsträger darauf achten, daß die Anbieter mobiler Ressourcen nicht die Abwanderungsoption wählen. Demzufolge werden sie eher geneigt sein, deren protektionistischen Interessen Vorschub zu leisten. Die Folge wäre ein internationaler Protektionswettbewerb. Damit ließe sich wiederum sehr leicht ein Versagen systemwettbewerblicher Prozesse konstatieren, die allesamt in einen internationalen Protektionismus- und Deregulierungswettbewerb münden würden.

Diese Überlegungen, für die sich zahllose weitere Beispiele finden ließen, sollen die Basis für die Notwendigkeit der Implementierung eines stabilen Ordnungsrahmens für den Systemwettbewerb darstellen. Wenn im Systemwettbewerb für die Anbieter der institutionellen Arrangements ein hoher Anreiz besteht, mit Hilfe von protektionistischen und industriepolitischen Maßnahmen den Systemwettbewerb zu beeinträchtigen, dann ist es Aufgabe der Ordnungspolitik, solche Maßnahmen zu beschränken bzw. zu verbieten. Die ordnungspolitische Notwendigkeit, den Systemwettbewerb als einen regelgeleiteten Prozeß aufzufassen, kann somit nicht ernsthaft in Frage gestellt werden.

Dieser Ordnungsrahmen in der Form einer einheitlichen Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb sollte dabei nicht nur die wettbewerbsbeeinträchtigenden Strategien beschränken bzw. verbieten, sondern auch dafür Sorge tragen, daß es in all den Bereichen, in denen es bei dem Einsatz der wettbewerbspolitischen Aktionsparameter zu externen exterritorialen Effekten kommt, bspw. im Bereich der Gestaltung des Umweltschutzrechtes bei grenzüberschreitenden Emissionen, zu kooperativen Lösungen - notfalls auch vollständiger Harmonisierung - kommt.

In diesem Zusammenhang ist vor allem auch die Frage von Interesse, inwieweit zur Verwirklichung einer Wettbewerbsordnung des Systemwettbewerbs in Europa eine **Angleichung der nationalen Wettbewerbsrechte** erforderlich ist. M.a.W. läßt sich möglicherweise aus der Notwendigkeit einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb ein Harmonisierungserfordernis bezüglich der nationalen Wettbewerbsgesetze in Europa ableiten? Damit würde ein Wettbewerb zum Beispiel unterschiedlicher nationaler Fusionskontrollsysteme nicht mehr möglich sein. Die Forderung nach einer ordnungspolitischen Grundlage für den Systemwettbewerb kann sich dabei nur stets auf sehr allgemein gefaßte Rahmenbedingungen wie Lauterkeit und Leistungsgerechtigkeit beziehen.

Ohne an dieser Stelle auf das gesamte Spektrum der im Zuge der 6. GWB-Novelle in Deutschland entfachten Diskussion über die Notwendigkeit der Anpassung des deutschen Wettbewerbsrechts an das europäische Wettbewerbsrecht einzugehen<sup>207</sup>, sollen nur einige wesentliche Aspekte untersucht werden.

<sup>206</sup> Vgl. *Schuknecht, L.*, Trade Protection in the European Community, Chur et al. 1992, S. 24 ff. und 169 ff.

<sup>207</sup> Vgl. hierzu *Bunte, H.-J.*, Ein Votum für eine 6. GWB-Novelle: Gründe, Leitlinien, Vorschläge für Einzelregelungen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 5 ff.; *Dreher, M.*, Das deutsche Kartellrecht vor der Europäisierung: Überlegungen zur 6. GWB-Novelle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 881,

Aus normativer Sicht erfordert die Wettbewerbsordnung für einen Systemwettbewerb nur dann eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften, wenn die Unterschiede in den materiellen Rechtsvorschriften zu unmittelbaren, d. h. spürbaren Wettbewerbsverzerrungen führen. Von spürbaren Wettbewerbsverzerrungen ist dann auszugehen, wenn aus den Rechtsunterschieden **Beschränkungen der Freiverkehrsrechte** resultieren.<sup>208</sup> Eine Harmonisierung würde damit nur dann erforderlich werden, wenn bestehende Rechtsunterschiede in den nationalen Wettbewerbsvorschriften zur Ausnutzung wettbewerbsbeeinträchtigender Strategien führen und die Freiverkehrsrechte unzulässig beschränkt werden würden. Daraus ergäben sich dann Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Systemwettbewerbs.

In der juristischen wie auch wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ist dabei umstritten, inwieweit die Rechtsunterschiede zu Wettbewerbsverfälschungen führen. So betont beispielsweise *Vaubel*, daß die internationalen Unterschiede im Wettbewerbsrecht auf unterschiedliche Präferenzen bezüglich einer optimalen Wettbewerbspolitik zurückzuführen sind, und es sich daher nicht um Wettbewerbsverzerrungen handelt, sondern um nationale Standortunterschiede.<sup>209</sup> Dagegen verweisen eine Reihe von Vertretern aus der Industrie, in der Hauptsache interessenspolitisch motiviert, auf den wettbewerbsverzerrenden Charakter unterschiedlicher Wettbewerbsrechte.<sup>210</sup> Hier wird vor allem die **Inländerdiskriminierung** aufgrund einer rigiden Wettbewerbspolitik in Deutschland betont.

Das Vorliegen einer solchen Inländerdiskriminierung aufgrund einer restriktiven Wettbewerbspolitik ist jedoch in Zweifel zu ziehen. Kommt es bspw. im Ausland zu Kartellabsprachen, die durch ein weniger restriktives ausländische Wettbewerbsrecht gedeckt sind, so befinden sich die inländischen Unternehmen - unter der Annahme des Freihandels - in der Außen-seiterposition, die für sie eher von Vor- als von Nachteil ist.<sup>211</sup> Darüber hinaus liegt eine Diskriminierung bereits deshalb nicht vor, weil das deutsche Kartellrecht auf alle Sachverhalte anwendbar ist, die sich - entsprechend dem Auswirkungsprinzip - auf den deutschen Markt auswirken, unabhängig davon, ob es sich um inländische oder ausländische Unternehmen handelt.<sup>212</sup>

Weiterhin verweist *Möschel* darauf, daß die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen weniger durch Unterschiede im materiellen Recht bedingt sind, als in der Hauptsache durch unter-

---

und *Möschel, W.*, Anpassung des GWB an das europäische Wettbewerbsrecht: Chancen und Risiken, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 6 (1995), S. 813 ff.

<sup>208</sup> Vgl. *Basedow, J.*, Über Privatrechtsvereinheitlichung und Marktintegration, in: *Immenga, U., W. Möschel und D. Reuter* (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 1996, S. 353.

<sup>209</sup> Vgl. *Vaubel, R.*, Ein Vorschlag für die Reform der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler* (Hrsg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 176.

<sup>210</sup> Vgl. *Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*, Standortfaktor Wettbewerbspolitik: Reformbedarf auf deutscher und europäischer Ebene, Köln 1995, und *Schütz, J.*, Diskriminierung durch die deutsche Fusionskontrolle?, in: Referate des XXVIII. FIW-Symposiums, Umbruch der Wettbewerbsordnung in Europa, FIW-Schriftenreihe Heft 165, Köln et al. 1995, S. 77 ff.

<sup>211</sup> Vgl. *Gröner, H.*, und *A. Knorr*, Internationalisierung der Wettbewerbspolitik, in: *Immenga, U., W. Möschel und D. Reuter* (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 1996, S. 582 f.

<sup>212</sup> Vgl. *Brinker, I.*, Ansätze für eine EG-konforme Auslegung des nationalen Kartellrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 46 (1996), S. 553.

schiedliche Rechtsanwendung, die sich jedoch auch durch eine vollkommene Harmonisierung nicht beseitigen lassen würde. Darüber hinaus ergäben sich die größeren Belastungen für die Unternehmen in der Hauptsache durch die Parallelität der im Einzelfall notwendigen mehrfachen Verfahren.<sup>213</sup> Daher sind die Harmonisierungsargumente, wie bereits im zweiten Kapitel gezeigt, durchaus kritisch zu hinterfragen.

Die Beantwortung der Frage, ob es auch einen Systemwettbewerb verschiedener Wettbewerbssysteme i. S. unterschiedlicher Wettbewerbsrechte geben soll oder der Systemwettbewerb zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine Harmonisierung der Wettbewerbsrechte erfordert, ist daher ambivalent. Auf der einen Seite würde eine vollkommene Harmonisierung der wettbewerbsrechtlichen Regelungen der ordnungspolitischen Forderung nach einer einheitlichen Wettbewerbsordnung entsprechen und das Entstehen von Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, andererseits würde damit den unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik widersprochen.

Wie im Laufe dieser Untersuchung noch zu zeigen sein wird, relativiert sich die Forderung nach einer Harmonisierung der nationalen Wettbewerbsrechte, wenn man berücksichtigt, daß in der Europäischen Union erhebliche Differenzen über die Rolle des Wettbewerbs und die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik existieren. Mit einer vollkommenen Harmonisierung droht die Gefahr, daß einer Instrumentalisierung des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik Vorschub geleistet werden würde.<sup>214</sup>

Als Lösung bietet sich die Möglichkeit einer sogenannten **Sockelharmonisierung** i. S. der Schaffung von **Mindeststandards** an. Mit Hilfe der Sockelharmonisierung soll erreicht werden, daß es in den Mitgliedstaaten, bedingt durch eine laxen Wettbewerbspolitik - bspw. durch das Fehlen entsprechender wettbewerbsrechtlicher Vorschriften - nicht zu einer Vermachtung der jeweiligen Märkte kommt, aus der dann Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung resultieren können.<sup>215</sup> Mindeststandards könnten somit den Systemwettbewerb vor Verfälschungen schützen, d.h., es würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten genommen, ihre nationalen Märkte durch eine laxen Wettbewerbspolitik abzuschotten, um sich somit Wettbewerbsvorteile auf den heimischen Märkten zu verschaffen. Darüber hinaus bieten sie für die einzelnen Mitgliedstaaten genügend Raum, um entsprechend ihrer Präferenz für ein Mehr oder Weniger an Wettbewerb, eine restriktivere Wettbewerbskontrolle zu schaffen.

Die Sockelharmonisierung sollte sich daher nur auf die kartellrechtlichen Grundstrukturen beziehen.<sup>216</sup> Materiellrechtlich handelt es sich bei diesen Grundstrukturen um ein Kartellverbot, eine Erfassung vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen, eine Mißbrauchsaufsicht gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen und eine Fusionskontrolle. All diese Mindeststandards

<sup>213</sup> Vgl. *Möschel, W.*, supra, S. 819.

<sup>214</sup> Vgl. hierzu Kapitel 7.

<sup>215</sup> Basis für diese Überlegung bildet das Argument, daß im Fall einer höheren wirtschaftlichen Konzentration in den betroffenen Mitgliedstaaten, Marktzutrittschranken für ausländische Anbieter geschaffen werden. Diese Marktzutrittschranken führen im Ergebnis zu einer Beeinträchtigung der grenzüberschreitenden Transaktionen von Gütern und Dienstleistungen (Handelsbeeinträchtigung). Im Gesamtzusammenhang des Systemwettbewerbs führt jedoch jede Handelsbeeinträchtigung zu einer Funktionsstörung des Systemwettbewerbs.

<sup>216</sup> Vgl. *Dreher, M.*, Kartellrechtsvielfalt oder Kartellrechtseinheit in Europa?: Harmonisierungsbedarf und Harmonisierungsgrenzen für nationale Kartellrechte, in: *Die Aktiengesellschaft* 38 (1993), S. 444.

werden durch das geltende europäische Wettbewerbsrecht garantiert. Dagegen ist eine Harmonisierung der kartellrechtlichen Detailregelungen nicht erforderlich. Hier sollte es dem Wettbewerb der Rechtssysteme überlassen bleiben, die jeweils effizienten spezifischen Regelungen zu entdecken.

Im Ergebnis soll daher festgehalten werden. Der Systemwettbewerb in Europa erfordert eine einheitliche Wettbewerbsordnung.<sup>217</sup> Die Forderung nach einer einheitlichen Wettbewerbsordnung darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit der Forderung nach vollkommener Harmonisierung der bestehenden Wettbewerbsgesetze. Vielmehr kann auch eine einheitliche Wettbewerbsordnung Raum für voneinander differierende Lösungen enthalten. Überall dort, wo es zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen kommt, sollten lediglich sogenannte Mindeststandards die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs sichern.<sup>218</sup> Diese Mindeststandards ermöglichen es, den jeweiligen nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen und bei Bedarf für einzelne Sektoren rigidiere Regelungen zu erlassen. Unterschiede in der Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik bleiben damit weiterhin möglich. Eine einheitliche Wettbewerbsordnung könnte Raum für etwaige Harmonisierungstendenzen schaffen. Diese wären dann nicht ex ante entstanden, sondern das Ergebnis einer Harmonisierung von unten (ex post-Harmonisierung).

Die Forderung nach einer einheitlichen Wettbewerbsordnung für Europa gewinnt vor allem vor dem Hintergrund an Gewicht, daß mit der seit Maastricht verankerten industriepolitischen Kompetenz der Gemeinschaft politisch-diskretionäre Spielräume geschaffen wurden, die dazu geeignet sind, systemwettbewerbliche Prozesse auszuhöhlen. Eine einheitliche Wettbewerbsordnung könnte dabei ein wesentliches Instrument dafür sein, den Schutz des Wettbewerbs überall in der Gemeinschaft vor industriepolitischen Bestrebungen zu bewahren.<sup>219</sup>

### 3.2.4 Wettbewerbs- und Industriepolitik im Kontext des Systemwettbewerbs

Die Realisierung systemwettbewerblicher Strukturen stellt unterschiedliche Implikationen an die Wettbewerbs- und Industriepolitik.

Die **Wettbewerbspolitik** nimmt dabei eine Schlüsselrolle ein. Ihre Aufgabe ist es nicht nur, eine stabile Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb zu konstitutionalisieren, sondern auch prozeßbezogen den Systemwettbewerb in seiner Funktionsfähigkeit zu erhalten. Dies umfaßt primär die ökonomische Ebene des Systemwettbewerbs. Hier gilt es wirkungsvoll eine

<sup>217</sup> So auch *Dreher, M.*, *Gemeinsamer Europäischer Markt - einheitliche Wettbewerbsordnung?*, in: *Referate des XXVIII. FIW-Symposiums, Umbruch der Wettbewerbsordnung in Europa*, FIW-Schriftenreihe Heft 165, Köln et al. 1995, S. 4 f.

<sup>218</sup> Zur Rolle der Mindeststandards zur Schaffung einer internationalen Wettbewerbsordnung vgl. *Duijm, B.*, und *H. Winter*, *Möglichkeiten und Grenzen einer internationalen Wettbewerbsordnung*, in: *Vitthum, W. Graf* (Hrsg.), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1994, S. 234; *Scherer, F. M.*, *Competition Policies for an Integrated World Economy*, Washington, DC 1994, S. 95, und *Fikentscher W.*, und *A. Heinemann*, *Der »Draft International Antitrust Code«*: Initiative für ein Weltkartellrecht im Rahmen des GATT, in: *Fikentscher, W.*, und *U. Immenga* (Hrsg.), *Draft International Antitrust Code: Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts mit ergänzenden Beiträgen*, Baden-Baden 1995, S. 25 f.

<sup>219</sup> *Hommelhoff* geht dabei noch einen Schritt weiter, indem er aus der industriepolitischen Kompetenz der Gemeinschaft die Notwendigkeit einer Harmonisierung der nationalen Kartellrechte in Europa ableitet. Vgl. *Hommelhoff, P.*, *Zur Harmonisierung der nationalen Kartellrechte in Europa*, in: *Bruchhausen, K.*, et al. (Hrsg.), *Festschrift für Rudolf Nirk zum 70. Geburtstag am 11. Oktober 1992*, München 1992, S. 481.

Vermachtung der Märkte zu verhindern, damit die Mobilität der Produktionsfaktoren nicht künstlich beschränkt wird. Dies bezieht sich sowohl auf den mobilen Produktionsfaktor Kapital als auch auf den als weniger mobil geltenden Produktionsfaktor Arbeit. Aber auch die Funktionsfähigkeit der politischen Ebene des Systemwettbewerbs gilt es durch eine effektive Wettbewerbspolitik zu schützen. Dies bezieht sich vor allem darauf, den Anbietern der politisch-institutionellen Arrangements alle Maßnahmen zu verbieten, die in ihren Wirkungen dazu geeignet sind, den Austausch von Produktionsfaktoren zu behindern. Damit sollen den Staaten alle Maßnahmen verboten werden, die darauf abzielen, den Systemwettbewerb in seiner Funktionsfähigkeit zu stören. D.h., per se sollten sämtliche Maßnahmen verboten werden, mit denen die Staaten versuchen, wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen zu erleichtern bzw. zu fördern oder direkt wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen vorzuschreiben. Im Ergebnis bedeutet dies, daß damit das Potential der politisch handelnden Akteure zu interventionistischen Eingriffen in die Wettbewerbsprozesse erheblich eingeschränkt wird.

Systemwettbewerb und Wettbewerbspolitik gehören untrennbar zusammen. Ohne eine funktionierende Wettbewerbspolitik ließen sich systemwettbewerbliche Strukturen nicht erhalten.

Die **Industriepolitik** steht aus systemwettbewerblicher Perspektive zur Wettbewerbspolitik in einem diametralen Verhältnis. Industriepolitik ist im Gegensatz zur Wettbewerbspolitik stets ergebnisbezogen. D.h., mittels interventionistischer Eingriffe in die Wirtschaftsprozesse soll das Ergebnis des wettbewerblichen Austauschs im Hinblick auf wie auch immer definierte gemeinwohlorientierte Ziele manipuliert werden. Damit wird die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs a priori eingeschränkt. Dies gilt sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf der Gemeinschaftsebene, wenn industriepolitische Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren oder Branchen implementiert werden. Wie die Erfahrung gezeigt hat, lassen sich staatliche Interventionen kaum begrenzen; somit bleibt es nur eine Frage der Zeit, wann die einzelnen punktuellen industriepolitische Eingriffe den Systemwettbewerb in seiner Gesamtheit gefährden.

Die größte Gefahr würde jedoch für den Systemwettbewerb von einer auf Gemeinschaftsebene implementierten Industriepolitik ausgehen. Industriepolitik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft setzt einen weitgehenden Konsensus der Mitgliedstaaten darüber voraus, welche Branchen jeweils als förderungswürdig einzustufen sind. Dies kann jedoch nur durch zentralisierte Entscheidungsstrukturen erreicht werden. Soll eine solche Industriepolitik erfolgreich praktiziert werden, dann bedarf sie darüber hinaus aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten, damit die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht durch isolierte Maßnahmen einzelner Staaten behindert werden. Dies läßt sich jedoch nur durch umfangreiche Harmonisierung erreichen. Im Ergebnis führt dies jedoch dazu, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten als Anbieter institutioneller Arrangements in ihren Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten erheblich eingeschränkt werden, was eine unzulässige Begrenzung des Systemwettbewerbs bedeutet. Darüber hinaus betont die gemeinschaftsweite Industriepolitik die Harmonisierung umfangreicher Politikfelder als eine Strategie, mit der durch die erhoffte Realisierung von Effizienzgewinnen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gesteigert werden kann.

Der Systemwettbewerb stellt unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Wettbewerbs- und Industriepolitik. Während der Wettbewerbspolitik im Systemwettbewerb eine

Schlüsselrolle zukommt, ist eine interventionistisch ausgerichtete Industriepolitik sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf der Ebene der Gemeinschaft strikt abzulehnen. Im weiteren Verlauf der Arbeit ist daher zu überprüfen, inwieweit die europäische Wettbewerbspolitik den Anforderungen zur Schaffung systemwettbewerblicher Strukturen entspricht und inwieweit eine europäische Industriepolitik dazu geeignet ist, diese auszuhöhlen und zu zerstören.

### 3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Bei dem Systemwettbewerb handelt es sich um ein interdependentes Geflecht zwischen den Prozessen des ökonomischen und politischen Wettbewerbs. Daher bereitet es in der wissenschaftlichen Analyse erhebliche Schwierigkeiten, den Systemwettbewerb in all seinen Bereichen umfassend zu erklären. Die theoretische Fundierung des Systemwettbewerbs kann in zweifacher Hinsicht erfolgen: aus der wohlfahrtsökonomisch-neoklassischen Perspektive und der evolutionsökonomischen Marktprozeßtheorie. Die wohlfahrtsökonomisch-neoklassische Perspektive wird weitgehend vom Leitbild eines funktionsfähigen Wettbewerbs bestimmt. Innerhalb dieses Leitbildes wird der Wettbewerb zur Erfüllung wohlfahrtsökonomischer und gesellschaftspolitischer Ziele instrumentalisiert. Auch das zweite wohlfahrtsökonomisch geprägte Leitbild der Chicago School of Antitrust Analysis instrumentalisiert den Wettbewerb zur Erreichung einer wie auch immer gearteten gesamtwirtschaftlichen Effizienz. Beiden Leitbildern liegt die Annahme zugrunde, daß von der Unvollständigkeit des individuellen Wissens abstrahiert wird. Die potentiellen Ergebnisse, welche aus den Wettbewerbsprozessen resultieren, werden dann einem a priori bekannten Idealzustand gegenübergestellt.

Damit gelingt es vergleichsweise einfach aufzuzeigen, daß bei Erfüllung bestimmter Gegebenheiten der Systemwettbewerb zu suboptimalen Ergebnissen führt, bis hin zur Postulierung eines Wettbewerbsversagens. Die aus der Neuen Politischen Ökonomie bekannten Unvollständigkeiten des politischen Wettbewerbs dienen daher dazu, die Möglichkeit des Versagens systemwettbewerblicher Prozesse zu untermauern. Ausgangspunkt dafür bilden die bestehenden asymmetrischen Einflußpotentiale zwischen den Interessengruppen der Anbietern mobiler und immobilier Ressourcen. Somit würde der Systemwettbewerb Gefahr laufen, zu einem ruinösen Wettbewerb bspw. in der Form eines Deregulierungswettlaufs zu führen, der einzig und allein zum Nachteil der Anbieter immobilier Ressourcen gerate. Aus diesem Grunde werden Harmonisierungserfordernisse abgeleitet.

In dieser Argumentation wird jedoch vernachlässigt, daß die bestehenden Defizite im politischen Wettbewerb unabhängig davon existieren, ob Systemwettbewerb vorliegt oder nicht. Warum sollte es zu Harmonisierungen kommen, die den weniger durchsetzungsfähigen Interessengruppen dienen? Vielmehr wäre es bei der Wahl der Harmonisierungsstrategie wahrscheinlich, daß sich in den jeweils vorausgehenden Verhandlungslösungen ebenfalls die durchsetzungsstärkeren Interessengruppen artikulieren und ihre Ziele realisieren. Mit dem Verzicht auf Wettbewerb würde dann jedoch auch gleichzeitig eine Machtkontrolle dieser Interessengruppen entfallen, womit den durchsetzungsschwachen Gruppen nicht gedient wäre. Daher erscheint diese Argumentation nur von begrenzter Tragfähigkeit zu sein.

Die Beurteilung des Systemwettbewerbs verändert sich, wenn man vom konstitutionellen Wissensmangel ausgeht. Entsprechend dem Wettbewerbskonzept der österreichischen Schule bildet innerhalb der evolutorischen Marktprozeßtheorie die Unvollständigkeit des menschlichen Wissens den Ausgangspunkt für die Formulierung des Wettbewerbs als Entdeckungsprozeß und zur Generierung von Innovationen. Im Mittelpunkt des Systemwettbewerbs stehen dabei vor allem Innovationen bezüglich der Hervorbringung neuer institutioneller Lösungen (organisatorische Innovationen). Unter evolutionsökonomischen Prämissen stellt sich der Systemwettbewerb als ein Trial-Error Prozeß dar, in dem durch die Mechanismen der Variation und der Selektion diejenigen institutionellen Arrangements herausgefunden werden, die den Bürgerpräferenzen am besten entsprechen.

In diesem Sinn ist der Systemwettbewerb mit einem ökonomischen und politischen Kommunikationsprozeß vergleichbar, in welchem das zwischen den einzelnen Akteuren weit verstreute Wissen entdeckt und hinsichtlich seiner Relevanz getestet wird. Das Auftreten von etwaigen Funktionsmängeln im politischen wie auch ökonomischen Wettbewerb wird dabei keineswegs gelehnet. Vielmehr wird auf die Notwendigkeit der Regelgebundenheit des Systemwettbewerbs in der Form einer Wettbewerbsordnung verwiesen.

Die Verwirklichung des Systemwettbewerbs stellt an die Ausgestaltung der Wettbewerbs- und Industriepolitik unterschiedliche Anforderungen. Die Wettbewerbsordnung soll die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs sichern. Nur dann kann der Systemwettbewerb als anonymer Kontroll- und Steuerungsmechanismus auch die durchsetzungsschwächeren Interessengruppen schützen, indem er die diskretionären Entscheidungsspielräume der politisch handelnden Akteure begrenzt. Im Mittelpunkt der Wettbewerbsordnung muß die Verhinderung des Behinderungswettbewerbs stehen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Staaten im Systemwettbewerb über eine Reihe von Aktionsparametern zur Ausübung von Behinderungsstrategien verfügen. Vor allem mittels strategisch ausgerichteter Handels- und Industriepolitik können die Staaten versuchen, sich dem Wettbewerbsdruck zu entziehen. Die Industriepolitik steht damit in einem eklatanten Widerspruch zum Systemwettbewerb. Bei dem Systemwettbewerb handelt es sich - und dies ist explizit zu betonen - um einen regelgebundenen Austauschprozeß. Die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs setzt ein Mindestmaß an allgemeinen Verhaltensregeln voraus, die einen stabilen Ordnungsrahmen konstitutionalisieren, in welchem sich dann die spontan entwickelnden Prozesse entfalten können. Aufgabe der Wettbewerbsordnung ist es, einen solchen stabilen Ordnungsrahmen zu errichten.

Eine auf Gemeinschaftsebene verankerte Industriepolitik gefährdet jedoch diese Wettbewerbsordnung. Gemeinschaftliche Industriepolitik mit der Zielsetzung der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bedeutet nichts anderes, als die Ergebnisse der wettbewerblichen Suchprozesse mittels interventionistischer Maßnahmen zu korrigieren und zu manipulieren. Damit wird die Wettbewerbsordnung unterminiert. Dementsprechend muß es die Aufgabe einer europäischen Wettbewerbsordnung sein, die Entscheidungsspielräume der Mitgliedstaaten und auch der Gemeinschaft bezüglich des Einsatzes dieser Parameter zu begrenzen.

Im Rahmen einer ordnungspolitischen Bestandsaufnahme ist im weiteren Verlauf der Arbeit zu untersuchen, inwieweit die europäische Wettbewerbspolitik in der Lage ist, systemwettbewerbliche Strukturen zu erhalten, und ob die europäische Industriepolitik im Hinblick auf ihre konkrete Umsetzung in der Lage ist, einen wirkungsvollen Systemwettbewerb zu behindern.

Dabei wird auch auf die einzelnen ökonomischen Argumente zur Legitimierung industriepolitischer Maßnahmen einzugehen sein. Anschließend sind die sich im Rahmen dieser ordnungspolitischen Bestandsaufnahmen ergebenden Konfliktfelder zwischen der Wettbewerbs- und Industriepolitik darzustellen.



## 4 Ordnungspolitische Bestandsaufnahme I: Die europäische Wettbewerbspolitik

Der ordnungspolitische Rahmen der Europäischen Union wird primär durch die wettbewerbspolitische Ausrichtung konstituiert. Mit dem Bekenntnis für ein Mehr oder Weniger an privatwirtschaftlichem und staatlichem Wettbewerb wird darüber entschieden, ob die Europäische Union eher den Prinzipien einer auf der individuellen und wirtschaftlichen Freiheit basierenden Wettbewerbsordnung folgt oder zu einer zentralen, von organisierten Interessengruppeneinflüssen bestimmten Verwaltungswirtschaft degeneriert.

In diesem Kapitel soll eine ordnungspolitische Bestandsaufnahme der Europäischen Union erfolgen. Dabei wird die europäische Wettbewerbspolitik hinsichtlich ihrer Ziele und Konzeptionen sowie deren rechtliche Umsetzung untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei die kartellrechtlichen Vorschriften der Art. 85 und 86 EGV, die europäische Fusionskontrollverordnung und die europäische Beihilfenkontrolle gem. Art. 92 und 93 EGV.

### 4.1 Ziele und Konzeptionen der europäischen Wettbewerbspolitik

Innerhalb des europäischen Integrationsprozesses hat die Wettbewerbspolitik immer eine zentrale Rolle eingenommen. So ist es nicht verwunderlich, daß die relevanten Bestimmungen des europäischen Wettbewerbsrechts schon von Anfang an in den Römischen Gründungsverträgen umfassend konstitutionalisiert wurden. Grundlegend dafür war die Auffassung, daß ohne Wettbewerbsregeln und eine auf ihnen basierende aktive Wettbewerbspolitik die Gemeinschaft auf Dauer keinen Bestand haben könnte.<sup>1</sup>

Obwohl hinsichtlich der Notwendigkeit einer gemeinsamen Wettbewerbsordnung zwischen den Mitgliedstaaten ein weitgehender Konsensus besteht, ergeben sich in der praktischen Umsetzung der europäischen Wettbewerbspolitik zahlreiche Divergenzen. So ergeben sich - im Vergleich zum rein nationalstaatlichen Wettbewerbsrecht - für die europäische Wettbewerbsordnung zwei Besonderheiten. Zum einen ist darauf hinzuweisen, daß in den fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedliche Auffassungen über Funktion und Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik existieren. Entsprechend den unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedstaaten sind erhebliche Differenzen im Hinblick auf das Wettbewerbsverständnis beobachtbar. An dieser Stelle sei nur auf die unterschiedliche Rollenzuweisung des Staates im Wirtschaftsprozess hingewiesen, die in den romanischen Mitgliedstaaten positiver beurteilt wird als bspw. in Deutschland oder den Niederlanden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. *Groeben, H. von der*, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft: Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966), Baden-Baden 1982, S. 80. Dieses Argument bezog sich vor allem auf die ursprüngliche Konzeption der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Form einer Zollunion.

<sup>2</sup> So basiert die weitgehend in Frankreich immer noch beobachtbare zentralistische und interventionistische Wirtschaftspolitik auf jakobinischen und bonapartistischen Traditionen, deren Wurzeln sich bis zum Merkantilismus von Colbert zurückverfolgen lassen. Vgl. *Passeron, H.*, Die Entwicklung der französischen Industriepolitik, in: ifo-Schnelldienst 46 (1993), Nr. 17/18, S. 30.

Die zweite Besonderheit der europäischen Wettbewerbspolitik bezieht sich auf die Anwendung der materiell-rechtlichen Regelungen. Die Anwendung der Vorschriften zum Schutz des Wettbewerbs in der Europäischen Union obliegt fast ausschließlich der Kommission. Zwar sehen Art. 88 EGV in Verbindung mit Art. 9 (3) der Verordnung Nr. 17<sup>3</sup> (VO Nr. 17) grundsätzlich bei der Anwendung der Art. 85 und 86 EGV eine konkurrierende Zuständigkeit der Kommission und der Mitgliedstaaten vor, jedoch bestimmt Art. 9 (3) VO Nr. 17, daß die Behörden der Mitgliedstaaten für die Anwendung der Art. 85 (1) und 86 EGV nur solange zuständig sind, wie die Kommission noch kein Verwaltungsverfahren eröffnet hat. Eröffnet die Kommission durch förmlichen Beschluß das Verwaltungsverfahren, so geht die Zuständigkeit ausschließlich auf die Gemeinschaft über. Mit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 17 im Jahre 1962 wurde somit der Kommission eine dominante Rolle bei der Anwendung der kartellrechtlichen Vorschriften zugewiesen.<sup>4</sup>

Im Bereich der Fusionskontrolle sieht Art. 9 (2) Fusionskontrollverordnung (EFKVO) die Möglichkeit vor, auf Antrag den Fall an die nationalen Behörden zu verweisen, wenn der jeweilige Unternehmenszusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung auf einem gesonderten Markt in einem Mitgliedstaat bewirken oder verstärken kann. Jedoch hat diese Regelung in der bisherigen Anwendungspraxis nur eine untergeordnete Rolle gespielt. In nur neun Fällen hat die Europäische Kommission auf Antrag die Fälle an die nationalen Kartellbehörden verwiesen.<sup>5</sup> So ist auch hier von einer nahezu ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission auszugehen.

Die Beihilfenkontrolle obliegt gem. Art. 93 EGV ausschließlich der Europäischen Kommission.

Die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts unterliegt damit primär der Europäischen Kommission. Dadurch ist jedoch die Gefahr einer weitgehenden Politisierung der Anwendungspraxis gegeben, da die Kommission in erster Linie eine politisch handelnde Institution darstellt. Im Gegensatz zum deutschen Wettbewerbsrecht existiert im europäischen Wettbewerbsrecht keine institutionelle Trennung zwischen den wettbewerblichen und politischen Entscheidungsebenen. Zwar gibt es eine solche institutionelle Trennung in Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Großbritannien<sup>6</sup> nicht, jedoch ergibt sich auf der Gemeinschaftsebene

<sup>3</sup> Vgl. Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962: Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages, in: ABI EG 1962, S. 205 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Groger, Th.*, und *Th. Janicki*, Weiterentwicklung des Europäischen Wettbewerbsrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 991 und 994, sowie *Everling, U.*, Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG-Wettbewerbspraxis, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43 (1993), S. 719.

<sup>5</sup> Es handelt sich um die Fälle *Tarmac/Steetly*, *McCormick/CPC/Rabobank/Ostmann*; *Holdercim/Cedest*; *Gehe/Lloyds*; *Bayernwerk/Isarwerke*; *RWE/Thyssengas*, *Rheinmetall/British Aerospace/STN Atlas*, *BEWAG* und *Preussag/Hapag-Lloyd/TUI*.

<sup>6</sup> Zur institutionellen Ausgestaltung der Zuständigkeiten bei der Anwendung der Wettbewerbsgesetze in Großbritannien und Frankreich vgl. den Überblick von *Schmidt, J.*, und *St. Binder*, Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich: Die Erfassung wettbewerbsbeschränkender Strategien in Deutschland, England, Frankreich, den USA und der EG, Heidelberg 1996, S. 66 ff. und 86 f.; *Whish, R.*, *Competition Law*, 2. Aufl., London - Edinburgh 1989, S. 25 ff.; *Wenz, G.*, Entwicklung, Verfahren und Politik der Zusammenschlußkontrolle in Großbritannien, Köln et al. 1991, S. 29 ff., sowie *Ebenroth, C. Th.*, und *W. Durach*, Das Wettbewerbs- und Kartellrecht Großbritanniens im Markt der Europäischen Union, Heidelberg 1996, S. 20 ff. für das britische Wettbewerbsrecht. Für das französische Wettbewerbsrecht vgl. *Vabres, J. D. de*, Die mit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts beauftragten Institutionen: Das Bundeskartellamt und der Wettbewerbsrat, in: *Blaurock, U.* (Hrsg.), *Institutionen und Grundfragen des Wettbewerbsrechts*, Frankfurt

eine größere Relevanz dieses Problems, da sich hier - bedingt durch die vielfältigen Förderaktivitäten der Gemeinschaft - ein höheres Kollisionspotential zwischen politischen und wettbewerblichen Aspekten zeigt.

Im Resultat bedingt eine solche Politisierung der Wettbewerbskontrolle die Gefahr eines häufigen Paradigmenwechsels in der Rechtsanwendung, da sich je nach Dringlichkeit und politischen Gegebenheiten die Entscheidungsparameter verändern können. Jedoch ist eine solche Gefahr keine Besonderheit der Europäischen Union. Auch in den USA ließ sich unter der von Reagan geführten Regierung und dem Einfluß der Chicago School ein solcher Paradigmenwechsel beobachten.<sup>7</sup>

In der Folge sollen daher die verschiedenen Paradigmen, die die Ziele und Konzeption der europäischen Wettbewerbspolitik wesentlich beeinflusst haben, dargestellt werden.

#### 4.1.1 Wettbewerbspolitik als Integrationspolitik

Das erste Paradigma, welches die europäische Wettbewerbspolitik von Beginn an wesentlich bestimmte, ist die **Instrumentalisierung** der Wettbewerbspolitik **zur Erfüllung der integrationspolitischen Ziele**. Innerhalb des europäischen Integrationsprozesses galt der Wettbewerb nicht als Selbstzweck, sondern wurde stets als Mittel zur Erreichung der in Art. 2 EWGV genannten allgemeinen Vertragsziele angesehen.<sup>8</sup> Demnach wurde die Wettbewerbspolitik primär als ein Instrument angesehen, welches der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes dient. Von zentraler Bedeutung war die Integration der nationalen Märkte und damit die Verhinderung von Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund ist auch die Garantie zugunsten eines Systems, "das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt" gem. Art. 3 lit. f EWGV zu sehen.

Um Wettbewerbsverfälschungen im Gemeinsamen Markt auszuschließen, verfolgt die gemeinsame Wettbewerbspolitik in der Hauptsache drei Ziele:<sup>10</sup>

- Öffnung der nationalen Märkte im Rahmen einer Zollunion und der freien Beweglichkeit der Produktionsfaktoren,
- Beseitigung der Wettbewerbsverfälschungen und Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und
- Förderung eines wirksamen Wettbewerbs als Steuerungsinstrument des marktwirtschaftlichen Geschehens.

---

am Main 1988, S. 26 ff., sowie *Ebenroth, C. Th.*, und *M. Strittmatter*, *Französisches Wettbewerbs- und Kartellrecht im Markt der Europäischen Union*, Heidelberg 1995, S. 86 ff.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu *Mueller, D.C.*, *Das Antitrustrecht der Vereinigten Staaten am Scheidewege*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 36 (1986), S. 533 ff., und *Toepke, U.*, *Antitrustspruchpraxis 1986/87*, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1986/87: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland, EG und USA*, FIW-Schriftenreihe Heft 127, Köln et al. 1988, S.91 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *Kerber, W.*, *Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts*, Bayreuth 1994, S. 185.

<sup>9</sup> Vgl. *Everling, U.*, *Zur Wettbewerbskonzeption in der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 40 (1990), S. 1000.

<sup>10</sup> Vgl. *Groeben, H. von der*, op. cit., S. 81.

Die europäische Wettbewerbspolitik steht somit in einem unmittelbaren Beziehungszusammenhang zu den vier Grundfreiheiten, nämlich dem freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Ein umfassender Schutz dieser Grundfreiheiten in einem Gemeinsamen Markt ist nur möglich, wenn es den Mitgliedstaaten mittels einer gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik untersagt wird, durch private oder staatliche Maßnahmen den freien Austausch von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital zu beeinträchtigen. Somit ist es die zentrale Aufgabe der Wettbewerbspolitik in der Gemeinschaft, die Öffnung der Märkte der Mitgliedstaaten durch den Abbau von Handelsschranken im Gemeinsamen Markt herbeizuführen. Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes bildet das Fundament aller Entwicklungen der Gemeinschaft, einschließlich der Wettbewerbspolitik. "Europäische Wettbewerbspolitik ist zuallererst Integrationspolitik."<sup>11</sup>

So ist es auch kein Zufall, daß es in den ersten wettbewerbspolitisch bedeutsamen Fällen, die vor dem EuGH verhandelt wurden, vor allem darum ging, daß nach Abbau nationaler Handelsschranken innerhalb des Gemeinsamen Marktes nicht erneut Schranken durch private Unternehmen aufgebaut wurden. Im Fall *Grundig/Consten* schloß Grundig mit Consten einen Alleinvertriebsvertrag ab, der Consten den exklusiven Vertrieb von Grundig-Erzeugnissen in Frankreich sicherte. Im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH würde ein solcher absoluter Gebietsschutz eine Abriegelung des französischen Marktes bewirken und die Wettbewerbsmöglichkeiten auf der Großhandelsstufe für Grundig-Erzeugnisse beseitigen, da es Dritten untersagt wäre, Grundig-Erzeugnisse nach Frankreich einzuführen.<sup>12</sup>

Die integrationspolitische Absicht des Abbaus von Handelsschranken im Gemeinsamen Markt konnte durch zweierlei Maßnahmen unterlaufen werden: Zum einen konnten Schranken durch private Unternehmen aufgebaut werden und zum anderen konnten durch mitgliedstaatliche Maßnahmen Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt geschaffen werden.

Zur Verhinderung des Aufbaus von Wettbewerbsbeschränkungen durch private Unternehmen wurde im EWG-Vertrag gem. Art. 85 und 86 EWGV ein Verbot horizontaler und vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen sowie des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung konstitutionalisiert, soweit diese geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Andererseits mußten im EWG-Vertrag auch Vorkehrungen dafür getroffen werden, daß von den Mitgliedstaaten keine wettbewerbsverzerrenden Wirkungen ausgehen. Wettbewerbsverzerrungen durch die Mitgliedstaaten können einerseits durch öffentliche Unternehmen ausgelöst oder durch staatliche Subventionspolitiken hervorgerufen werden.

Art. 90 (1) EGV bestimmt daher, daß alle Vorschriften des Vertrags auch auf **öffentliche Unternehmen** anwendbar sind. Wenn die öffentlichen Unternehmen diesen Regeln entzogen würden, wären Ungleichbehandlungen unter den Mitgliedstaaten eine denkbare Folge. So könnten sich einige Mitgliedstaaten veranlaßt sehen, mit Hilfe der Schaffung öffentlicher Unternehmen sich den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages zu entziehen, um sich somit einen

<sup>11</sup> *Miert, K. van*, Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin et al. 1995, S. 219.

<sup>12</sup> Vgl. *Grundig/Consten*, in: EuGH Slg. 1966, Rs. 56 u. 58/64, S. 388 ff.

den Zielen der Gemeinschaft widersprechenden Schutz zu verschaffen.<sup>13</sup> Das Ziel der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes wäre unvollkommen, wenn hinsichtlich ganzer Gruppen von Unternehmen die Wettbewerbsvorschriften nicht anwendbar wären. Die Gefahr einer wettbewerbsrechtlichen Bevorzugung - dies dürfte weitgehend unstrittig sein - ist bei öffentlichen und privilegierten Unternehmen größer als bei anderen Unternehmen.<sup>14</sup> Mit Hilfe des Art. 90 (1) EGV soll daher die Umgehungsmöglichkeit der Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft durch öffentliche Unternehmen verhindert und eine Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Unternehmen gewährleistet werden.<sup>15</sup>

Eine besondere Gefahr droht dem gemeinschaftlichen Wettbewerb durch mitgliedstaatliche Subventionsmaßnahmen. Gegen diese Form nationalstaatlicher Wettbewerbsbeschränkung durch Interventionen richtet sich das **Beihilfenverbot** des Art. 92 (1) EGV. Grundlegend für die Anerkennung der Notwendigkeit der Beihilfenkontrolle ist dabei das Verständnis, daß nationale Beihilfen sich wettbewerbsverfälschend auf den Gemeinsamen Markt auswirken. Auch wenn die Beihilfenkontrolle in den Anfangsjahren der Gemeinschaft nur eine untergeordnete Rolle spielte, so war deren Notwendigkeit jedoch stets unumstritten. Der Tatbestand der wettbewerbsverfälschenden Wirkung nationaler Subventionen ergibt sich im wesentlichen daraus, daß Subventionen über ihre Preis- und Nachfragewirkungen die inländische Produktionsstruktur und damit auch die terms of trade verändern. Somit sind sie dazu geeignet, Faktorwanderungen vom Ausland ins Inland auszulösen und die Produktionsmöglichkeiten des Inlandes auf Kosten des Auslandes zu erhöhen.<sup>16</sup> Damit verstoßen Subventionen gegen die negative commerce clause der europäischen Wettbewerbsordnung, durch die den Mitgliedstaaten alle Eingriffe in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr verboten sind, sofern sie mit den vier Grundfreiheiten unvereinbar sind. Diese Freiheiten lassen sich als Gemeinschaftsaufgabe nicht gewährleisten, "wenn nicht den Mitgliedstaaten ein weitgehendes Verbot der Subventionierung auferlegt und die wirtschaftspolitisch unerläßliche Beihilfengewährung unter eine Kontrolle der Gemeinschaft gestellt wird"<sup>17</sup>.

Die europäische Wettbewerbspolitik wurde und wird wesentlich von dem Paradigma der Förderung der Integration bestimmt. Im Mittelpunkt der europäischen Integration stand zunächst

<sup>13</sup> Vgl. *Pappalardo, A.*, Der Europäische Gerichtshof auf der Suche nach einem Kriterium für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf staatliche Maßnahmen, in: *Mestmäcker, E.-J., H. Möller und H.-P. Schwarz* (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 309; *Ehrlicke, U.*, Der Art. 90 EWGV - eine Neubetrachtung, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4 (1993), S. 211, sowie *Müller-Graff, P.-Ch.*, und *F. Zehetner*, Öffentliche und privilegierte Unternehmen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Linz 1991, S. 36 f.

<sup>14</sup> Vgl. *Wilms, G.*, Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen: Die Kompetenz der Kommission aus Art. 90 Abs. 3 EG-Vertrag und ihre Anwendung auf die Elektrizitätswirtschaft, Berlin 1996, S. 96.

<sup>15</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Die Vermittlung von europäischem und nationalem Recht im System unverfälschten Wettbewerbs, Bad Homburg - Berlin - Zürich 1969, S. 89.; *ders.*, Staat und Unternehmen im europäischen Gemeinschaftsrecht: Zur Bedeutung von Art. 90 EWGV, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 52 (1988), S. 555, und *Benesch, R.*, Die Kompetenzen der EG-Kommission aus Art. 90 Abs. 3 EWG-V, Köln et al. 1993, S. 47 ff.

<sup>16</sup> Vgl. *Soltwedel, R., et al.*, Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG: Theoretische Analysen und Fallbeispiele, Kiel 1988, S. 80 ff.

<sup>17</sup> *Seidel, M.*, Aktuelle Rechtsprobleme der Subventionsgewährung und der Beihilfenaufsicht in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Schwarze, J.* (Hrsg.), Integrationsrecht Bd. 1: Beiträge zu Recht und Politik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1985, S. 63.

die Schaffung des Gemeinsamen Marktes unter Sicherstellung eines freien Austauschs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Zur Verwirklichung dieses Gemeinsamen Marktes spielt die Wettbewerbspolitik eine übergeordnete Rolle. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der **integrationspolitischen Komponente** der EG-Wettbewerbspolitik.<sup>18</sup> Die erfolgreiche Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes hängt im wesentlichen davon ab, ob der Abbau der nationalen Handelsschranken nicht durch privatwirtschaftliche und mitgliedstaatliche Wettbewerbsbeschränkungen ausgehöhlt wird. Um dies zu vermeiden, konstitutionalisierte die Römischen Verträge ein umfassendes Wettbewerbsrecht, welches sowohl privatwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen (Art. 85 und 86 EGV) als auch mitgliedstaatliche Wettbewerbsbeschränkungen [Gleichstellung öffentlicher Unternehmen gem. Art. 90 (1) EGV und Beihilfenverbot gem. Art. 92 (1) EGV] verbietet. Damit sollte sichergestellt werden, daß innerhalb des Gemeinsamen Marktes Chancengleichheit herrscht und die wirtschaftliche Integration vertieft werden kann. Eine wichtige Ergänzung zum Schutz vor privatwirtschaftlichen Wettbewerbsbeschränkungen erfuhre die europäische Wettbewerbsordnung durch das Inkrafttreten der Fusionskontrolle im Jahre 1990.

#### **4.1.2 Wettbewerbspolitik als Instrument zur Erreichung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele**

Das zweite Paradigma der europäischen Wettbewerbspolitik instrumentalisiert diese zur Erreichung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele der Gemeinschaft. Dieses Paradigma wurde schon von Anfang an als gleichwertig gegenüber dem Marktöffnungsparadigma angesehen.

So konstatierte die Kommission bereits in ihrem ersten Wettbewerbsbericht:

"Schließlich kann sich die Wettbewerbspolitik der Kommission nicht als Selbstzweck unabhängig von den Bemühungen auf anderen Gebieten entwickeln. Das erste Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik hat bereits die Verbindungen zwischen der Wettbewerbspolitik und Aspekten der Strukturpolitik skizziert. So müssen sich Wettbewerbspolitik und Regionalpolitik unterstützen, um da, wo sie noch nicht existieren, Bedingungen für einen echten Wettbewerb herzustellen, der eine harmonische Entwicklung der Wirtschaft überall in der Gemeinschaft ermöglicht."<sup>19</sup>

Jedoch spielte das zweite Paradigma in der praktischen Ausgestaltung der EG-Wettbewerbspolitik zunächst nur eine untergeordnete Rolle. Bis etwa Mitte der achtziger Jahre wurde die Wettbewerbspolitik in der Hauptsache unter dem Paradigma der Marktöffnung und dem Abbau von Schranken im Handelsverkehr betrieben.

Erst mit der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms wurde der Wettbewerbspolitik als Instrument zur Erreichung allgemeiner gemeinschaftlicher wirtschaftspolitischer Ziele vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>20</sup> Hierbei wird besonders die Notwendigkeit einer industriepoliti-

<sup>18</sup> Vgl. Kerber, W., Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, op. cit., S. 188.

<sup>19</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Erster Bericht über die Entwicklung der Wettbewerbspolitik, Brüssel - Luxemburg 1972, S. 13.

<sup>20</sup> Zu den Auswirkungen des Binnenmarktprojektes auf die Wettbewerbspolitik vgl. auch Ehlermann, C.-D., Der Beitrag der Wettbewerbspolitik zum Europäischen Binnenmarkt, in: Wirtschaft und Wettbewerb 42 (1992), S. 5 ff.

schen Ausrichtung der Wettbewerbspolitik betont. "Die Globalisierung der Industrie bedingt die Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Zusammenarbeit".<sup>21</sup> Insofern hat der im ersten Kapitel dieser Arbeit beschriebene ordnungspolitische Paradigmenwechsel - wie er sich mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte bereits andeutete und mit der Vertragsrevision von Maastricht festgeschrieben wurde - auch in der Ausgestaltung der europäischen Wettbewerbspolitik seinen Niederschlag gefunden.<sup>22</sup> Die wettbewerbspolitischen Paradigmen verschoben sich von der Marktöffnung hin zur **Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik** im Hinblick auf wirtschaftspolitische Ziele:

"Neben der Integrationspolitik werden mit der Wettbewerbspolitik der Europäischen Union in zunehmendem Maße ebenfalls wirtschaftspolitische Ziele verfolgt. Dies wurde durch den Vertrag von Maastricht bestätigt und durch Einfügung einer entsprechenden Bestimmung in den EG-Vertrag bekräftigt."<sup>23</sup>

Da die wettbewerbsrechtlich relevanten Vorschriften des EG-Vertrages von den angesprochenen Vertragsrevisionen unberührt blieben, wirkt sich der Paradigmenwechsel in der Wettbewerbspolitik vor allem in der Rechtsanwendung dieser Vorschriften durch die Kommission aus.<sup>24</sup> So formulierte die Kommission unmittelbar nach Verabschiedung der EEA in ihrem Wettbewerbsbericht, daß sie bereit ist, zur Förderung von Forschung und Technologie, Vereinbarungen zwischen Unternehmen und staatlichen Interventionen zu genehmigen, wenn diese dem Interesse der Gemeinschaft dienen. Im Vordergrund stehen dabei immer die Förderung von Forschung, Entwicklung, Innovationen und dynamischem Wachstum sowie die Mobilisierung von Wachstumspotentialen.<sup>25</sup>

Die Instrumentalisierung der europäischen Wettbewerbspolitik zur Erreichung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele bedeutet nichts anderes, als daß die Kommission in ihrer wettbewerbsrechtlichen Entscheidungspraxis neben wettbewerbsrechtlichen Zielen auch industrie-, regional-, sozial- und umweltpolitische Zielsetzungen berücksichtigt.<sup>26</sup> Mit einer immer weiter fortschreitenden Expansion der Gemeinschaftskompetenzen wächst auch die Anzahl der Gegebenheiten, die die Kommission in ihren wettbewerbspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen hat. In diesem Zusammenhang ist die im Rahmen der Maastricht II-Verhandlungen vollzogene Einfügung eines Beschäftigungskapitels besonders kritisch zu sehen, da bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken auch beschäftigungspolitische Aspekte berücksichtigt werden sollen [neuer Art. 109p (2) EGV].<sup>27</sup> Im Ergebnis bedeutet die Instrumentalisierung der Wett-

<sup>21</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg 1994, S. 81.

<sup>22</sup> Vgl. auch *Oberender, P.*, und *St. Okruch*, Gegenwärtige Probleme und zukünftige Perspektiven der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 516 ff.

<sup>23</sup> *Miert, K. van*, Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, op. cit., S. 221.

<sup>24</sup> Vgl. dazu bereits *Steindorff, E.*, Spannungen zwischen deutschem und europäischem Wettbewerbsrecht, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1986/87: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland, EG und USA*, FIW-Schriftenreihe Heft 127, Köln et al. 1988, S. 27 f.

<sup>25</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XVI. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel - Luxemburg 1987, S. 14.

<sup>26</sup> Vgl. *Miert, K. van*, Die Wettbewerbspolitik der neuen Kommission, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 554.

<sup>27</sup> Vgl. dazu *o.V.*, EU-Außenminister übergehen Bonner Bedenken, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04. 06. 1997, S. 8, und *o. V.*, Streit um Maastricht II, in: *Handelsblatt* vom 05.06.1997, S. 7.

bewerbspolitik, daß Wettbewerbsverfälschungen hingenommen werden, so lange sie anderen gemeinschaftlichen Zielen dienen. Im Bereich der Beschäftigungswirkungen wären dann eine Reihe von Zielkonflikten vorprogrammiert. Wettbewerbsbeschränkungen zum Schutz von Arbeitsplätzen wären nur allzu leicht zu rechtfertigen.

Dieser Zielppluralismus in der Ausübung der Wettbewerbspolitik ist aus ordnungspolitischer Sicht gefährlich.<sup>28</sup> Bei etwaigen Zielkonflikten werden Wettbewerbsbeschränkungen mit dem vagen Verweis auf höhere gemeinschaftsweite Interessen hingenommen. Für die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft ergibt sich somit ein "janusköpfiger" Charakter, der von vornherein wettbewerbliche und außerwettbewerbliche, in aller Regel politische Zielvorstellungen, in sich vereint.<sup>29</sup> Mit einer an der Sicherung der Handlungs- und Entschließungsfreiheit orientierten Wettbewerbspolitik hat dies nicht mehr viel zu tun. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die Wettbewerbspolitik mehr und mehr in den politischen Entscheidungsprozessen dazu benutzt wird, den von Partikularinteressen bestimmten politischen Kalkülen zum Durchbruch zu verhelfen. Damit wird die einstige Prädominanz des Wettbewerbsprinzips in der europäischen Wettbewerbsverfassung empfindlich eingeschränkt. Sie gilt nur noch solange, wie auch die Entscheidungsträger die Vorherrschaft des Wettbewerbsprinzips akzeptieren. Die damit aufbrechenden Konflikte zwischen Marktfreiheiten und gemeinsamen Politikfeldern drohen die Gemeinschaft in ihrer Identität als Rechtsgemeinschaft zu gefährden.<sup>30</sup>

Das Indienstellen der Wettbewerbspolitik zur Erreichung gemeinschaftsweiter Ziele gefährdet somit die Wettbewerbspolitik in ihrer ordnungspolitischen Gestaltungsfunktion. Wettbewerbspolitik verkommt so zu einem Mittel staatlicher Lenkungs politik.<sup>31</sup> Wenn die Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik jeweils von den anderen Politikfeldern abhängig gemacht wird, so wird damit auch die Ordnungspolitik instrumentalisiert. Dies gefährdet jedoch die Nachhaltigkeit der Ordnungspolitik und des Wettbewerbs.<sup>32</sup> Es findet eine unzulässige Vermischung der ordnungspolitischen Gestaltungsaufgabe mit anderen allgemeinen wirtschaftspolitischen Aufgaben statt, die in ihrem Charakter punktuell sind, was aus ordoliberaler Sicht abzulehnen ist.<sup>33</sup>

Aus ordnungspolitischer Sicht sollte sich die europäische Wettbewerbspolitik wieder vermehrt auf das erste Paradigma der Offenhaltung der Märkte und des Abbaus von Handelsschranken konzentrieren. Nur in diesem Bereich kann sie ihrer ordnungspolitischen Gestaltungsaufgabe gerecht werden.

<sup>28</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, Wettbewerbspolitik im Binnenmarkt, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 39 (1993), S. 793. Ehlermann beklagt in diesem Zusammenhang die mangelnde Isolierung der Wettbewerbsregeln von anderen Aufgaben der Gemeinschaft.

<sup>29</sup> Vgl. *Braun, E.*, Die EG-Wettbewerbsregeln vor nationalen Gerichten, Bd. 3: Deutschland, Baden-Baden 1996, S. 249.

<sup>30</sup> Vgl. *Basedow, J.*, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, in: *Due, O., M. Lutter und J. Schwarze* (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. 1, Baden-Baden 1995, S. 54 ff.

<sup>31</sup> Vgl. *Schlecht, O.*, Die Bedeutung des Wettbewerbs für die europäische Integration, in: *Andrea, C.-A., J. Kirchhoff und G. Pfeiffer* (Hrsg.), *Wettbewerb als Herausforderung und Chance: Festschrift für Werner Benisch*, Köln et al. 1989, S. 50.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu *Gerken, L.*, und *A. Renner*, *Nachhaltigkeit durch Wettbewerb*, Tübingen 1996, S. 105 ff.

<sup>33</sup> Zum Begriff der punktuellen Wirtschaftspolitik vgl. *Eucken, W.*, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., Tübingen 1975, S. 304 ff.

### 4.1.3 Konzeptionen der europäischen Wettbewerbspolitik

In diesem Abschnitt soll der Versuch unternommen werden, die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union den entsprechenden wettbewerbstheoretischen Leitbildern zuzuordnen. Dazu muß vorausgeschickt werden, daß der Entscheidungspraxis des europäischen Wettbewerbsrechts kein einheitliches Wettbewerbskonzept zugrundeliegt, sondern daß die Einflüsse einer ganzen Anzahl unterschiedlicher Ansätze nachgewiesen werden können.<sup>34</sup>

Das erste Paradigma der europäischen Wettbewerbspolitik als Integrationspolitik und dem damit verbundenen Postulat nach Marktöffnung und des unbeschränkten Handels zwischen den Mitgliedstaaten entspricht der Forderung des Ordoliberalismus und der österreichischen Schule nach dem Schutz der Wettbewerbsfreiheit. Das integrationspolitische Ziel der Marktöffnung kann dem Schutz der Wettbewerbsfreiheit zugeschrieben werden.<sup>35</sup> In Anlehnung an das Konzept der neuklassischen Wettbewerbspolitik dient die Aufhebung der bestehenden Beschränkungen im zwischenstaatlichen Handel im Rahmen der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes der Sicherung der wettbewerblichen Handlungs- und Entschließungsfreiheit. Es bleibt jedoch offen, ob dies die tatsächliche Intention der europäischen Wettbewerbspolitik ist, oder ob es nicht vielmehr darum geht, unter dem Deckmantel der Integrationspolitik den Vorrang europäischer Regelungen gegenüber den nationalen Regelungen durchzusetzen. In der Summe jedoch dient eine konsequente Marktöffnungspolitik der Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft.

Insgesamt ist jedoch hinsichtlich der Anwendungspraxis der Wettbewerbsregeln in der Gemeinschaft eine große Nähe zum **Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs** sichtbar. Diese These stützt sich weniger darauf, daß der EuGH im Fall *Metro/Saba I* sich zum Konzept eines funktionsfähigen Wettbewerbs bekannte.<sup>36</sup> Gemeint war damit jedoch nicht, daß der EuGH die europäische Wettbewerbspolitik auf ein bestimmtes wettbewerbstheoretisches Konzept festlegte, sondern daß er vielmehr pragmatisch voringing, um den Unternehmen die Handlungsspielräume im gesamten Gemeinsamen Markt zu öffnen.<sup>37</sup> Vielmehr stützt sich diese These auf die Anwendungspraxis der wettbewerbsrechtlichen relevanten Regelungen unter Berücksichtigung verschiedener Zielgrößen. In Anlehnung an das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs wird in der Gemeinschaft der Wettbewerb als ein Instrument zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer - in diesem Sinn gemeinschaftspolitischer - Ziele angesehen. Der Wettbewerb wird instrumentalisiert, um die pluralistischen Zielgrößen der

<sup>34</sup> Vgl. Kerber, W., Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, op. cit., S. 227.

<sup>35</sup> Vgl. Kerber, W., Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, op. cit., S. 228 f.

<sup>36</sup> Vgl. *Metro/Saba I*, in: EuGH Slg. 1977, Rs. 26/76, S. 1905 ff. In diesem Fall entschied der Europäische Gerichtshof, daß der unverfälschte Wettbewerb das Vorhandensein eines wirksamen bzw. funktionsfähigen Wettbewerbs voraussetzt.

<sup>37</sup> Vgl. Everling, U., Zur Wettbewerbskonzeption in der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, supra, S. 1008.

Jedoch zeigt die kritische Analyse der Rechtsprechung des EuGH von A. Váth, daß der EuGH dem Wettbewerb keine Zieleigenschaft, sondern eine Instrumentaleigenschaft zuordnet. Vgl. Váth, A., Die Wettbewerbskonzeption des Europäischen Gerichtshofs: Eine wettbewerbstheoretische Analyse der Rechtsprechung des höchsten Gerichts anhand ausgewählter Entscheidungen, Bayreuth 1987, S. 63.

Gemeinschaft - entsprechend dem zweiten Paradigma der europäischen Wettbewerbspolitik - zu erfüllen. In diesem Bündel von unterschiedlichen Zielen zeigt sich, daß die europäische Wettbewerbspolitik zumindest normativ stark von den marktergebnisorientierten Argumentationsmustern der Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs dominiert wird.

Diese wohlfahrtsökonomische Ausrichtung der europäischen Wettbewerbspolitik wird vor allem in der Anwendungspraxis sichtbar. Dies zeigt sich nach Auffassung von *Kerber* insbesondere im Bereich der Fusionskontrolle und Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen sowie zum Teil auch in der Behandlung von Kartellen, die sich an Marktstrukturen und damit am Struktur-Verhaltens-Ergebnis Paradigma orientieren.<sup>38</sup> So ist die Mißbrauchsaufsicht marktbeherrschender Unternehmen immer noch stark von marktergebnisorientierten Vorstellungen geprägt, was sich besonders in der Preismißbrauchsaufsicht sowie in der Frage widerspiegelt, welches Wettbewerbsverhalten als mit dem Leistungswettbewerb vereinbar akzeptiert werden kann und welches nicht.<sup>39</sup>

Neben dem Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs haben in den letzten Jahren vermehrt die Ansätze der *Chicago School* Eingang in die wettbewerbspolitische Entscheidungspraxis gefunden.<sup>40</sup> So dienen die Ansätze der *Chicago School* oftmals der Legitimation von industriepolitisch motivierten Entscheidungen. Mit dem Verweis auf die effizienzsteigernde Wirkung von Unternehmenszusammenschlüssen oder horizontaler und besonders vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen werden diese oftmals leichtfertig in den jeweiligen Ermessensspielräumen berücksichtigt und als wettbewerblich unbedenklich gekennzeichnet. Im 22. Wettbewerbsbericht heißt es dazu:

"Gewisse Formen der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen sind indessen wünschenswert, weil sie beispielsweise den Markteintritt neuer Unternehmen fördern oder dem technologischen Fortschritt dienliche Synergien oder Skalenerträge freisetzen können... So hat sie (die Kommission, Anmerkung d. Verf.) die Bedingungen für die Anwendung bestimmter Gruppenfreistellungsverordnungen erweitert."<sup>41</sup>

So läßt sich zwischen einer industriepolitisch motivierten Wettbewerbspolitik und dem wettbewerbstheoretischen Leitbild der *Chicago School* eine enge argumentative Verknüpfung herleiten. Im Mittelpunkt industriepolitischer Bestrebungen steht die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren bzw. Industriezweige sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung. Industriepolitik mittels Wettbewerbspolitik heißt daher, bestimmte Unternehmenszusammenschlüsse und horizontale bzw. vertikale Wettbewerbsbeschränkungen auch dann zuzulassen, wenn hierdurch der Wettbewerb beeinträchtigt wird und sich diese Wettbe-

<sup>38</sup> Vgl. *Kerber, W.*, Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, op. cit., S. 193, 201, 217, 229 und 230.

<sup>39</sup> Im Bereich der Preismißbrauchsaufsicht für marktbeherrschende Unternehmen wird entsprechend dem Konzept eines funktionsfähigen Wettbewerbs gefordert, daß sich ein marktbeherrschendes Unternehmen in seinem Preissetzungsverhalten so verhält, als würde es im Wettbewerb stehen ("Als-ob-Wettbewerb"). Kritisch dazu vgl. *Hoppmann, E.*, Preiskontrolle und Als-Ob-Konzept, Tübingen 1974, S. 30 ff.; *ders.*, Marktbeherrschung und Preismißbrauch: Möglichkeiten und Grenzen kartellrechtlicher Preiskontrollen dargestellt am Beispiel der pharmazeutischen Industrie, Baden-Baden 1983, und *Preuske, D.*, Preismißbrauchskonzepte und Marktsystem, Baden-Baden 1984, S. 119 ff. und 139 ff.

<sup>40</sup> Im Gegensatz dazu vgl. *Korah, V.*, EEC-Competition Policy: Legal Form or Economic Efficiency, in: Current Legal Problems 39 (1986), S. 104.

<sup>41</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1992, Brüssel - Luxemburg 1993, S. 20.

werbsbeschränkungen effizienzsteigernd auf den jeweiligen Sektor auswirken.<sup>42</sup> Die möglicherweise dadurch realisierten Effizienzgewinne sollen eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit hervorrufen. Die Aussagen der Chicago School, daß - unter der generellen Annahme eines langfristigen potentiellen Wettbewerbsdrucks - Unternehmenszusammenschlüsse und Wettbewerbsbeschränkungen grundsätzlich effizienzsteigernd und damit unbedenklich sind, liefern das theoretische Fundament für dieses Argumentationsmuster.

Es ist daher nicht verwunderlich, wenn mit dem Paradigmenwechsel in der europäischen Wettbewerbspolitik - die Marktöffnung rückt mehr und mehr in den Hintergrund, dafür dominieren allgemeine wirtschaftspolitische Ziele, zu denen nach dem Vertrag von Maastricht schließlich auch die Industriepolitik zählt - diese zunehmend auch vom Leitbild der Chicago School bestimmt wird. Wie noch zu zeigen sein wird, lassen sich dafür erste Belege im Rahmen der Fusionskontrollentscheidungspraxis finden.

Im Hinblick auf die Konzeption der europäischen Wettbewerbspolitik kann zusammenfassend festgehalten werden: Im Gesamtbild läßt sich die Wettbewerbspolitik der Kommission nur schwer auf ein einheitliches Leitbild festlegen. In der bisherig praktizierten Wettbewerbspolitik läßt sich dabei jedoch eine gewisse Dominanz des Konzeptes eines funktionsfähigen Wettbewerbs ableiten. Mit der zunehmenden industriepolitischen Ausrichtung der europäischen Wettbewerbspolitik finden jedoch auch verstärkt die effizienzorientierten Ansätze der Chicago School Berücksichtigung.

## 4.2 Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen

Die rechtlichen Regelungen zum Schutze des Wettbewerbs in der Gemeinschaft sind auf verschiedene Rechtsebenen und auf eine Vielzahl von Rechtsakten verteilt, die im Rahmen dieser Arbeit nur im Überblick dargestellt werden. Üblicherweise wird zwischen primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Regelungen unterschieden. Das Primärrecht bezieht sich auf die unmittelbaren Regelungen des EG-Vertrages. Für den Bereich des Wettbewerbsrechts sind dies vor allem die Art. 85 und 86 EGV sowie die Art. 90, 92 und 93 EGV. Neben diesen primärrechtlichen Regelungen wird das europäische Wettbewerbsrecht vor allem auch durch sekundärrechtliche Regelungen bestimmt. Sekundärrechtliche Regelungen bezeichnen die auf der primärrechtlichen Kompetenzordnung beruhende Gemeinschaftsgesetzgebung. Dazu zählen sämtliche Verordnungen und Bekanntmachungen.<sup>43</sup>

### 4.2.1 Artikel 85 EGV

Nach Art 85 (1) EGV sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verboten, die geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes

<sup>42</sup> Vgl. *Jacquemin, A.*, Cooperative Agreements in R&D and European Antitrust Policy, in: *European Economic Review* 32 (1988), S. 558 f., und *ders.*, Horizontal Concentration and European Merger Policy, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 548 f.

<sup>43</sup> Für das Wettbewerbsrecht sind hier vor allem die Verordnung Nr. 17, die Fusionskontrollverordnung und die Gruppenfreistellungsverordnungen von Relevanz.

bezwecken oder bewirken. Alle hiergegen verstoßenden Vereinbarungen und Beschlüsse sind gem. Art. 85 (2) EGV nichtig. Unter bestimmten Voraussetzungen kann jedoch das Verbot entsprechend Art. 85 (3) EGV auf wettbewerbsbeschränkende Verträge oder Beschlüsse für nicht anwendbar erklärt werden.

Das europäische Wettbewerbsrecht geht hierbei wie das deutsche Wettbewerbsrecht vom Verbotsprinzip gegenüber horizontalen und vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen durch Vereinbarungen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmtes Verhalten aus. Allerdings unterscheidet sich das Gemeinschaftsrecht insofern von den Regelungen des GWB, als der EG-Vertrag nicht - ähnlich wie sec. 1 Sherman Act - zwischen horizontalen und vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen unterscheidet.<sup>44</sup>

Das generelle Verbot des Art. 85 (1) EGV läßt sich in drei verschiedenen Fallgruppen systematisieren:

Zur ersten Fallgruppe zählen **horizontale Absprachen**, die den Zweck verfolgen, die Trennung in nationale Märkte aufrechtzuerhalten und damit das Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes konterkarieren. Dabei sind die jeweiligen Rechts- und Vertragsformen nur von zweitrangiger Bedeutung, entscheidend ist allein die Zielsetzung. Hierunter fallen insbesondere internationale Kartelle, die über eine gemeinsame Festsetzung von Preisen, Konditionen und Kapazitäten sowie über Marktinformationsverfahren (open price systems) - die als Verfälschung des Wettbewerbs durch Ausschaltung der für den Wettbewerb typischen Risiken zugunsten einer faktischen Kooperation angesehen werden - den einheitlichen Markt in geschützte nationale Märkte für die Kartellmitglieder aufzuteilen versuchen.

Die gegenseitige Abschottung von nationalen Märkten kann auch durch umfassende nationale Wettbewerbsbeschränkungen, die Ausschließlichkeitsbindungen, Alleinvertriebsrechte sowie Absprachen über Preise, Handelsspannen, Rabatte oder Produktionsquoten zum Gegenstand haben, erreicht werden. Grundlegend für ein Verbot ist dabei die Erfüllung der Zwischenstaatlichkeitsklausel.<sup>45</sup> D. h., die Wettbewerbsbeschränkungen müssen geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Diese Bedingung gilt immer dann als erfüllt, wenn der Warenimport unter dem Einfluß der wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen zwischen den Marktteilnehmern des betreffenden Landes erfolgt und dadurch die Handelsströme aus ihrer natürlichen Richtung gelenkt werden.<sup>46</sup> Entsprechend der Bündeltheorie kommt es dabei darauf an, ob der jeweils zur Beurteilung anstehende Vertrag Teil eines umfassenden Vertragssystems ist, welches in seiner Gesamtheit dazu geeignet ist, die Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

In der zweiten Fallgruppe werden die **vertikalen Absprachen** erfaßt. Obwohl im Wortlaut des Art. 85 (1) EGV keine Differenzierung zwischen horizontalen und vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen existiert, werden im Ergebnis durch die Anwendungspraxis vertikale Vereinbarungen anders als horizontale Absprachen betrachtet.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Vgl. *Bellamy, Ch.*, und *G. Child*, *Common Market Law of Competition*, 4. Aufl., London 1993, S. 38 ff., und *Emmerich, V.*, *Kartellrecht*, 7. Aufl., München 1994, S. 526 f.

<sup>45</sup> Vgl. *Emmerich, V.*, *Kartellrecht*, op. cit., S. 507 f.

<sup>46</sup> Vgl. *Bomee-Stiching*, in: *WuW/Ev* 647 ff., und *Flachglas*, in: *WuW/Ev* 1410 ff.

<sup>47</sup> Vgl. *Braun, E.*, op. cit., S. 283.

Die Europäische Kommission sieht vertikale Absprachen nicht grundsätzlich als einen Verstoß gegen Art. 85 (1) EGV an. Bestimmte Formen können durchaus auch positive Wirkungen für die Integration der nationalen Märkte haben. Grundsätzlich gilt auch für die vertikalen Absprachen gemäß dem ersten Paradigma europäischer Wettbewerbspolitik, daß Kommission und EuGH vertikalen Absprachen um so kritischer gegenüberstehen, wenn diese Maßnahmen enthalten, die geeignet sind, einem Vertragspartner Gebietsschutz zu gewähren und damit zu einer Abriegelung der nationalen Märkte führen.<sup>48</sup> Hier sind vor allem Export- und Reimportverbote zu erwähnen, deren hauptsächliche Wirkung in der Abschottung der nationalen Märkte zu sehen ist.<sup>49</sup> Aber auch Ausschließlichkeitsbindungen zwischen bedeutenden Herstellern und Abnehmern, Vertriebsbindungen, Verwendungs- und Preisbindungen innerhalb von vertikalen Verträgen werden als problematisch angesehen.<sup>50</sup>

In der dritten Fallgruppe werden **gewerbliche Schutzrechte**, wie Patente, Know-how und Warenzeichen sowie **Urheberrechte** erfaßt. Von diesen kann ebenfalls eine ernste Gefahr für die Integration der nationalen Märkte ausgehen. Nach dem Territorialprinzip kann jeder Mitgliedstaat frei darüber entscheiden, welche Rechte er unter welchen Voraussetzungen gewährt. Durch den Erwerb sog. paralleler Schutzrechte im Ausland können jedoch auch Exporte in die anderen Mitgliedstaaten aufgrund der dort bestehenden Schutzrechte verhindert werden. Dies würde eine Aufteilung des Gemeinsamen Marktes in gegeneinander abgeschottete nationale Märkte erlauben.

Um das Territorialprinzip einschränken zu können, hat der EuGH die sog. **Erschöpfungs- theorie** entwickelt. Danach unterscheidet er zwischen dem bloßen Bestand gewerblicher Schutzrechte und ihrer Ausübung zu wettbewerbsbeschränkenden Zwecken. Wettbewerbsbeschränkungen in Lizenzverträgen unterliegen dabei dem Kartellverbot des Art. 85 (1) EGV, soweit sie dazu geeignet sind, den zwischenstaatlichen Handel spürbar zu beeinträchtigen. Besonders kritisch werden daher Lizenzverträge gesehen, wenn die Ausübung der Schutzrechte die Verhinderung von Parallelimporten bezwecken oder bewirken soll. In der Anwendungspraxis geht der EuGH davon aus, daß durch das Inverkehrbringen des geschützten Produktes in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft sämtliche parallelen Schutzrechte erschöpft sind, so daß aufgrund dieser Rechte der Parallelimport in andere Mitgliedstaaten nicht mehr verhindert werden kann.<sup>51</sup>

Die genannten Fallgruppen verdeutlichen die überragende Bedeutung der sog. **Zwischenstaatlichkeitsklausel**, wonach es nach ständiger Rechtsprechung des EuGH lediglich darauf ankommt, ob eine Maßnahme unmittelbar oder mittelbar dazu geeignet ist, die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes durch Errichtung von Handelsschranken und damit die vom Vertrag gewollte gegenseitige Interpenetration der nationalen Märkte zu behindern. In der Beschlußpraxis der Europäischen Kommission und der Rechtsprechung des EuGH hat dieses Tatbestandsmerkmal im Vergleich zu den übrigen - entsprechend dem oben genannten ersten Paradigma europäischer Wettbewerbspolitik - eine überragende Bedeutung gewonnen.

<sup>48</sup> Vgl. den bereits oben zitierten Fall *Grundig/Consten*.

<sup>49</sup> Vgl. *Miller International Schallplatten GmbH*, in: WuW/E EWG/MUV 412 ff., und *Ford*, in: WuW/E EWG/MUV 709 ff.

<sup>50</sup> Vgl. *Emmerich, V.*, Kartellrecht, op. cit., S. 544.

<sup>51</sup> Vgl. *Emmerich, V.*, Kartellrecht, op. cit., S. 544 ff., und *Korah, V.*, An Introductory Guide to EEC Competition Law and Practice, 5. Aufl., London 1994, S. 208 ff.

Das relativ strikte Verbotsprinzip des Art. 85 (1) EGV ist jedoch in Art. 85 (3) EGV eingeschränkt worden. Die Europäische Kommission kann danach das Verbot des Art. 85 (1) EGV auf bestimmte Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen für nicht anwendbar erklären. Diese Erklärung kann entweder durch Einzelfreistellung oder aber durch sog. Gruppenfreistellungen erfolgen, wodurch bestimmte Vertragstypen generell von der Anwendung des Art. 85 (1) EGV ausgenommen sind.

Zur Erteilung einer Freistellung müssen gem. Art. 85 (3) EGV folgende Bedingungen kumulativ erfüllt sein.<sup>52</sup>

- **Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder Förderung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts:** Die Prüfung dieser Freistellungsvoraussetzung erfordert ein Abwägen der gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile, die durch die fragliche Vereinbarung bewirkt werden. Positive Bewertungsgesichtspunkte sind vor allem die Herstellung eines neuen Produktes, die Sicherstellung der Versorgung mit Rohstoffen, die effizientere Produktion existierender Güter sowie die Verbesserung des Warenvertriebs durch Senkung der Distributionskosten, Erschließung neuer Märkte, Verbesserung der Kundenbetreuung usw.. Negativ werden Gebietsabschottungen und die Errichtung von Marktzutrittsschranken angesehen.
- **Angemessene Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn:** Die Vorteile der ersten Freistellungsvoraussetzung müssen an die Marktgegenseite weitergegeben werden. Dies kann in der Form von Preissenkungen, Qualitätsverbesserungen, Erweiterungen des Angebots, Verbesserung der Serviceleistungen oder durch eine erhöhte Versorgungssicherheit gewährleistet werden.
- **Unerläßlichkeit der Wettbewerbsbeschränkung:** Die erwünschten gesamtwirtschaftlichen Folgen dürfen nicht durch mildere Mittel erreichbar sein, d.h., die Vertragspartner werden erst durch die wettbewerbsbeschränkenden Klauseln zu einem Verhalten motiviert, das die positiven Folgen entstehen läßt, oder der Vertrag würde ohne die Klauseln erst gar nicht zustande kommen.
- **Nichtausschaltung des Wettbewerbs** für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren: Der Wettbewerb muß trotz der Vereinbarung als Steuerungs- und Koordinationsmechanismus seine Funktionen noch erfüllen können. Die beteiligten Unternehmen dürfen nicht in der Lage sein, sich dem Wettbewerbsdruck völlig zu entziehen. In der bisherigen Entscheidungspraxis spielte dieser Punkt jedoch nur eine untergeordnete Rolle. In der Regel scheidet ein wettbewerbsbeschränkender Vertrag, wenn er die ersten drei Voraussetzungen erfüllt, nicht mehr an dieser letzten Hürde.

Mit den Freistellungsmöglichkeiten des Art. 85 (3) EGV wird die eindeutige Wettbewerbsorientierung des Art. 85 (1) EGV durchbrochen, indem auch andere gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Kartellierungen in die Beurteilung eingehen.<sup>53</sup> Insofern ist der Art. 85 (3) als

<sup>52</sup> Vgl. *Bunte, H.-J., und H. Sauter*, EG-Gruppenfreistellungsverordnungen: Kommentar, München 1988, S. 165 ff.; *Müller-Graff, P.-Ch.*, Die Freistellung vom Kartellverbot, in: *Europarecht* 27 (1992), S. 16 ff., sowie *Bellamy, Ch., und G. Child*, op. cit., S. 137 ff.

<sup>53</sup> Vgl. *Kerber, W.*, Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, op. cit., S. 204 und die dort angegebene Literatur.

ein Beleg für das zweite Paradigma der europäischen Wettbewerbspolitik zu werten. Hier wird die Verbindung der europäischen Wettbewerbspolitik zu den anderen Politikfeldern der Gemeinschaft hergestellt. Dies zeigt sich besonders deutlich darin, daß die Kommission trotz ihrer gegenwärtigen Bestrebungen zu einer weiteren Dezentralisierung in der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts durch nationale Kartellbehörden nach wie vor am Freistellungsmonopol gem. Art. 9 (1) VO Nr. 17 festhält.<sup>54</sup>

Vordergründig wird dieses Freistellungsmonopol der Kommission mit dem Primat einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung der Wettbewerbsvorschriften im Binnenmarkt begründet.<sup>55</sup> Da die wettbewerbspolitischen Auffassungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander differieren, würden sich zwangsläufig gemeinschaftsweite Auseinandersetzungen über die Anwendung der Freistellungsvorschriften ergeben.<sup>56</sup> Es ist jedoch fraglich, ob aus dem Gebot der einheitlichen Rechtsanwendung ein Freistellungsmonopol für die Gemeinschaft abzuleiten ist. Eine einheitliche Rechtspraxis könnte auch durch institutionelle Sicherungen erreicht werden, bspw. in der Form, daß der Kommission Mitwirkungs-, Kontroll- und Klagebefugnisse eingeräumt werden.<sup>57</sup>

Der Hintergrund für das Freistellungsmonopol der Kommission findet sich letztendlich nicht in den verfahrenstechnischen und institutionellen Problemen; vielmehr ergibt sich die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission dadurch, daß in der Anwendung des Art. 85 (3) EGV nicht nur wettbewerbliche Aspekte, sondern außerwettbewerbliche Gemeinschaftsinteressen berücksichtigt werden<sup>58</sup>, obwohl dies nicht dem objektiven Wortlaut des Vertrages entspricht. Es geht um die Zulassung von Wettbewerbsbeschränkungen wegen ihrer im Gemeinschaftsinteresse stehenden wirtschaftlichen Nützlichkeit. Diese wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Kommission zugunsten der Freistellung von Wettbewerbsbeschränkungen müssen die Mitgliedstaaten respektieren.<sup>59</sup> Damit ist die Legitimation der ausschließlichen Anwendung des Art. 85 (3) EGV durch die Kommission Ausdruck dafür, daß nach dem Wettbewerbsverständnis der Gemeinschaft die Wettbewerbspolitik zur Erreichung anderer Gemeinschaftsziele industrie-, regional-, sozial- und umweltpolitischer Art instrumentalisiert wird. Die Berücksichtigung der gemeinschaftsweiten Interessen wäre bei Freistellungsentscheidungen durch die nationalen Kartellbehörden nicht ausreichend gesichert.

<sup>54</sup> Vgl. *Zinsmeister, U.*, Die Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag durch die nationalen Behörden, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 6.

<sup>55</sup> Vgl. stellvertretend für viele *Ehlermann, C.-D.*, Ist die Verordnung Nr. 17 noch zeitgemäß?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43 (1993), S. 998.

<sup>56</sup> Vgl. *Immenga, U.*, Diskussionsbeitrag zu: Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin et al. 1995, S. 231 f.

<sup>57</sup> Vgl. dazu *Wolf, D.*, und *R. Fink*, Mit der Verordnung Nr. 17 ins nächste Jahrtausend?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 292, sowie *Groger, Th.*, und *Th. Janicki*, supra, S. 997.

<sup>58</sup> Vgl. *Immenga, U.*, Diskussionsbeitrag zu: Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, op. cit., S. 232, und *Ehlermann, C.-D.*, Implementation of EC Competition Law by National Anti-Trust Authorities, in: *European Competition Law Review* 17 (1996), S. 94.

<sup>59</sup> Vgl. *Rehbinder, E.*, Der Vorrang des EG-Kartellrechts vor nationalem Kartellrecht bei Freistellungen: Dogmatische Konstruktion, Sachargumente und politische Interessen, in: *Immenga, U., W. Möschel* und *D. Reuter* (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*, Baden-Baden 1996, S. 719.

In der Ausgestaltung der europäischen Wettbewerbspolitik haben vor allem die **Gruppenfreistellungen** eine hohe Bedeutung erlangt. Im Interesse der Rechtssicherheit der Unternehmen und der verwaltungsmäßigen Vereinfachung kann die Europäische Kommission eine Mehrzahl von Vereinbarungen, die vergleichbare Tatbestände aufweisen und daher die gleiche Beurteilung bzgl. der Freistellungsvoraussetzungen des Art. 85 (3) EGV erwarten lassen, zu einer Gruppe zusammenfassen und diese im Rahmen einer sekundärrechtlichen Gruppenfreistellungsverordnung freistellen.<sup>60</sup> Die Kommission stellt somit bestimmte Vertragstypen frei, wenn sie aufgrund ihrer Erfahrung glaubt, daß die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 85 (3) EGV bei dieser Art von Vereinbarungen regelmäßig erfüllt sind. Besonders in der ausufernden Anwendungspraxis solcher Gruppenfreistellungen finden sich immer wieder Ansätze dafür, daß in der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft auch außerwettbewerbliche Aspekte berücksichtigt werden.

Die einzelnen Verträge, die unter die Gruppenfreistellungsverordnung fallen, werden ohne Anmeldung und Prüfung der Freistellungsvoraussetzungen vom Verbot des Art. 85 (1) EGV freigestellt. Die Erfüllung der Voraussetzungen zur Anwendung von Art. 85 (3) EGV wird konstitutiv festgestellt, d.h., Vereinbarungen, die die Tatbestandsvoraussetzungen der Gruppenfreistellungsverordnung erfüllen, sind mit dem Inkrafttreten von Verbot des Art. 85 (1) EGV freigestellt und damit sofort in vollem Umfang zivilrechtlich wirksam.<sup>61</sup> In den Gruppenfreistellungsverordnungen legt die Kommission fest, welche Beschränkungen in Vereinbarungen nicht enthalten sein dürfen (schwarze Liste) und welche unbedenklich sind (weiße Liste). Des weiteren legt sie die Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, damit die Vereinbarung in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt, oder die zum Widerruf der Freistellung führen.<sup>62</sup>

Seit Mitte der achtziger Jahre hat die Kommission zahlreiche Gruppenfreistellungsverordnungen verabschiedet.<sup>63</sup> Zur Zeit sind folgende Gruppenfreistellungsverordnungen in Kraft:

- (1) Die VO Nr. 1983/83 über **Alleinvertriebsvereinbarungen**.<sup>64</sup> Sie stellt Vereinbarungen frei, an denen sich nur zwei Unternehmen beteiligen und in denen sich der eine Vertrags-

<sup>60</sup> Bei Gruppenfreistellungsverordnungen handelt es sich um Rechtssetzungen, für die der Rat als das gesetzgebende Organ zuständig ist. Durch die Ermächtigungs-Verordnung Nr. 19/65 und Nr. 2821/71 hat der Rat aber die Regelungskompetenz für bestimmte Vertragstypen der Europäischen Kommission übertragen. Vgl. *Bunte, H.-J., und H. Sauter, op. cit.*, S. 173 und 208 ff., sowie Verordnung (EWG) Nr. 19/65 des Rates vom 2. März 1965 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz (3) des Vertrags auf Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, in: *ABI EG 1965 Nr. 36, S. 533 ff.*, und Verordnung (EWG) Nr. 2821/71 des Rates vom 20. Dezember 1971 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, in: *ABI EG 1971 Nr. L 285, S. 46 ff.*

<sup>61</sup> Unternehmen, die die Vergünstigungen der Gruppenfreistellung erhalten wollen, müssen eigenständig prüfen, inwieweit der fragliche Vertrag die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt. Dabei tragen sie das Subsumtionsrisiko. Die Kommission, aber auch innerstaatliche Gerichte und Behörden können jederzeit überprüfen, ob die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Gruppenfreistellungsverordnung vorliegen. Vgl. *Bunte, H.-J., und H. Sauter, op. cit.*, S. 175.

<sup>62</sup> Vgl. *Bunte, H.-J., und H. Sauter, op. cit.*, S. 174.

<sup>63</sup> Vgl. die Übersicht bei *Zäch, R.*, Wettbewerbsrecht der Europäischen Union: Praxis von Kommission und Gerichtshof, München 1994, S. 163 ff.

<sup>64</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1983/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen, in: *ABI EG 1983 Nr. L 173, S. 1 ff.*

partner dem anderen gegenüber verpflichtet, bestimmte Waren nur an ihn zu liefern, wobei die Verordnung nur Verträge abdeckt, die zum Zweck des Weiterverkaufs abgeschlossen werden. Wettbewerbspolitisch wird die Verordnung mit einer Verbesserung der Warenverteilung begründet, indem der Hersteller seine Verkaufsanstrengungen auf einen Händler konzentrieren kann. Dies kann insbesondere im grenzüberschreitenden Handel aufgrund sprachlicher und rechtlicher Unterschiede von Vorteil sein. Aus ökonomischer Perspektive ergibt sich hierbei das Problem, ob durch die Wettbewerbsregeln eher der intrabrand-Wettbewerb oder der interbrand-Wettbewerb geschützt werden soll.<sup>65</sup> Durch Alleinvertriebsvereinbarungen wird normalerweise der intrabrand-Wettbewerb geschwächt, besonders dann, wenn den Alleinvertriebshändlern ein absoluter Gebietsschutz eingeräumt wird mit der Absicht, Parallelimporte zu verhindern.<sup>66</sup> Die wettbewerbspolitische Beurteilung der Beschränkung des intrabrand-Wettbewerbs hängt dann von der Intensität des interbrand-Wettbewerbs ab.

- (2) Die VO Nr. 1984/83 stellt **Alleinbezugsvereinbarungen** frei.<sup>67</sup> Bei Alleinbezugsbindungen verpflichtet sich der Händler, seinen gesamten Bedarf nur bei einem Lieferanten zu beziehen. Für die Wettbewerbspolitik stellt sich dabei das Problem, daß bei einer Vielzahl geschlossener Systeme von Alleinbezugsbindungen langfristig Marktzutrittsschranken für neue Lieferanten geschaffen werden.<sup>68</sup> Aus diesem Grund sind Vereinbarungen unzulässig, deren Zeitraum fünf Jahre überschreitet.
- (3) Neben den Ausschließlichkeitsbindungen spielen vor allem **selektive Vertriebssysteme**, wie sie in der Kraftfahrzeugbranche üblich sind, eine große Rolle.<sup>69</sup> Bei selektiven Vertriebssystemen handelt es sich um Absatzorganisationen, bei denen sich der Hersteller auf eine kleine Anzahl von Abnehmern, die über eine sachliche Eignung für den Vertrieb der Produkte verfügen, in einem Gebiet beschränkt. Die Zulässigkeit solcher Vertriebssysteme im Kraftfahrzeugsektor wird durch die VO Nr. 1475/95<sup>70</sup> (vorher VO Nr. 123/85) abgesteckt. Die Verordnung stellt Vereinbarungen frei, an denen nur zwei Unternehmen

<sup>65</sup> Interbrand-Wettbewerb beschreibt den Wettbewerb zwischen den Produkten unterschiedlicher Hersteller, während sich der intrabrand - Wettbewerb auf den Wettbewerb unterschiedlicher Händler mit den Produkten derselben Hersteller bezieht. Vgl. hierzu insbesondere *Duijm, B.*, Die Wettbewerbspolitik der EG gegenüber vertikalen Vertriebsvereinbarungen, Baden-Baden 1997, S. 109 ff.

<sup>66</sup> Innerhalb dieser Alleinvertriebsvereinbarungen sind daher alle Klauseln verboten, die dem Schutz des Parallelhandels widersprechen. Vgl. Bekanntmachung zu den Verordnungen (EWG) Nr. 1983/83 und 1984/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen beziehungsweise Alleinbezugsvereinbarungen, in: ABI EG 1984 Nr. C 101, S. 2 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1984/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Alleinbezugsvereinbarungen, in: ABI EG 1983 Nr. L 173 S. 5 ff.

<sup>68</sup> Vgl. *Bunte, H.-J.*, und *H. Sauter*, op. cit., S. 247 f.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu *Emmerich, V.*, Kartellrecht, op. cit., S. 314 f. und 540 ff.; *Bach, A.*, Die Zukunft des selektiven Vertriebs in der EG: Zur Novellierung der Gruppenfreistellungsverordnung für den Kfz-Vertrieb, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1993/94: Verwaltungs- Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland und EG, FIW-Schriftenreihe Heft 163*, Köln et al. 1995, S. 31 ff., und *Ebenroth, C. Th.*, *K. W. Lange* und *S. A. Mersch*, Die EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge, Heidelberg 1995, S. 38 ff.

<sup>70</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1475/95 der Kommission vom 28. Juni 1995 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge, in: ABI EG 1995 Nr. L 145, S. 25 ff.

beteiligt sind und in denen sich ein Vertragspartner dem anderen gegenüber verpflichtet, Kraftfahrzeuge nur an ihn oder an eine bestimmte Anzahl von Unternehmen des Vertriebsnetzes zu liefern. Die Gründe für die Freistellung liegen in erhofften Rationalisierungseffekten. Im Interesse eines auf das Produkt zugeschnittenen Kundendienstes ist es rational, die Zusammenarbeit zwischen Händlern und Herstellern auf eine begrenzte Anzahl von Händlern und Werkstätten zu beschränken.

- (4) Die VO Nr. 417/85 erklärt für bestimmte Gruppen von **Spezialisierungsvereinbarungen** das allgemeine Kartellverbot des Art. 85 (1) EGV für nicht anwendbar.<sup>71</sup> Darunter fallen sämtliche Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, durch die sich Unternehmen zum Zweck der Spezialisierung gegenseitig verpflichten, die Herstellung bestimmter Erzeugnisse ihren Vertragspartnern zu überlassen bzw. bestimmte Erzeugnisse gemeinsam zu produzieren, wobei die fraglichen Erzeugnisse sowie die sonstigen gleichartigen Erzeugnisse der beteiligten Unternehmen nicht mehr als 20 % Marktanteil auf dem Gemeinsamen Markt oder einem wesentlichen Teil von ihm ausmachen dürfen und der Gesamtumsatz aller an der Vereinbarung beteiligten Unternehmen nicht mehr als 1 Mrd. ECU betragen darf. Bei einem gemeinsamen Vertrieb der spezialisierten Produkte gilt eine Marktanteilsgrenze von 10 %.<sup>72</sup> Vereinbarungen, die die genannten Schwellenwerte überschreiten, müssen bei der Europäischen Kommission angemeldet werden. Die Kooperation zwischen marktstarken Unternehmen soll im Interesse eines wirksamen Wettbewerbs der Einzelfallprüfung unterworfen bleiben. Die Gründe für diese Gruppenfreistellungsverordnung liegen in erhofften Rationalisierungseffekten in der Warenerzeugung, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, durch Ausnutzung von Skaleneffekten und der damit verbundenen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.
- (5) Die VO Nr. 418/85 stellt **Kooperationsvereinbarungen**, die die gemeinsame **Forschung und Entwicklung** von Erzeugnissen und Verfahren sowie die gemeinsame Verwertung der dabei erzielten Ergebnisse zum Gegenstand haben, inklusive der gemeinsamen Produktion, vom Anwendungsbereich des Art. 85 (1) EGV frei.<sup>73</sup> Die Freistellung ist an einigige Bedingungen geknüpft.<sup>74</sup> So muß das F&E-Vorhaben gegenständlich eingegrenzt sein

<sup>71</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 417/85 der Kommission vom 19. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Spezialisierungsvereinbarungen, in: ABI EG 1985 Nr. L 53, S. 1 ff., und Verordnung (EWG) Nr. 151/93 der Kommission vom 23. Dezember 1992 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 417/85, (EWG) Nr. 418/85, (EWG) Nr. 2349/84 und (EWG) Nr. 556/89 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Spezialisierungsvereinbarungen, von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung und Entwicklung von Patentlizenzvereinbarungen und Know-how-Vereinbarungen, in: ABI EG 1993 Nr. L 21, S. 8 ff.

<sup>72</sup> Zur Anwendung der VO Nr. 417/85 vgl. *Wagner, A.*, EWG-Gruppenfreistellung und nationales Kartellrecht: Eine Untersuchung am Beispiel der >>horizontalen<< Gruppenfreistellungsverordnungen Nr. 418/85 (Forschung und Entwicklung) und Nr. 417/85 (Spezialisierung), Köln et al. 1993, S. 79 ff.

<sup>73</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 418/85 der Kommission vom 19. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung, in: ABI EG 1985 Nr. L 53, S. 5 ff., und Verordnung (EWG) Nr. 151/93 der Kommission vom 23. Dezember 1992 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 417/85, (EWG) Nr. 418/85, (EWG) Nr. 2349/84 und (EWG) Nr. 556/89 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Spezialisierungsvereinbarungen, von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung und Entwicklung von Patentlizenzvereinbarungen und Know-how-Vereinbarungen, in: ABI EG 1993 Nr. L 21, S. 8 ff.

<sup>74</sup> Zum Regelungsgehalt der VO Nr. 418/85 vgl. *Möschel, W.*, Die EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Forschungs- und Entwicklungsgemeinschaften, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 31 (1985), S. 261 ff.; *Wissel, H.*, Gruppenfreistellungs-VO für F+E-Gemeinschaften, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 35

und eine klare Zielsetzung haben. Sämtliche Ergebnisse müssen allen Vertragspartnern zugänglich sein, und alle Vertragspartner müssen über das Recht verfügen, die F&E-Ergebnisse selbständig verwerten zu können. Eine gemeinsame Verwertung ist nur dann zulässig, wenn sie sich auf die Erzeugnisse und Verfahren bezieht, für die das Know-how, welches aus der F&E-Vereinbarung hervorgegangen ist, unverzichtbar ist. Art. 6 der VO nennt diejenigen Wettbewerbsbeschränkungen, die auf gar keinen Fall in der Vereinbarung enthalten sein dürfen. Hierzu gehören Beschränkungen der Freiheit der Vertragspartner bezüglich der Festlegung von Mengen und Preisen, der Auswahl der Kunden und der Durchführung zukünftiger F&E-Programme. Verboten ist des weiteren, die Vertragspartner zu bestimmten Verhaltensweisen zu veranlassen, beispielsweise Nichtangriffsklauseln hinsichtlich gewerblicher Schutzrechte von Vertragspartnern. Begründet wird diese Verordnung mit der Bedeutung von Forschung und Entwicklung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien und zugleich auch für die Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums. Damit steht sie in einem engen Zusammenhang mit der industriepolitischen Zielsetzung des Art. 130 EGV. Insbesondere die "Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds" scheint dabei auf weitreichende Gruppenfreistellungen abzielen.<sup>75</sup> Auch hier zeigt sich wiederum, daß besonders der Art. 85 (3) EGV die Legitimationsgrundlage dafür darstellt, daß im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik auch allgemeinpoltische Ziele Beachtung finden. Hintergrund für diese Ausnahmeregel bildet die Tatsache, daß F&E-Projekte häufig mit hohen Risiken und großen finanziellen Lasten verbunden sind, die ein einzelnes Unternehmen nicht zu tragen bereit ist, so daß zwischenbetriebliche Kooperationen sich in diesen Bereichen innovationsfördernd auswirken.

- (6) Entsprechend der VO Nr. 4087/88 werden Vereinbarungen über das **einstufige Vertriebs- und Dienstleistungsfranchising** vom allgemeinen Kartellverbot des Art. 85 (1) EGV ausgenommen.<sup>76</sup> Unter Franchisevereinbarungen versteht man Vereinbarungen, in denen ein Unternehmen als Franchisegeber einem anderen Unternehmen, dem Franchisenehmer, gegen finanzielle Vergütung gestattet, ein Franchise (Gesamtheit von Rechten an gewerblichem und geistigem Eigentum) zum Zweck der Vermarktung bestimmter Waren und Dienstleistungen zu nutzen. Gemäß Art. 5 VO darf es sich bei den Franchisevereinbarungen nicht um gegenseitige Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern handeln. Darüber hinaus dürfen die Wettbewerbsbeschränkungen keine Behinderung des Warenbezugs bei gleicher Qualität mit der Ware des Franchisegebers, Festlegung der Verkaufspreise sowie

---

(1985), S. 772 ff.; *Korah, V.*, R&D and the EEC Competition Rules Regulation 418/85, Oxford 1986; *Bunte, H.-J.*, und *H. Sauter*, op. cit., S. 73 ff.; *Ziegler, J. C.*, Die Zulässigkeit der Forschungsk Kooperationen im Kartellrecht der EG und USA: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Gruppenfreistellungsverordnung für Forschung und Entwicklung und des National Cooperative Research Act, Köln et al. 1991, S. 69 ff., und *Wagner, A.*, op. cit., S. 43 ff.

<sup>75</sup> Vgl. *Immenga, U.*, Wettbewerbspolitik contra Industriepolitik nach Maastricht, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), Europa 2000 - Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg 1993, S. 157.

<sup>76</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 4087/88 der Kommission vom 30. November 1988 über die Anwendung von Art. 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Franchisevereinbarungen, in: ABI EG 1988 Nr. L 359, S. 46 ff.

Nichtangriffsklauseln und Belieferungsverbote an Endverbraucher im Gemeinsamen Markt aus Gründen des Wohnsitzes beinhalten.<sup>77</sup>

- (7) Die VO Nr. 240/96 über **Technologietransfer-Vereinbarungen**<sup>78</sup> hat die Verordnungen Nr. 2349/84 über Patentlizenzen<sup>79</sup> und Nr. 556/89 über Know-how-Vereinbarungen<sup>80</sup> ersetzt. Damit wurden die Patentlizenz- und Know-how-Vereinbarungen weitgehend harmonisiert und vereinfacht, um eine Verbreitung technischer Kenntnisse in der EG und die Herstellung technisch verbesserter Produkte zu fördern.<sup>81</sup> Vereinbarungen, in denen ein Unternehmen, das Inhaber eines Patents oder Know-hows ist, einem anderen Unternehmen die Nutzung des lizenzierten Patents gestattet oder ihm sein Know-how zur Verfügung stellt, werden von der Verbotsnorm des Art. 85 (1) EGV freigestellt, sofern an den Absprachen nur zwei Unternehmen beteiligt sind. Darüber hinaus muß sich der Lizenzgeber verpflichten, die überlassene Technologie im Vertragsgebiet nicht selbst zu nutzen und dort keine weiteren Lizenzen zu vergeben. Dagegen muß sich der Lizenznehmer verpflichten, die überlassene Technologie in den Gebieten des Lizenzgebers und anderer Lizenznehmer nicht zu nutzen. Diese Verpflichtungen tragen im allgemeinen zur Verbesserung der Produktion und zur Förderung des technischen Fortschritts bei. Verboten sind Wettbewerbsverbote sowie Beschränkungen der Handlungsfreiheit des Lizenznehmers bezüglich der Festlegung von Mengen, Preisen und der Auswahl der Abnehmer.

In der Anwendungspraxis der umfangreichen Gruppenfreistellungen nach Art. 85 (3) EGV lassen sich zwei Problemgruppen ableiten. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist mit den Gruppenfreistellungen - auch wenn sie sich durchaus wettbewerbspolitisch rechtfertigen lassen - immer die Gefahr verbunden, daß das Wettbewerbsprinzip relativiert wird. Die Voraussetzungen zur Erteilung der Freistellung enthalten eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe, die je nach Auslegung auch für außerwettbewerbliche Ziele interpretiert werden. Das zweite Problem

<sup>77</sup> Zum Regelungsgehalt der VO Nr. 4087/88 vgl. *Sauter, H.*, Die gruppenweise Freistellung von Franchisevereinbarungen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 39 (1989), S. 284 ff.; *Korah, V.*, Franchising and the EEC Competition Rules Regulation 4087/88, Oxford 1989, und *Weltrich, O.*, Franchising im EG-Kartellrecht: Eine kartellrechtliche Analyse nach Art. 85 EWGV, Köln et al. 1992, S. 269 ff.

<sup>78</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 240/96 der Kommission vom 31. Januar 1996 zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Technologietransfer Vereinbarungen, in: *ABI EG* 1996 Nr. L 31, S. 2 ff.

<sup>79</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2349/84 der Kommission vom 23. Juli 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Patentlizenzvereinbarungen, in: *ABI EG* 1984 Nr. L 219, S. 15 ff., und Verordnung (EG) Nr. 2131/95 der Kommission vom 7. September 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2349/84 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Patentlizenzvereinbarungen, in: *ABI EG* 1995 Nr. L 214, S. 6 ff.

<sup>80</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 556/89 der Kommission vom 30. November 1988 zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Know-how-Vereinbarungen, in: *ABI EG* 1989 Nr. L 61, S. 1 ff., und Verordnung (EWG) Nr. 151/93 der Kommission vom 23. Dezember 1992 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 417/85, (EWG) Nr. 418/85, (EWG) Nr. 2349/84 und (EWG) Nr. 556/89 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Spezialisierungsvereinbarungen, von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung, von Patentlizenzvereinbarungen und Know-how-Vereinbarungen, in: *ABI EG* 1993 Nr. L 21, S. 8 ff.

<sup>81</sup> Vgl. *Stoffmehl, Th.*, Die Gruppenfreistellungsverordnung der EU-Kommission für Technologietransfer-Vereinbarungen, in: *Computer und Recht* 12 (1996), S. 305 ff., sowie *Winkler, R. M.*, und *H.-P. Jugel*, Die neue EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Technologietransfer-Vereinbarungen, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 7 (1996), S. 364 ff.

bezieht sich auf die wettbewerbsrechtlichen Aspekte der zahlreichen Gruppenfreistellungen.<sup>82</sup> Den Gruppenfreistellungsverordnungen liegt kein konsistentes Regelungsprogramm zugrunde.<sup>83</sup> Damit ergibt sich das Problem, daß die Anwendungsbereiche der Gruppenfreistellungen nicht aufeinander abgestimmt sind, wenn in einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung der Anwendungsbereich mehrerer Gruppenfreistellungsverordnungen tangiert wird. Daraus resultiert eine erhöhte Intransparenz und Rechtsunsicherheit der jeweils betroffenen Unternehmen.

#### 4.2.2 Artikel 86 EGV

Art. 86 EGV verbietet die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dadurch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden kann. Ähnlich wie § 22 GWB umfaßt das Mißbrauchsverbot sowohl den sog. **Ausbeutungsmißbrauch** in Form von unangemessenen Preisen und Geschäftsbedingungen gegenüber vor- und nachgelagerten Wirtschaftsstufen (vertikal) als auch den sog. **Behinderungsmißbrauch** gegenüber Konkurrenten auf beherrschten oder dritten Märkten (i.d.R. horizontal). Durch Behinderungsstrategien versucht das marktbeherrschende Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten seiner Konkurrenten zu beeinträchtigen. Dieses Mißbrauchsverbot unterscheidet sich jedoch vom deutschen Recht insofern, als Mißbräuche kraft Gesetzes per se verboten sind.<sup>84</sup>

Nach der Rechtsprechung des EuGH gilt ein Unternehmen dann als marktbeherrschend, wenn es auf einem Bedarfsmarkt<sup>85</sup> die Fähigkeit zur Entwicklung unabhängiger Marktstrategien besitzt. Das heißt, das Unternehmen verfügt über einen vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierten Verhaltensspielraum. Dies ist dann der Fall, wenn ein Unternehmen ohne große Rücksichtnahme auf Wettbewerber (horizontal) bzw. Lieferanten oder Abnehmer (vertikal) handeln kann.

Art. 86 EGV stellt jedoch kein Monopolisierungsverbot i. S. von sec. 2 Sherman Act dar, wodurch die Erlangung einer marktbeherrschenden Stellung untersagt wird. Vielmehr werden marktbeherrschende Unternehmen einer zusätzlichen Verhaltenskontrolle unterzogen.<sup>86</sup> Der unbestimmte Rechtsbegriff der Marktbeherrschung ist von der Rechtsprechung durch eine Reihe von Marktstrukturmerkmalen konkretisiert worden.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> Vgl. dazu auch *Martinek, M.*, und *St. Habermeyer*, Das Chaos der Gruppenfreistellungsverordnungen: Analyse, Kritik und Verbesserungsvorschläge, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 158 (1994), S. 108 ff.

<sup>83</sup> Vgl. *Veelken, W.*, Zum Verhältnis der Gruppenfreistellungsverordnungen zueinander, in: *Immenga, U., W. Möschel und D. Reuter* (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebenzigsten Geburtstag, Baden-Baden 1996, S. 789.

<sup>84</sup> Vgl. *Bellamy, Ch.*, und *G. Child*, op. cit., S. 588 ff., und *Emmerich, V.*, Kartellrecht, op. cit., S. 558.

<sup>85</sup> Bei der sachlichen Marktabgrenzung folgen Gerichtshof und Kommission dem Bedarfsmarktkonzept. Das Bedarfsmarktkonzept stellt bei der Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes auf Güter und Dienstleistungen ab, die aus der Sicht der Marktgegenseite dazu geeignet sind, einen bestimmten gesellschaftlichen Bedarf zu decken, d. h., die Güter auf einem Bedarfsmarkt sind untereinander funktional austauschbar. Vgl. *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, 5. Aufl., Stuttgart 1996, S. 47 f.

<sup>86</sup> Vgl. *Kerber, W.*, Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, op. cit., S. 194.

<sup>87</sup> Vgl. *Schmidt, I.*, und *A. Schmidt*, Europäische Wettbewerbspolitik: Eine Einführung, München 1997, S. 48.

- relativ hoher Marktanteil (40 % oder mehr) sowie großer Abstand zu den Konkurrenten,
- vertragliche und sonstige Beziehungen zu aktuellen oder potentiellen Konkurrenten,
- Beteiligungen und personelle Verflechtungen,
- Verbindungen zu Abnehmern und Lieferanten,
- Finanzkraft eines Konzerns,
- technologische Vorsprünge vor Konkurrenten,
- Besitz von Schutzrechten und berühmten Warenzeichen,
- Fehlen potentieller Konkurrenten sowie
- Abhängigkeit der Abnehmer.

Zur besseren Justitiabilität des Mißbrauchsverbots enthält Art. 86 EGV vier Regelbeispiele, die die generelle Mißbrauchsklausel konkretisieren. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine erschöpfende Aufzählung aller möglichen Verstöße. Verboten sind der Preis- und Konditionenmißbrauch (Art. 86 lit. a EGV), Einschränkungen der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher (Art. 86 lit. b EGV), Diskriminierungen von Handelspartnern (Art. 86 lit. c EGV) sowie die sachlich nicht gerechtfertigte Kopplung verschiedener Leistungen (Art. 86 lit. d EGV).

Gem. Art. 1 VO Nr. 17 gilt das Verbot des Art. 86 EGV unmittelbar, ohne daß es einer vorübergehenden Entscheidung der Europäischen Kommission bedarf; Art. 86 EGV ist insofern ein Schutzgesetz i. S. von § 823 (2) BGB. Es besteht auch keine Freistellungsmöglichkeit.

Zum Spektrum der Behinderungsstrategien, die in der bisherigen Anwendungspraxis des Art. 86 EGV erfaßt sind, zählen:

- die Kampfpreisunterbietung zur Verdrängung der Konkurrenten auf schon beherrschten oder auf dritten Märkten<sup>88</sup>;
- Boykott- und Lieferverweigerung, bspw. wenn vertikal integrierte Unternehmen versuchen, ihren nicht-integrierten Konkurrenten auf der Herstellerstufe den Zugang zu den Rohstoffmärkten zu verweigern<sup>89</sup>;
- (Preis-)Diskriminierung, entsprechend Art. 86 lit. c EGV wird marktbeherrschenden Unternehmen die "Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden" verboten<sup>90</sup>, sowie
- Ausschließlichkeitsbindungen, da diese in der Hand marktbeherrschender Unternehmen ein Instrument zur Ausdehnung ihrer Macht auf vor- und nachgelagerte Märkte sind, sowie Kopplungsbindungen, da solche Verträge den Zweck haben, mit Hilfe der sachlich nicht gerechtfertigten Kopplung der verschiedenen Leistungen die Marktbeherrschung auf weitere Märkte auszudehnen<sup>91</sup>.

Das Verbot des Art. 86 EGV erfaßt aber nicht nur den Behinderungsmißbrauch, sondern auch den Ausbeutungsmißbrauch marktbeherrschender Stellungen gegenüber vor- und nachgelagerten Wirtschaftsstufen. Dabei darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß hinsichtlich

<sup>88</sup> Vgl. bspw. *ECS/AKZO*, in: WuW/E EV 1111 ff.

<sup>89</sup> Vgl. bspw. *Zoja/CSC-ICI*, in: WuW/E EV 427 ff.

<sup>90</sup> Vgl. bspw. *Chiquita*, in: WuW/E EV 651 ff.

<sup>91</sup> Zur Ausschließlichkeits- und Kopplungsbindung vgl. den Fall *Vitamine*, in: WuW/E EV 673 ff.

der Unterscheidung zwischen Behinderungs- und Ausbeutungsmissbrauch beide Formen häufig zusammen auftreten oder der Ausbeutungsmissbrauch auf einem früheren Behinderungsmissbrauch beruht. Art. 86 EGV nennt zwei Regelbeispiele für den Ausbeutungsmissbrauch:

- unmittelbare oder mittelbare "Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen" (lit. a) und
- "Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher" (lit. b).

In der bisherigen Anwendungspraxis hat jedoch der Ausbeutungsmissbrauch, obwohl Kommission und EuGH wiederholt das Vorliegen eines Preismissbrauchs erwogen haben, nur eine untergeordnete Rolle gespielt.<sup>92</sup>

Im Hinblick auf Art. 86 EGV läßt sich festhalten, daß das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung der Erhaltung und dem Schutz des Wettbewerbs gilt. Damit steht Art. 86 EGV in unmittelbarem Zusammenhang mit der integrationspolitischen Komponente des europäischen Wettbewerbsrechts zur Erhaltung wettbewerblicher Strukturen und damit zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, der weitgehend frei von Handelsbeeinträchtigungen ist. Vor diesem Hintergrund bietet Art. 86 EGV - da er auch keine Freistellungsmöglichkeiten enthält - kein Einfallstor dafür, um die Wettbewerbspolitik zur Realisierung gemeinschaftsweiter Ziele zu instrumentalisieren. Aus Art. 86 EGV lassen sich keine unmittelbaren Grundlagen für interventionistische Tendenzen ableiten, die allerdings auch in der Form einer Nichtanwendung auftreten können.

#### 4.2.3 Europäische Fusionskontrollverordnung

Für die Europäische Union wurde mit der Verabschiedung der Verordnung Nr. 4064/89 eine umfassende Fusionskontrolle statuiert.<sup>93</sup> Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Fusionskontrollverordnung (EFKVO) im September 1990 erhielt die europäische Wettbewerbsordnung für den wettbewerbsrechtlich sensiblen Bereich der Unternehmenszusammenschlüsse eine wesentliche Ergänzung. Damit wurde eine bedeutende Lücke geschlossen, da der Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt auch durch die Konzentrationsstrategie infolge von Fusionen behindert werden kann.<sup>94</sup>

Die Entwicklungsgeschichte der europäischen Fusionskontrolle reicht dabei weit zurück. "Als ein Lehrstück für den langen Atem, den die europäische Einigung braucht, mag die Geschichte der europäischen Fusionskontrolle gelten."<sup>95</sup> Ursprünglich hatte der EG-Vertrag - im Gegen-

<sup>92</sup> Vgl. *Emmerich, V.*, Kartellrecht, op. cit., S. 574 f. Eine Ausnahme bildet der bereits zitierte Chiquita-Fall, in welchem der EuGH das sog. Gewinnspannenkonzept zur Feststellung des Ausbeutungsmissbrauchs entwickelte.

<sup>93</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21.12.1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABI EG 1989 Nr. L 395, S. 1 ff., sowie die Berichtigungen in: ABI EG 1990 Nr. L 73, S. 34 ff., und ABI EG 1990 Nr. L 257, S. 13 ff.

<sup>94</sup> Vgl. *Schmidt, I.*, Die Europäische-Fusionskontrollverordnung, in: *Wirtschaftsdienst* 70 (1990), S. 90.

<sup>95</sup> *Caspari, M.*, und *D. Schwarz*, Europäische Fusionskontrolle: Ein Historienspiel, in: *Andrea, C.-A., J. Kirchhoff und G. Pfeiffer* (Hrsg.), Wettbewerb als Herausforderung und Chance: Festschrift für Werner Benisch, Köln et al. 1989, S. 383.

satz zum EGKS-Vertrag<sup>96</sup> - keine Zusammenschlußkontrolle vorgesehen. Den Ausgangspunkt für die Entwicklung der europäischen Fusionskontrolle markiert die 1966 von der Kommission veröffentlichte Denkschrift zum "Problem der Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt".<sup>97</sup> Im Zuge der mit dem Integrationsprozeß verstärkt einhergehenden Unternehmenskonzentration beauftragte die Kommission eine Expertengruppe mit der Untersuchung der Frage, welche Haltung die Kommission gegenüber diesen Konzentrationsprozessen einnehmen sollte.<sup>98</sup> Umstritten war dabei, ob das rechtliche Instrumentarium der Artikel 85 und 86 EGV ausreiche, um damit auch Unternehmensfusionen zu erfassen. Die Expertengruppe sprach sich dabei für eine Anwendbarkeit des Art. 85 EGV aus, sofern nach dem Zusammenschluß rechtlich getrennte Unternehmenseinheiten fortbestehen würden und der Wettbewerb spürbar eingeschränkt werden würde.<sup>99</sup> Ein Minderheitsserwerb sei dagegen nach Art. 85 EGV nicht auf Konzentrationsvorgänge anwendbar, da diese nicht das Marktverhalten betreffen und daher weder unmittelbar noch mittelbar zwangsläufig eine Wettbewerbsbeschränkung zur Folge hätten.<sup>100</sup>

Aufgrund der notwendigen unterschiedlichen wettbewerblichen Bewertung von Kartellen und Unternehmenszusammenschlüssen lehnte jedoch die Kommission eine gleichförmige Anwendung der Verbotsnorm des Art. 85 (1) EGV auf beide Vorgänge ab. Letztendlich seien Unternehmenszusammenschlüsse nicht per se gegen das öffentliche Interesse gerichtet, was im Gegensatz dazu bei Kartellen grundsätzlich angenommen werden könne.<sup>101</sup>

Dagegen sah die Kommission - im Einklang mit der Expertengruppe - beim Mißbrauchsverbot des Art. 86 EGV keine konzeptionellen Schwierigkeiten, diesen auf konzentrierte Vorgänge anzuwenden. Artikel 86 EGV sei dann anzuwenden, wenn durch die Fusion eines marktbeherrschenden Unternehmens mit einem anderen Unternehmen der Wettbewerb auf dem relevanten Markt ausgeschlossen wird. Diese von der Kommission entwickelte Rechtsansicht wurde erstmals im Fall *Continental Can* angewendet und durch die Rechtsprechung des EuGH weitgehend bestätigt.<sup>102</sup> Zwar verneinte der EuGH im konkreten Fall das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung und hob daher die Verfügung der Europäischen Kommission auf, aber dennoch kann dieser Entscheidung eine richtungweisende Bedeutung zugeschrieben

<sup>96</sup> Vgl. *Feuring, W.*, Zusammenschlußkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Köln et al. 1980.

<sup>97</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Das Problem der Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt, Denkschrift der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 1.12.1965 - SEK (65) 3500, abgedruckt in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 16 (1966), S. 330 ff.

<sup>98</sup> Vgl. *Caspari, M.*, und *D. Schwarz*, op. cit., S. 384, und *Stockenhuber, P.*, Die Europäische Fusionskontrolle: Das materielle Recht, Baden-Baden 1995, S. 28 ff.

<sup>99</sup> Vgl. dazu auch *Emmerich, V.*, Die Auslegung von Art. 85 Abs. 1 EWG-Vertrag durch die bisherige Praxis der Kommission, in: *Europarecht* 6 (1971), S. 308 f., und *Hitzler, G.*, Systeme der Fusionskontrolle: Ein Vergleich der Fusionskontrolle nach französischem und europäischem Recht mit der Fusionskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, München 1979, S. 83 ff. Im Gegensatz dazu vgl. *Börner, B.*, Gemeinschaftsunternehmen im Wettbewerbsrecht von EWGV und EGKS, in: *Huber, U.*, und *B. Börner*, Gemeinschaftsunternehmen im deutschen und europäischem Wettbewerbsrecht, Köln et al. 1978, S. 192.

<sup>100</sup> Vgl. *Caspari, M.*, und *D. Schwarz*, op. cit., S. 385.

<sup>101</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Das Problem der Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt, Denkschrift der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 1.12.1965, supra, S. 342 ff.

<sup>102</sup> Vgl. *Continental Can/Kommission der EWG*, in: *EuGH Slg.* 1973, Rs. 6/72, S. 215 ff.

werden, da der EuGH die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung im Sinne von Art. 86 EGV auch dann bejahte, wenn eine bereits vorhandene beherrschende Stellung mittels einer Fusion verstärkt werde.

Allerdings kann die Zusammenschlußkontrolle nach Art. 86 EGV erst dann einsetzen, wenn zumindest eines der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung schon vor dem Zusammenschluß innehat.<sup>103</sup> Damit wird jedoch ersichtlich, daß der Art. 86 EGV nur eine lückenhafte Grundlage für die Anwendung einer Zusammenschlußkontrolle im Gemeinsamen Markt darstellt.<sup>104</sup>

Die Notwendigkeit einer umfassenden Lösung hatte der europäische Gesetzgeber erkannt. Daher legte die Kommission 1973 dem Rat den ersten Vorschlag einer Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vor.<sup>105</sup> Dieser Verordnungsvorschlag verfolgte den Zweck, die durch das Urteil des Gerichtshofs ermöglichte ex post-Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, die eine marktbeherrschende Stellung wesentlich verstärken, in zweifacher Hinsicht auszudehnen. Durch eine Meldepflicht für Zusammenschlüsse bestimmter Größe sollte eine präventive Fusionskontrolle - die als solche durch Art. 86 EGV nicht gedeckt war - ermöglicht werden; zudem sollte die Fusionskontrolle schon dann greifen, wenn an dem Zusammenschluß kein bereits marktbeherrschendes Unternehmen beteiligt war.<sup>106</sup> Die Realisierung dieser Verordnung scheiterte jedoch an den zahlreichen ungeklärten Detailfragen.<sup>107</sup> Der Verordnungsvorschlag blieb daher nahezu 15 Jahre unbeachtet.

Erst das bahnbrechende Urteil des EuGH im *Philip Morris Fall*<sup>108</sup> führte zu einer deutlichen Wende und belebte die Diskussion zur Einführung einer europäischen Fusionskontrolle neu.<sup>109</sup> Entgegen der bisherigen Rechtsauffassung stellte der Gerichtshof fest, daß bestimmte Formen des Beteiligungserwerbs am Kapital eines Wettbewerbers von Artikel 85 EGV erfaßt werden. Dieses Urteil hat in einem großen Maße zur Verunsicherung hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Art. 85 EGV geführt.<sup>110</sup> Die von der Kommission ausgehenden Drohungen, nach dem Philip Morris-Urteil die Möglichkeiten einer Zusammenschlußkontrolle auch nach Art. 85

<sup>103</sup> So die herrschende Meinung. Vgl. dazu *Blank, J.*, Europäische Fusionskontrolle im Rahmen der Artt. 85, 86 des EWG-Vertrages, Baden-Baden 1991, S. 193 und *Cook, J.*, und *Ch. Kerse*, EEC Merger Control: Regulation 4064/89, London 1991, S. 2 und 136 f.

<sup>104</sup> Vgl. bereits dazu *Mestmäcker, E.-J.*, Die Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen nach Artikel 86 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Caemmerer, E. von, H. J. Schlochauer und E. Steindorff* (Hrsg.), Probleme des europäischen Rechts: Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1966, S. 336 ff.; *Bechtold, R.*, Die EWG-Fusionskontrolle de lege lata unter Einbeziehung von Gemeinschaftsunternehmen, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 31 (1985), S. 445 ff.; *Korah, V.*, The Control of Mergers under the EEC Competition Law, in: *European Competition Law Review* 8 (1987), S. 240 ff., und *Krimphove, D.*, Europäische Fusionskontrolle, Köln et al. 1992, S. 202 ff.

<sup>105</sup> Vgl. Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: *ABI EG* 1973 Nr. C 92, S. 1 ff.

<sup>106</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 3. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1974, Brüssel - Luxemburg 1975, S. 15 f.

<sup>107</sup> Vgl. *Caspari, M.*, und *D. Schwarz*, op. cit., S. 389.

<sup>108</sup> Vgl. *British-American Tobacco/R.J. Reynolds Industries/Kommission der EG ("Philip Morris")*, in: *EuGH Slg.* 1987, Rs. 142 und 156/84, S. 4487 ff.

<sup>109</sup> Vgl. dazu die detaillierte Darstellung von *Kronast, St.*, Die >>Philip-Morris-Doktrin<< und die Europäische Fusionskontrolle, Baden-Baden 1996, S. 25 ff.

<sup>110</sup> Vgl. *Immenga, U.*, und *A. Fuchs*, Art. 85 EWG-Vertrag als Grenze für Unternehmensbeteiligung, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 41 (1988), S. 3052.

EGV auszuloten<sup>111</sup> und die zunehmende Bedeutung von Unternehmenszusammenschlüssen im Gemeinsamen Markt<sup>112</sup>, haben die Verabschiedung der Europäischen Fusionskontrollverordnung im Jahre 1989 erheblich beschleunigt. Ob und inwieweit die Art. 85 und 86 EGV neben der EFKVO Anwendung finden, bleibt dabei weiterhin ungeklärt.<sup>113</sup>

Der materiell-rechtliche Regelungsgehalt der europäischen Fusionskontrolle läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Nicht jeder Unternehmenszusammenschluß fällt unter den Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrolle. Gem. Art. 3 EFKVO werden nur Konzentrationsvorhaben von gemeinschaftsweiter Bedeutung erfaßt. Damit sollen zum einen sogenannte Bagatellfälle ausgeschlossen werden und zum anderen wird damit gleichzeitig der Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrolle zur mitgliedstaatlichen Fusionskontrolle abgegrenzt.<sup>114</sup> Der Tatbestand einer gemeinschaftsweiten Bedeutung knüpft gem. Art. 1 (2) EFKVO an folgende Bedingungen:<sup>115</sup>

- der weltweite Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen muß mehr als 5 Mrd. ECU betragen,
- der gemeinschaftsweite Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen zusammen muß 250 Mill. ECU überschreiten und
- es darf nicht der Fall vorliegen, daß die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen jeweils mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Gesamtumsatzes in einem und demselben Mitgliedstaat erzielen.<sup>116</sup>

Während die ersten beiden Bedingungen die sogenannten **Aufgreifkriterien** der Fusionskontrolle beschreiben, wird mit der dritten Bedingung eine implizite Vermutung für eine Nichtbeeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels aufgestellt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß diese Zwei-Drittel Regelung nur dann gilt, wenn *alle* am Zusammenschluß beteiligten

<sup>111</sup> Vgl. *Veelken, W.*, Aspekte der europäischen Fusionskontrolle, in: *ders., M. Karl und St. Richter*, Die Europäische Fusionskontrolle: Grundzüge und Einzelfragen der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89, Tübingen 1992, S. 7.

<sup>112</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, Die europäische Fusionskontrolle - erste Erfahrungen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 41 (1991), S. 536.

<sup>113</sup> Vgl. *Staudenmayer, D.*, Das Verhältnis der Art. 85, 86 EWGV zur EG-Fusionskontrollverordnung, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 475 ff.

<sup>114</sup> Vgl. *Krimphove, D.*, op. cit., S. 223.

<sup>115</sup> Vgl. hierzu insbesondere *Drauz, G.*, und *D. Schroeder*, Praxis der europäischen Fusionskontrolle, 3. Aufl., Köln 1995, S. 1 ff.

<sup>116</sup> Nach der Veränderung der EFKVO vom 30. Juni 1997 fallen mit Wirkung zum 01.03.1998 auch solche Zusammenschlüsse unter die Verordnung, wenn:

- der weltweite Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen zusammen mehr als 2,5 Mrd. ECU beträgt,
- der Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen in mindestens drei Mitgliedstaaten jeweils 100 Mio. ECU beträgt,
- in jedem von mindestens drei der erfaßten Mitgliedstaaten der Gesamtumsatz von mindesten zwei beteiligten Unternehmen jeweils mehr als 25 Mio. ECU beträgt, und
- der gemeinschaftsweite Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils 100 Mio. ECU übersteigt.

Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: *ABI EG* 1997 Nr. L 180, S. 1 ff. Vgl. dazu auch *Baron, M.*, Die neuen Bestimmungen der Europäischen Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 579 ff.

Unternehmen jeweils mehr als zwei Drittel ihres Umsatzes in einem und demselben Mitgliedstaat erzielen.<sup>117</sup>

Art. 3 EFKVO präzisiert den Zusammenschlußbegriff der europäischen Fusionskontrolle.<sup>118</sup> Gem. Art. 3 (1) EFKVO wird ein Zusammenschluß dadurch bewirkt, daß "zwei oder mehr bisher voneinander unabhängige Unternehmen fusionieren" [Art. 3 (1) lit. a EFKVO] oder daß "eine oder mehrere Personen, die bereits mindestens ein Unternehmen kontrollieren, oder daß ein oder mehrere Unternehmen durch den Erwerb von Anteilsrechten oder Vermögenswerten, durch Vertrag oder in sonstiger Weise die unmittelbare oder mittelbare Kontrolle über die Gesamtheit oder über Teile eines oder mehrerer anderer Unternehmen erwerben" [Art. 3 (1) lit. b EFKVO].

Darüber hinaus bestimmt Art. 3 (2) Satz 2 EFKVO, daß "die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens, das auf Dauer alle Funktionen einer selbständigen wirtschaftlichen Einheit erfüllt und keine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Gründerunternehmen im Verhältnis zueinander oder im Verhältnis zu dem Gemeinschaftsunternehmen mit sich bringt", einen Zusammenschluß gem. Art. 3 (1) lit. b darstellt (**konzentratives Gemeinschaftsunternehmen**).<sup>119</sup>

Damit wird der Zusammenschlußbegriff der europäischen Fusionskontrolle durch diese drei speziell geregelten Tatbestandsalternativen Fusion, Kontrollerwerb und konzentratives Gemeinschaftsunternehmen bestimmt.<sup>120</sup> Ergänzung erfahren diese Tatbestandsalternativen durch eine allgemeine Definition des Begriffs der Kontrolle über ein anderes Unternehmen in Art. 3 (3) EFKVO. Der Kontrollbegriff setzt dabei allein an der Beherrschungsmöglichkeit an.<sup>121</sup> Unter Kontrolle wird jeder bestimmende Einfluß eines Unternehmens auf die Tätigkeit eines Unternehmens verstanden, unabhängig davon, auf welche Weise diese Kontrolle erworben oder mit welchen Mitteln sie ausgeübt wird.

Im Hinblick auf die Beurteilung von Gemeinschaftsunternehmen ergibt sich innerhalb der Fusionskontrolle die Schwierigkeit, kooperative von konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen abzugrenzen.<sup>122</sup> Im Gegensatz zu den konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen fallen ko-

<sup>117</sup> Vgl. *Drauz, G., und D. Schroeder, op. cit.*, S. 15 f.

<sup>118</sup> Zum Zusammenschlußbegriff im Rahmen der EFKVO vgl. Bekanntmachung der Kommission über den Begriff des Zusammenschlusses nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89, in: ABI EG 1994 Nr. C 385, S. 12 ff.

<sup>119</sup> Im neu gefaßten Art. 3 (2) EFKVO wird auf die Unterscheidung zwischen konzentrativen und kooperativen Gemeinschaftsunternehmen verzichtet, soweit sie Vollfunktions-Unternehmen sind. Beide Arten fallen grundsätzlich unter den Anwendungsbereich der EFKVO. Für kooperative Gemeinschaftsunternehmen schreibt der neue Art. 2 (4) EFKVO vor, daß eine etwaige Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Muttergesellschaften nach den Kriterien des Art. 85 EGV zu beurteilen ist. Damit bleibt die Unterscheidung zwischen kooperativen und konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen weiterhin von Bedeutung. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABI EG 1997 Nr. L 180, S. 3.

<sup>120</sup> Vgl. dazu *Karl, M.*, Der Zusammenschlußbegriff in der Europäischen Fusionskontrollverordnung: Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Entscheidungspraxis der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1996, S. 71 ff.

<sup>121</sup> Vgl. *Drauz, G., und D. Schroeder, op. cit.*, S. 36 f.

<sup>122</sup> Vgl. hierzu bspw. *Hawk, B. E.*, The EEC Merger Regulation: The First Step Towards One-Stop Merger Control, in: *Antitrust Law Journal* 59 (1990), S. 202 ff.; *Pathak, A. S.*, EEC Concentration Control: The

operative Gemeinschaftsunternehmen unter den Anwendungsbereich des Art. 85 EGV und ihre Legalisierung somit unter die Freistellungsmöglichkeiten des Art. 85 (3) EGV. Der Hintergrund für diese unterschiedlichen Eingriffsschwellen findet sich darin, daß Kartelle, sofern sie nicht die Legalisierungsvoraussetzungen des Art. 85 (3) EGV erfüllen, per se als wettbewerbschädlich angesehen werden. Dagegen können Unternehmenszusammenschlüsse Ausdruck eines dynamischen Umstrukturierungsprozesses der Wirtschaft sein.<sup>123</sup>

Zusammenschlüsse, die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch welche ein wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert wird, sind gem. Art. 2 (3) EFVKVO für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären (**Eingreifkriterium**). Bei der Prüfung des Zusammenschlusses hat die Europäische Kommission gem. Art. 2 (1) lit. b EFVKVO die wirtschaftliche Macht und die Finanzkraft der beteiligten Unternehmen, die Wahlmöglichkeiten der Lieferanten und Abnehmer sowie ihren Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten (vertikaler Aspekt), die rechtlichen und tatsächlichen Marktzutrittsschranken, die Entwicklung des Angebots und der Nachfrage bei den jeweiligen Erzeugnissen und Dienstleistungen sowie die Interessen der Zwischen- und Endverbraucher zu berücksichtigen. Diese Marktstrukturmerkmale sollen den wirksamen Wettbewerb konkretisieren.

Bei der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung folgt die Kommission weitgehend der vom Gerichtshof gegebenen Definition, wonach ein marktbeherrschendes Unternehmen die Fähigkeit besitzt, sich in spürbarem Maße unabhängig von den Wettbewerbern und letztlich von Verbrauchern zu verhalten, wodurch ein wirksamer Wettbewerb verhindert wird. Bei der Beurteilung horizontaler Zusammenschlüsse berücksichtigt die Europäische Kommission im Hinblick auf das Vorliegen von Marktbeherrschung folgende vier Marktstrukturfaktoren:<sup>124</sup>

- Die **Marktstellung der fusionierten Unternehmen** im Hinblick auf den Marktanteil, wobei die Rechtsprechung bislang keinen kritischen Konzentrationsgrad herausgearbeitet

---

Foreseeable Uncertainties, in: *European Competition Law Review* 11 (1990), S. 122 ff.; *ders.*, The EC Commission's Approach to Joint Ventures: A Policy of Contradictions, in: *European Competition Law Review* 12 (1991), S. 176 ff., und *Lohse, A.*, Kartellfreie Gemeinschaftsunternehmen im europäischen Wettbewerbsrecht: Zum Spannungsverhältnis des Art. 3 Abs. 2 der Europäischen Fusionskontrollverordnung zu Art. 85 EWG-Vertrag, Köln et al. 1992, S. 105 ff.

<sup>123</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, Die europäische Fusionskontrolle - erste Erfahrungen, *supra*, S. 539 f.

Zu den vielfältigen Bestimmungsfaktoren, nach denen die Kommission kooperative von konzentrativen Gemeinschaftsunternehmen voneinander abgrenzt vgl. *Siragusa, M.*, und *R. Subitto*, Ein Jahr EG-Fusionskontrolle - eine Zwischenbilanz aus der Sicht des Praktikers, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 41 (1991), S. 875 ff.; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991, Brüssel - Luxemburg 1992, S. 397 ff.; *Montag, F.*, und *K. Heinemann*, Die europäische Fusionskontrolle in der Fallpraxis, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 13 (1992), S. 1369 ff.; *Scherf, D.*, Konzentration und kooperative Gemeinschaftsunternehmen im europäischen Kartellrecht, in: *Die Aktiengesellschaft* 37 (1992), S. 245 ff.; *Sibree, W.*, EEC Merger Control and Joint Ventures, in: *European Law Review* 3 (1992), S. 91 ff.; *Malzer, S.*, Die Stellung von Gemeinschaftsunternehmen im europäischen Wettbewerbsrecht, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 705 ff.; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1992, Brüssel - Luxemburg 1993, S. 130 ff., sowie *Drauz, G.*, und *D. Schroeder*, *op. cit.*, S. 40 ff.

<sup>124</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991, *op. cit.*, S. 408 ff., sowie *Neven, D.*, *R. Nuttal* und *P. Seabright*, Merger in Daylight: The Economics and Politics of European Merger Control, London 1993, S. 101 ff.

hat.<sup>125</sup> Bei der Beurteilung der Marktstellung und damit der Wettbewerbsvorteile der fusionierenden Unternehmen werden ferner die Finanzstärke, das technologische Know-how, die vorhandenen Kapazitäten, die Produktpalette, das Vertriebsnetz sowie langfristige Liefervereinbarungen mit Kunden berücksichtigt. Die Bewertung der Entwicklung der Marktanteile erfolgt in einem dynamischen Kontext, d. h., unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktphase. Dementsprechend werden hohe Marktanteile auf Wachstumsmärkten mit moderner Technologie anders beurteilt als auf ausgereiften Märkten.

- Die **Marktstellung der verbleibenden Wettbewerber** im Hinblick auf Marktanteil, Finanzstärke, Technologie- und Produktionskapazitäten und Vertriebssysteme sowie der Abstand zwischen dem fusionierten Unternehmen und dem nächstgrößten Wettbewerber. Auch die Zahl der verbleibenden Wettbewerber und damit der Versorgungsalternativen wird berücksichtigt.
- Die **Struktur der Nachfrageseite** im Hinblick auf die Stärke der Verhandlungsposition der Nachfrager, die schon bei relativen geringen Marktanteilen der Nachfrager gegeben sein kann (ca. 5-15 %).<sup>126</sup>
- Die Höhe der **Marktschranken** und die **Stärke des potentiellen Wettbewerbs**. Potentieller Wettbewerb wird dann berücksichtigt, wenn klare Beweise für die Wahrscheinlichkeit raschen und wesentlichen Marktzutritts durch Kapazitätserweiterung etablierter oder den Zutritt völlig neuer Wettbewerber vorliegen. Der mögliche Markteintritt muß für das Unternehmen mit den hohen Marktanteilen eine ausreichende Bedrohung darstellen, um es daran zu hindern, sich in spürbarem Maße unabhängig vom Wettbewerbsdruck zu verhalten.

Über die Aufrechterhaltung und Sicherung wirksamen Wettbewerbs hinaus soll die Kommission gem. Art. 2 (1) lit. a EFKVO die (künftige) Entwicklung wirksamen Wettbewerbs berücksichtigen, was auf eine Absenkung des Eingreifkriteriums unter die Marktbeherrschungsschwelle hinauslaufen könnte.

Die Fusionskontrolle orientiert sich jedoch nicht nur ausschließlich an wettbewerblichen Kriterien. Entsprechend dem zweiten Paradigma europäischer Wettbewerbspolitik wird auch die Fusionskontrolle zur Erreichung allgemeinpoltischer Ziele instrumentalisiert. Dies zeigt sich deutlich in Art. 2 (1) lit. b EFKVO. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt hat die Kommission auch "die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sofern diese dem Verbraucher dient und den Wettbewerb nicht behindert", zu berücksichtigen. Hierbei besteht die Gefahr, daß die Fusionskontrolle zu industriepolitischen Zwecken genutzt wird, d. h. bspw., daß die Nichtuntersagung von Groß-

<sup>125</sup> Nach den ersten Erfahrungen mit der europäischen Fusionskontrollpraxis lassen sich verschiedene Marktanteilklassen abbilden: Während bei Marktanteilen von weniger als 25 % gem. Erwägungsgrund Ziff. 15 EFKVO das Vorliegen einer Einzelmarktbeherrschung ausgeschlossen werden kann, wird dies bei Marktanteilen zwischen 25 % und 39 % nur selten vorkommen. Bei Marktanteilen zwischen 40 % und 69 % wird die Feststellung der Marktbeherrschung von der Bedeutung des aktuellen und potentiellen Wettbewerbs determiniert. Marktanteile von über 70 % gelten als ein starkes Indiz für das Vorliegen von Marktbeherrschung. Vgl. *Jones, Ch., und F. E. González-Díaz*, *The EEC Merger Regulation*, London 1992, S. 132 ff.

<sup>126</sup> Vgl. *Kerber, W.*, *Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts*, op. cit., S. 69, sowie *Nordemann, J. B.*, *Gegenmacht und Fusionskontrolle: Praxis und Relevanz im deutschen und europäischen Recht*, Baden-Baden 1996, S. 50 ff. und 112 ff.

fusionen mit dem vagen Hinweis auf die Förderung des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts legalisiert wird.<sup>127</sup> Inwieweit diese Klausel geeignet scheint, die wettbewerbliche Ausrichtung der Fusionskontrolle im Sinne industriepolitischer Zielsetzungen zu unterminieren, ist im nächsten Kapitel bei der Darstellung der Interdependenzen zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik genauer zu analysieren.

Darüber hinaus verpflichtet der 13. Erwägungsgrund der EFkVO die Kommission, sich in ihrem Entscheidungsverhalten "an dem allgemeinen Rahmen der Verwirklichung der grundlegenden Ziele des Vertrages gemäß dessen Artikel 2, einschließlich des Ziels der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft im Sinne des Art. 130a des Vertrages" zu orientieren.<sup>128</sup> Hier zeigt sich, daß die europäische Fusionskontrolle nicht isoliert unter wettbewerblichen Aspekten zu betrachten ist, sondern daß sie im Gesamtkontext der Zielsystematik der europäischen Verträge zu sehen ist. Allerdings ist die Bedeutung dieser Klausel insofern zu relativieren, als die allgemeinen Vertragsziele - im Gegensatz zu früheren Verordnungsentwürfen - lediglich als Erwägungsgründe genannt werden und sich nicht ausdrücklich im Verordnungstext wiedergefunden haben. Somit dürfte das Vertragsziel der Errichtung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs als Auslegungsgrundlage nicht in Frage gestellt sein.<sup>129</sup>

Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß mit der Verabschiedung der Europäischen Fusionskontrollverordnung die Wettbewerbsordnung eine bedeutende Ergänzung erhalten hat. Die bisherigen Versuche, Unternehmensfusionen über die Anwendung der Art. 85 und 86 EGV zu kontrollieren, waren aufgrund der mangelnden Justitiabilität dieser Artikel bezüglich der Anwendung auf den Tatbestand von Zusammenschlüssen zum Scheitern verurteilt. Die Verabschiedung der Fusionskontrollverordnung markiert damit einen wichtigen Schritt zur Sicherung eines Systems, welches den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt. Dies zeigt sich vor allem in der wachsenden Bedeutung der Unternehmenszusammenschlüsse im Zeitalter der Globalisierung der Märkte.

Nach siebenjähriger Anwendungspraxis der Europäischen Fusionskontrolle läßt sich folgende Zwischenbilanz feststellen:

Seit Inkrafttreten der EFkVO sind bis 31.12.1997 701 Fusionsvorhaben gem. Art. 4 EFkVO bei der Europäischen Kommission angemeldet worden, von denen 533 Fälle innerhalb der Monatsfrist für kompatibel mit dem Gemeinsamen Markt gem. Art. 6 (1) lit. b FKVO erklärt worden und 44 Fälle gem. Art. 6 (1) lit. a FKVO nicht unter diese Verordnung gefallen sind. In 42 Fällen hat die Kommission ein Verfahren gem. Art. 6 (1) lit. c EFkVO wegen ernsthafter Zweifel an der Kompatibilität mit dem Gemeinsamen Markt eingeleitet. Während die Europäische Kommission die Fälle *Tetra Pak/Alfa Laval*, *Mannesmann/Hoesch*, *Pilkington/SIV*, *Mannesmann/Vallourec/Ilva*, *Krupp-Thyssen/Riva*, *Mercedes-Benz/Kässbohrer*, *Siemens/Italtel*, *Shell/Montecatini* und *Coca Cola/Amalgamated Beverages*<sup>130</sup> gem. Art. 8 (2) Satz 1

<sup>127</sup> Vgl. *Immenga, U.*, Die Sicherung unverfälschten Wettbewerbs durch Europäische Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 40 (1990), S. 377 ff.

<sup>128</sup> Vgl. dazu auch *Drauz, G.*, und *D. Schroeder*, op. cit., S. 168.

<sup>129</sup> Vgl. *Immenga, U.*, Die Europäische Fusionskontrolle im wettbewerbspolitischen Kräftefeld, Tübingen 1993, S. 27 f.

<sup>130</sup> Vgl. *Tetra Pak/Alfa Laval*, in: *ABl EG* 1991 Nr. L 290, S. 35 ff.; *Mannesmann/Hoesch*, in: *ABl EG* 1993 Nr. L 114, S. 34 ff.; *Pilkington/SIV*, in: *ABl EG* 1994 Nr. L 158, S. 24 ff.; *Mannesmann/Vallourec/Ilva*, in:

EFKVO ohne Auflagen freigegeben hat, sind in 23 Fällen die Zusammenschlüsse nur unter Auflagen, Bedingungen und Einschränkungen für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gem. Art. 8 Abs. 2 Satz 2 EFKVO erklärt worden.<sup>131</sup> In acht Fällen erklärte die Kommission die Zusammenschlüsse gem. Art. 8 (3) EFKVO für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt.<sup>132</sup>

#### 4.2.4 Beihilfenkontrolle gemäß Art. 92 EGV

Mit der zunehmenden Intensität des Integrationsprozesses hat sich die Notwendigkeit der Beihilfenkontrolle erhöht. Obwohl die Beihilfenkontrolle schon von Anfang an in den Römischen Verträgen verankert war, spielte sie zunächst nur eine untergeordnete Rolle. Erst mit der Verabschiedung des Binnenmarktprogrammes ging die Europäische Kommission zu einer konsequenteren Anwendung der Beihilfenkontrolle über.<sup>133</sup>

Aus der Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten schied mit fortschreitender marktintegrativer Verflechtung protektionistische Elemente staatlicher Wirtschaftspolitik aus. Gleichzeitig nahm mit der Vollendung des Binnenmarktes der Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten sowie den Regionen zu. Da jedoch der Protektionismus mit der zunehmenden Marktintegration ausschied, gewannen staatliche Beihilfen als wettbewerbsbehindernde Maßnahmen immer mehr an Bedeutung.<sup>134</sup> "Beihilfen sind das letzte Instrument, das den Mitgliedstaaten verblieben ist,

---

ABI EG 1994 Nr. L 102, S. 15 ff.; *Krupp-Thyssen/Riva*, in: ABI EG 1995 Nr. L 251, S. 18 ff.; *Mercedes-Benz/Kässbohrer*, in: ABI EG 1995 Nr. L 211, S. 1 ff.; *Siemens/Italtel*, in: ABI EG 1995 Nr. L 161, S. 27 ff.; *Shell/Montecatini*, in: ABI EG 1996 Nr. L 294, S. 10 ff., und *Coca Cola/Amalgamated Beverages*, in: ABI EG 1997 Nr. 218, S. 15 ff.

<sup>131</sup> Vgl. *Alcatel/Telettra*, in: ABI EG 1991 Nr. L 122, S. 48 ff.; *Magneti Marelli/CEAC*, in: ABI EG 1991 Nr. L 222, S. 38 ff.; *Bosch/Varta*, in: ABI EG 1991 Nr. L 320, S. 26 ff.; *Accor/Wagon-Liits*, in: ABI EG 1992 Nr. L 204, S. 1 ff.; *Nestlé/Perrier*, in: ABI EG 1992 Nr. L 356, S. 1 ff.; *Du Pont/ICI*, in: ABI EG 1993 Nr. L 7, S. 13 ff.; *KNP/Bühmann-Tetterode/VRG*, in: ABI EG 1993 Nr. L 217, S. 35 ff.; *Kali + Salz/MDK/Treuhand*, in: ABI EG 1994 Nr. L 186, S. 38 ff.; *Shell/Montecatini*, in: ABI EG 1994 Nr. L 332, S. 48 ff.; *Procter&Gamble/VP Schickedanz*, in: ABI EG 1994 Nr. L 354, S. 32 ff.; *Orkla/Volvo*, in: ABI EG 1996 Nr. L 66, S. 17 ff.; *ABB/Daimler-Benz*, in: ABI EG 1997 Nr. L 11, S. 1 ff.; *Crown Cork & Seal/Carnaud Metalbox*, in: ABI EG 1996 Nr. L 75, S. 38 ff.; *Kimberly Clark/Scott*, in: ABI EG 1996 Nr. L 183, S. 1 ff.; *Holland Media Groep SA*, in: ABI EG 1996 Nr. L 294, S. 14 ff.; *Ciba Geigy/Sandoz*, in: ABI EG 1997 Nr. L 201, S. 1 ff.; *British Telecommunications/MCI II*, in: ABI EG 1997 Nr. L 336, S. 1 ff., und *Boeing/McDonnell Douglas*, in: ABI EG 1997 Nr. 336, S. 16 ff. Die Fälle *Anglo American/Lonrho*, *Coca Cola/Carlsberg*, *Guinness/Grand Metropolitan*, *Siemens/Elektrowatt* und *VEBA/Degussa* werden erscheinen, in: ABI EG 1998 Nr. L.

<sup>132</sup> Vgl. *Aérospatiale-Alenia/de Havilland*, in: ABI EG 1991 Nr. L 334, S. 42 ff.; *Media Service GmbH (MSG)*, in: ABI EG 1994 Nr. L 364, S. 1 ff.; *Nordic Satellite Distribution*, in: ABI EG 1996 Nr. L 53, S. 20 ff.; *Holland Media Groep SA*, in: ABI EG 1996 Nr. L 294, S. 14 ff.; *Gencor/Lonrho*, in: ABI EG 1997 Nr. L 11, S. 30 ff.; *Kesko/Tuko*, in: ABI EG 1997 Nr. L 110, S. 53 ff., *Saint Gobain/Wacker-Chemie/NOM*, in: ABI EG 1997 Nr. L 247, S. 1 ff. Der Fall *Blokker/Toys "R" Us* wird erscheinen, in: ABI EG 1998 Nr. L.

<sup>133</sup> Vgl. *Schütterle, P.*, Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Art. 92 ff. EGV - Wettbewerbsschutz oder EG-Sachpolitik?: Ein praktischer Problemaufriß, in: Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, FIW Schriftenreihe H. 160, Köln et al. 1994, S. 10.

<sup>134</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Brüssel 1990, S. 8 f.

um einzelne Unternehmen zu begünstigen".<sup>135</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine zunehmend konsequent ausgerichtete Beihilfenkontrollpolitik der Europäischen Kommission erforderlich.

Darüber hinaus können staatliche Beihilfen nicht nur das Wettbewerbssystem verfälschen, sondern auch die Ziele der europäischen Integration direkt unterminieren. So können sie die im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion anvisierte Konvergenz gefährden sowie die Verbesserung des relativen Lebensstandards und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Regionen behindern, da die hochentwickelten Mitgliedstaaten immer in der Lage sein werden, in der Leistungsgewährung staatlicher Beihilfen die weniger entwickelten Mitgliedstaaten an der Peripherie der Gemeinschaft zu überbieten.<sup>136</sup>

Zur Durchführung einer wirksamen Beihilfenkontrolle stehen der Kommission im wesentlichen drei Optionen zur Verfügung.<sup>137</sup> Die erste Möglichkeit besteht darin, die Beihilfen vollkommen zu beseitigen. Diese Möglichkeit ist jedoch im Hinblick auf ihre Durchsetzungsfähigkeit unrealistisch, da die Mitgliedstaaten sowohl gegenwärtig als auch zukünftig nicht bereit sein werden, auf Subventionsleistungen aus konjunkturellen, industriepolitischen und sozialen Gründen zu verzichten. Daher bedient sich die Kommission hauptsächlich der beiden anderen Optionen: der Substitution nationaler Beihilfen durch gemeinschaftsweite Beihilfen und der Koordinierung sowie Harmonisierung der innerstaatlichen Beihilfenpraxis nach Maßgabe des gemeinschaftlichen Interesses. Grundlage hierfür bilden die materiellen und prozeduralen Beihilfenregeln des EG-Vertrages.

Art. 92 (1) EGV statuiert ein umfassendes Verbot für "staatliche und aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, (...) soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

Der **Begriff der Beihilfe** kann die unterschiedlichsten Formen staatlichen Eingreifens in den Wirtschaftsablauf kennzeichnen. Von daher haben die Europäische Kommission und auch der EuGH die Bestimmung des Beihilfenbegriffs kasuistisch ausgefüllt.<sup>138</sup> Da keine einheitliche Definition des Begriffs der Beihilfe existent ist, orientiert sich die Kommission in ihren Entscheidungen eng an der Begriffsauslegung des EuGH. Der EuGH selbst orientiert sich am Subventionsbegriff. In der Rechtsprechung des EuGH wird eine Subvention als eine Geld- oder Sachleistung angesehen, die einem Unternehmen zu dessen Unterstützung gewährt wird und die außerhalb des Entgeltes liegt, welches der Käufer oder Verbraucher für die von dem betroffenen Unternehmen produzierten Gütern oder Dienstleistungen entrichtet.<sup>139</sup> Nach Ansicht des EuGH unterscheidet sich jedoch die Beihilfe in zweifacher Hinsicht von der Subvention. Erstens ist die Beihilfe in einem stärkeren Maße zweckbetont, und zweitens umfaßt die

<sup>135</sup> Ehlermann, C.-D., Zur Wettbewerbspolitik und zum Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, in: Bitburger Gespräche Jahrbuch 1994, München 1994, S. 27.

<sup>136</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, op. cit., S. 9.

<sup>137</sup> Vgl. Beutler, B., R. Bieber, J. Pipkorn und J. Streil, Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 366.

<sup>138</sup> Vgl. Färber, G., Subventionen vor dem EG-Binnenmarkt: Eine Bestandsaufnahme von nationalen Beihilfen und EG-Interventionen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, 2. Aufl., Speyer 1994, S. 21.

<sup>139</sup> Vgl. *De Gezenklijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde*, in: EuGH Slg. 1961, Rs. 30/59, S. 43 ff.

Beihilfe nicht nur positive Leistungen, sondern auch Maßnahmen, die zur Verringerung von Belastungen beitragen, welche ein Unternehmen unter normalen Umständen zu tragen hätte.<sup>140</sup> Das heißt, Beihilfen beziehen sich sowohl auf positive wirtschaftliche Zuwendungen als auch auf alle Formen der Minderung ökonomischer Belastungen.<sup>141</sup>

In Anlehnung an den Wortlaut des Art. 92 EGV hat die Kommission folgende Abgrenzung des Beihilfenbegriffs entwickelt:<sup>142</sup>

- Beihilfenzahler sind unmittelbare Gebietskörperschaften, öffentliche Finanzierungseinrichtungen oder sonstige Einrichtungen, zu denen auch öffentliche Unternehmen zählen können;
- die Mittel müssen direkt oder indirekt aus den öffentlichen Haushalten stammen;
- entscheidend ist dabei, daß unabhängig von der Art der Beihilfe eine Begünstigungswirkung infolge der Übertragung öffentlicher Mittel eintritt und
- daß die Beihilfen bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige selektiv begünstigen.

Das letztgenannte Kriterium dient vor allem der Abgrenzung der Beihilfen von allgemeinen Maßnahmen. Eine solche Abgrenzung ist notwendig, da gem. Art. 92 (1) EGV nur Beihilfen und nicht allgemeine Maßnahmen einem Verbot unterliegen. Allgemeine Maßnahmen unterscheiden sich insofern von Beihilfen, als ihre Auswirkungen nicht auf bestimmte Unternehmen oder Produkte begrenzt sind und daher allen Unternehmen zugute kommen.<sup>143</sup>

Im Interesse einer möglichst flexiblen Anwendung des Beihilfenaufsichtsrechts verzichtet man weitgehend auf eine begriffliche Präzisierung der Beihilfe. Vielmehr soll durch ein sich etablierendes case law jede Entwicklung aufgegriffen werden, die als staatliche Maßnahme im EG-Recht als Beihilfe anzusehen ist.<sup>144</sup> Nach Ansicht der Kommission sind in der Rechtsanwendung nicht so sehr die begriffliche Klärung der Beihilfe von Relevanz, sondern vor allem die von ihr ausgehenden Wirkungen.<sup>145</sup>

Die Wirkung einer Beihilfe wird vor allem durch das **Begünstigungskriterium** erfaßt, welches sich in der Form beschreiben läßt, daß durch die staatliche Maßnahme ein individueller Vorteil, meist finanzieller Art, an bestimmte Unternehmens- oder Produktionszweige gewährt wird.<sup>146</sup>

<sup>140</sup> Vgl. *De Gezmenklijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde*, in: EuGH Slg. 1961, Rs. 30/59, S. 43.

<sup>141</sup> So auch *Zuleeg, M.*, Nationales Subventionsrecht als Wirkungsfeld und Wirkungsfaktor des europäischen Subventionsrechts: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: *Börner, B., und M. Bullinger* (Hrsg.), Subventionen im Gemeinsamen Markt, Köln et al. 1978, S. 10.

<sup>142</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel - Luxemburg 1989.

<sup>143</sup> Die Kommission kennzeichnet allgemeine Maßnahmen damit, daß sie auf alle Unternehmen in einem Mitgliedstaat angewendet werden können, objektiven Charakter tragen, jegliche Diskriminierung ausschließen und nicht willkürlich sind. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1994, Brüssel - Luxemburg 1995, S. 184.

<sup>144</sup> Vgl. *Ciresa, M.*, Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik in der EG, Köln et al. 1993, S. 32. Der Autor kritisiert in diesem Zusammenhang die daraus resultierende Rechtsunsicherheit, insbesondere für die betroffenen Unternehmen.

<sup>145</sup> Vgl. *Caspari, M.*, Die Beihilferegeln des EWG-Vertrages und ihre Anwendung, in: *Mestmäcker, E.-J., H. Möller und H.-P. Schwarz* (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 78.

<sup>146</sup> "Eine Maßnahme fällt vor allem dann unter das Beihilfenverbot des Art. 92 Absatz 1, wenn sie bewirkt, daß die Begünstigten im Vergleich zu den normalen Marktbedingungen und den geltenden Vorschriften einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern erlangen." *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1994, op. cit., S. 182.

Diese Begünstigungen beziehen sich in der Hauptsache auf die Kostenstruktur der jeweiligen Unternehmen, wie Zuschüsse bspw. zu den Investitions-, Produktions- oder Absatzkosten. Die Kostenübernahme durch die öffentliche Hand führt vor allem zu einer Verbesserung der Finanzlage des betroffenen Unternehmens, was zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbslage führen kann. Eine Begünstigung kann jedoch auch darin bestehen, daß staatliche Bürgschaften unter Bedingungen gewährt werden, die von privatwirtschaftlichen Bürgschaftsgebern nicht gewährt werden würden oder aber auch in der Zurverfügungstellung von Immobilien zu Vorzugsbedingungen.<sup>147</sup>

Staatliche Beteiligungen am Kapital von Unternehmen stellen einen besonders sensiblen Bereich der Beihilfenkontrolle dar.<sup>148</sup> Die Kommission beurteilt die Bereitstellung von Kapital an Unternehmen durch die öffentliche Hand bzw. alle finanziellen Transaktionen zwischen dem Staat und den öffentlichen Unternehmen grundsätzlich nach dem Prinzip des privaten marktwirtschaftlich orientierten Kapitalgebers.<sup>149</sup> Das heißt, die Begünstigung bei Kapitalbeteiligungen der öffentlichen Hand wird durch das Kriterium der hypothetischen Beschaffbarkeit der jeweiligen finanziellen Beträge durch das begünstigte Unternehmen an den privaten Kapitalmärkten bestimmt.<sup>150</sup> Erfolgt die Kapitalbeteiligung zu Bedingungen, die dem betroffenen Unternehmen an den privaten Kapitalmärkten niemals gewährt worden wären, so handelt es sich um eine verbotene Beihilfe.

Wie bei der Bestimmung des Begriffs der Beihilfe verzichtet die Kommission auf einen allumfassenden Katalog, unter welchen Bedingungen das Begünstigungskriterium erfüllt wird. Vielmehr ist auch hier wiederum jeweils eine kasuistische Vorgehensweise im Sinne einer Einzelfallprüfung beobachtbar.

Gemäß dem Wortlaut des Art. 92 (1) EGV ist das Vorliegen einer Beihilfe, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt, für die Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. Eine Beihilfe ist erst dann als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar anzusehen, wenn sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und insoweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Hier zeigt sich wiederum die integrationspolitische Komponente des europäischen Wettbewerbsrechts. Im Mittelpunkt steht der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt, die den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen. Das heißt, die Kommission hat in ihrer Entscheidungspraxis die Kriterien der Wettbewerbsverzerrung und Handelsbeeinträchtigung zu überprüfen, wobei die Wettbewerbsverfälschung die erste Folge der Beihilfe darstellt, aus der dann die zweite Folge der Handelsbeeinträchtigung resultieren kann. Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung können, müssen jedoch nicht zwangsläufig synonym sein.<sup>151</sup> Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung stellen unbestimmte Rechtsbegriffe dar, die der Konkretisierung bedürfen.

<sup>147</sup> Vgl. *Caspari, M.*, Die Beihilferegeln des EWG-Vertrages und ihre Anwendung, op. cit., S. 79.

<sup>148</sup> Vgl. *Lehner, St., R. Meiklejon und H. Reichenbach*, Fairer Wettbewerb im Binnenmarkt: Die Beihilfenpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft 1991, Nr. 48, S. 79 f.

<sup>149</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1994, op. cit., S. 182.

<sup>150</sup> Vgl. *Ciresa, M.*, op. cit., S. 59.

<sup>151</sup> Vgl. *Hoischen, St.*, Die Beihilferegelung in Art. 92 EWGV, Köln et al. 1989, S. 58 f.

Das Kriterium der **Wettbewerbsverfälschung** als solches ist nur schwer justitiabel. Begrifflich kennzeichnet die Wettbewerbsverfälschung eine Situation, in der die Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung durch staatliche Eingriffe verändert wird. Demzufolge kann die Frage nach dem Ausmaß der Wettbewerbsverfälschung nur anhand eines Vergleichs zwischen den Wettbewerbslagen vor und nach Gewährung der Beihilfen beantwortet werden.

Das Tatbestandsmerkmal der **Handelsbeeinträchtigung** gilt dann als erfüllt, wenn durch die Beihilfe sowohl das Volumen als auch die Struktur der Handelsströme verändert wird.<sup>152</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH ist die tatsächliche Nachweisbarkeit einer Handelsbeeinträchtigung für ein Verbot nicht erforderlich, es reicht schon aus, wenn die staatliche Beihilfe dazu geeignet erscheint, Handelsbeeinträchtigungen herbeizuführen.<sup>153</sup> Diese extensive Auslegung des Tatbestandsmerkmals der Handelsbeeinträchtigung wird auch von der Europäischen Kommission geteilt.<sup>154</sup> Dies zeigt sich vor allem darin, daß das Tatbestandsmerkmal der Handelsbeeinträchtigung keine unmittelbare Spürbarkeit erfordert.<sup>155</sup>

Die Anwendung der Verbotsnorm des Art. 92 (1) EGV wird durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe determiniert. Die Europäische Kommission verzichtet bewußt auf eine umfassende Festlegung der einzelnen Beurteilungskriterien, um eine flexible Anwendung des Art. 92 EGV im Gemeinschaftsrecht zu ermöglichen. Damit steht sie im Einklang mit einem aus evolverischen Prämissen abgeleiteten Rechtsverständnis. Daraus resultieren jedoch zahlreiche Interpretationsspielräume, die von Fall zu Fall zu verschiedenen Auslegungen führen können. Darunter leidet die Transparenz und Rechtssicherheit für die betroffenen Mitgliedstaaten und Unternehmen.

Das stringente Beihilfenverbot des Art. 92 (1) EGV wird jedoch durch die Ausnahmereiche des Art. 92 (2) EGV und die Ermessensbereiche des Art. 92 (3) EGV durchbrochen. Insofern erkennt der EG-Vertrag die zentrale Rolle an, die die Subventionen im Rahmen nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik spielen. In Anbetracht der in den Absätzen 2 und 3 des Art. 92 EGV konstituierten Ausnahmetatbestände gilt das grundsätzliche Subventionsverbot weder unbedingt noch absolut. Damit stellt der EG-Vertrag die Unvereinbarkeit der Beihilfen unter den Vorbehalt anderweitiger Regelungen.<sup>156</sup> *Grabitz* spricht in diesem Kontext auch von einem sog. relativierenden Subventionsverbot.<sup>157</sup> Rechtstechnisch betrachtet, handelt es sich bei Art. 92 EGV um ein allgemeines Subventionsverbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Die **Legalausnahmen** des Art. 92 (2) EGV sind im einzelnen:

- "Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden" [Art. 92 (2) lit. a EGV],

<sup>152</sup> Vgl. *Ciresa, M.*, op. cit., S. 67.

<sup>153</sup> Vgl. *Französische Republik/Kommission der EG*, in: EuGH Slg. 1987, Rs. 259/85, S. 4409, und *Griechenland/Kommission der EG*, in: EuGH Slg. 1988, Rs. 57/86, S. 2873.

<sup>154</sup> Vgl. *Ciresa, M.*, op. cit., S. 68.

<sup>155</sup> Vgl. *Rengeling, H.-W.*, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Ordnungsrahmen für staatliche Subventionen, in: *Juristen Zeitung* 39 (1984), S. 799.

<sup>156</sup> Vgl. *Rengeling, H.-W.*, Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus der Sicht von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 152 (1988), S. 463.

<sup>157</sup> Vgl. *Grabitz, E.*, Gemeinsamer Markt und nationale Subventionen, in: *Magiera, S.* (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1985, S. 96.

- "Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind" [Art. 92 (2) lit. b EGV] und
- "Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind" [Art. 92 (2) lit. c EGV].

Daß die europäische Wettbewerbspolitik im Kontext der allgemeinen Zielsystematik des Art. 2 EGV steht, zeigt sich auch in der Beihilfenkontrollpolitik, die im Rahmen der Ermessensbereiche des Art. 92 (3) zur Verwirklichung gemeinschaftsweiter Ziele instrumentalisiert wird. Zu diesen **Ermessensbereichen** gehören:

- Beihilfen im Rahmen regionalpolitischer Zielsetzungen [Art. 92 (3) lit. a und c EGV],
- "Beihilfen (...) zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates" [Art. 92 (3) lit. b EGV],
- "Beihilfen zur Förderung (...) gewisser Wirtschaftszweige [Art. 92 (3) lit. c EGV],
- "Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes" [Art. 92 (3) lit. d EGV] und
- "sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt [Art. 92 (3) lit. e EGV].

Die theoretische Rechtfertigung für die Existenz dieser Ermessensbereiche findet sich in der Vermutung, daß es zwischen der Beihilfenkontrolle zur Aufrechterhaltung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs und struktur-, regional- sowie anderen politischen Fördermaßnahmen zu Zielkonflikten kommen kann. Aufgabe der Europäischen Kommission ist es, im Rahmen ihres Ermessensspielraums eine Abwägung vorzunehmen, ob es höherrangige Interessen gibt, hinter denen dann die Aufrechterhaltung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs zurücktreten muß oder nicht. So stellte auch der EuGH fest, daß die Kommission über ein Ermessen verfügt, das sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind.<sup>158</sup> Finden diese höherrangigen Ziele und Interessen Anerkennung, so kann die Kommission von ihrem Ermessen Gebrauch machen. Insofern gilt Art. 92 (3) EGV - der das Beihilfenverbot in der Gemeinschaft erheblich relativiert - ebenfalls als ein Beleg des oben bereits ausgeführten zweiten Paradigmas europäischer Wettbewerbspolitik: die Instrumentalisierung des Wettbewerbs zur Erreichung gemeinschaftsweiter Ziele, hinter denen dann die Prädominanz eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs zurücktreten muß.

Die Umsetzung des Ermessensspielraums der Kommission erfolgt teilweise durch sogenannte Gemeinschaftsrahmen.<sup>159</sup> Mit Hilfe dieser sekundärrechtlichen Gemeinschaftsrahmen möchte die Kommission ihr Handeln vereinheitlichen und einer gewissen Transparenz unterwerfen. Jedoch sind vor allem solche sekundärrechtlichen Bindungen häufig einer besonderen Politikanfälligkeit ausgesetzt.<sup>160</sup> Der Ermessensspielraum der Kommission dient letztendlich dazu,

<sup>158</sup> Vgl. *Philip Morris/Kommission der EG*, in: EuGH Slg. 1980, Rs. 730/79, S. 2671 ff.

<sup>159</sup> Vgl. dazu bspw. die Gemeinschaftsrahmen für Beihilfen zur Förderung von Forschung und Technologie, für staatliche Umweltschutzbeihilfen, für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen und für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen.

<sup>160</sup> Vgl. *Vollmer, L.*, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, in: *Caesar, R.*, und *R. Ohr* (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer, Baden-Baden 1996, S. 91.

politische Konflikte zu lösen. Das System eines unverfälschten Wettbewerbs bleibt dann unberücksichtigt, wenn nationale Subventionen gemeinschaftsrechtlich Bestand haben.<sup>161</sup> Neben den Ausnahmereichen der Absätze 2 und 3 des Art. 92 EGV wird das allgemeine Beihilfenverbot vor allem durch die Gewährung **gemeinschaftsweiter Beihilfen** durch die Gemeinschaft selbst unterminiert. Im Gegensatz zu den mitgliedstaatlichen Beihilfen unterliegen Subventionsmaßnahmen der Gemeinschaft keinem primärrechtlichen Verbot. Dies hat vor allem vor dem Hintergrund an Relevanz gewonnen, daß die Gemeinschaft durch die hinzugewonnenen Kompetenzen nach der EEA und Maastricht verstärkt selbst als Subventionsgeber auftritt. Besonders im Hinblick auf eventuelle Kollisionen industrie- und sozialpolitischer Ziele mit dem System eines unverfälschten Wettbewerbs ist dies im weiteren Verlauf der Arbeit zu untersuchen. Denn auch hier tritt das Spannungsfeld zwischen wettbewerblichen Zielen und industriepolitischen Ambitionen verstärkt zu Tage.

Die Beihilfenkontrolle ist ein wirksamer Schutz der europäischen Wettbewerbsordnung gegen Wettbewerbsbeschränkungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Besonders im Hinblick auf die Erhaltung systemwettbewerblicher Strukturen ist die Beihilfenkontrolle ein unverzichtbares Instrument zur Verhinderung eines Behinderungswettbewerbs der Mitgliedstaaten. Allerdings bedarf sie, wie noch zu zeigen sein wird, der Präzisierung - vor allem in der Anwendungspraxis -, um zu verhindern, daß politische Zielvorstellungen gegenüber den wettbewerblichen dominieren.

### 4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses hat die europäische Wettbewerbspolitik immer eine zentrale Rolle gespielt. Dies zeigt sich vor allem darin, daß die Wettbewerbspolitik stets als ein Mittel zur Erreichung der integrationspolitischen Ziele angesehen wurde. Die erfolgreiche Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes wurde im wesentlichen davon bestimmt, inwieweit es mittels einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung gelingt, daß der Abbau der nationalen Handelsschranken nicht durch privatwirtschaftliche und mitgliedstaatliche Wettbewerbsbeschränkungen unterminiert wird.

Mit der zunehmenden Vertiefung der Integration trat die integrationspolitische Komponente der europäischen Wettbewerbspolitik jedoch mehr und mehr in den Hintergrund. An ihre Stelle trat die Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik zur Erreichung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele. Dies führt im Ergebnis dazu, daß die Kommission in ihrer wettbewerbspolitischen Entscheidungspraxis neben den eigentlichen wettbewerblichen Zielen auch industrie-, regional-, sozial- und umweltpolitische Zielvorstellungen berücksichtigt. Damit wird die Wettbewerbspolitik instrumentalisiert, was auf ordnungspolitische Bedenken stoßen muß.

Die Konzeption der europäischen Wettbewerbspolitik entspricht weitgehend den wohlfahrtsökonomischen Ansätzen. Dominierte in der Vergangenheit das Marktstruktur-Marktverhaltens-Marktergebnis Paradigma der Harvard School, so haben in der letzten Zeit, besonders im Bereich der Fusionskontrolle, vermehrt die Ansätze der Chicago School Eingang in die

<sup>161</sup> Vgl. *Immenga, U.*, Internationaler Wettbewerb, Beihilfen, Antidumpingverfahren: Von der Politik zum Recht, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1993/94: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland und EG*, FIW-Schriftenreihe Heft 163, Köln et al. 1995, S. 2 f.

Anwendungspraxis gefunden. Mit dem Paradigmenwechsel in der europäischen Wettbewerbspolitik - weg von der reinen Marktöffnungspolitik, hin zur wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung - hat auch ein Wechsel hinsichtlich der Konzeption der europäischen Wettbewerbspolitik stattgefunden, die zunehmend vom Leitbild der Effizienzorientierung der Chicago School bestimmt wird.

Die europäische Wettbewerbsordnung beruht in ihren Grundsätzen auf drei Säulen: den kartellrechtlichen Vorschriften gem. Art. 85 und 86 EGV, der europäischen Fusionskontrollverordnung und der europäischen Beihilfenkontrolle gem. Art. 92 und 93 EGV.

Bei der Bewertung des materiell-rechtlichen Regelungsgehaltes zeigt sich deutlich, daß weder die kartellrechtlichen Vorschriften noch die Vorschriften zur Beihilfenkontrolle jemals Gegenstand von Vertragsrevisionen waren. Hinsichtlich ihres Charakters sind sie streng dem Schutz des Wettbewerbes innerhalb des Gemeinsamen Marktes verpflichtet. Hier zeigt sich, daß sie unter dem Paradigma der Förderung der Marktintegration Eingang in die Römischen Verträge gefunden haben. Gleiches läßt sich mit Ausnahme der industriepolitischen Klausel auch für die europäische Fusionskontrollverordnung konstatieren. Auch sie ist ihrem Charakter nach auf eine Erhaltung des funktionsfähigen Wettbewerbs in der Gemeinschaft ausgelegt. Daher läßt sich bezüglich des materiell-rechtlichen Regelungsgehaltes der europäischen Wettbewerbsordnung aus ordnungspolitischer Sicht nur wenig Kritik anbringen.

Die ordnungspolitische Kritik an der europäischen Wettbewerbspolitik entzündet sich daher weniger an den materiell-rechtlichen Rahmenbedingungen, als vielmehr an der Anwendungspraxis dieser Rechtsnormen durch die Kommission. Ursache dafür ist das instrumentalistische Wettbewerbsverständnis der Kommission, die die Wettbewerbspolitik generell in den Dienst allgemein politischer Ziele stellt. Im Ergebnis führt dies dazu, daß die Kommission bei der Ausübung des ihr zustehenden Ermessens bei der Bewertung von Ausnahmetatbeständen im Bereich der Freistellungen nach Art. 85 (3) EGV und im Bereich der europäischen Fusions- und Beihilfenkontrolle weniger nach wettbewerblichen Aspekten entscheidet - wie es eigentlich nach Maßgabe des Vertrages vorgesehen ist - sondern nach wirtschaftspolitischen Kriterien. Mit zunehmenden wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft nehmen auch die politischen Entscheidungsaspekte zu, so daß von rein wettbewerblichen Entscheidungen nicht mehr die Rede sein kann. Damit droht eine Aushöhlung der Wettbewerbsordnung.

Im Ergebnis läßt sich somit festhalten: Die europäische Wettbewerbsordnung stellt materiell-rechtlich gesehen eine solide Basis für eine Ordnung des Systemwettbewerbs in der Gemeinschaft dar. Diesen Schluß kann man jedoch nicht gleichfalls für die Anwendungspraxis ziehen. Damit erscheinen die Probleme der europäischen Wettbewerbspolitik vor allem institutioneller Natur zu sein. Darauf ist nachfolgend, besonders bei der Erörterung der industriepolitischen Kompetenzen und dem daraus resultierenden Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik noch näher einzugehen.

## 5 Ordnungspolitische Bestandsaufnahme II: Die europäische Industriepolitik

Seit dem Beginn der siebziger Jahre hat es im europäischen Integrationsprozeß industriepolitische Bestrebungen auf der Gemeinschaftsebene gegeben.<sup>1</sup> Hierbei handelte es sich vor allem um sehr allgemein gehaltene Programme, die eher einen deklaratorischen Charakter hatten. Eine weitreichende Realisierung dieser Programme scheiterte zunächst am Widerstand der Mitgliedstaaten, die industriepolitische Interventionen als ihre ureigenste Aufgabe ansahen und der Gemeinschaft keine Kompetenz zur Durchführung industriepolitischer Maßnahmen zubilligten. Erst mit der Verabschiedung der EEA 1986 erhielt die Gemeinschaft industriepolitische Kompetenzen, die mit dem Vertrag von Maastricht weiter ausgebaut worden sind.

Bis zur Verabschiedung des Vertrages von Maastricht war daher der europäische Integrationsprozeß weitestgehend durch die **Prädominanz des Wettbewerbsprinzips** gekennzeichnet, wie es auch durch den Wortlaut des Art. 3 lit. g EGV: "Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt", zum Ausdruck kommt. Spätestens mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht und die mit ihm verbundene Revision des EG-Vertrages wird diese Vorherrschaft des Wettbewerbsprinzips jedoch durchbrochen. Denn Art. 3 lit. l EGV verlangt explizit "die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft", womit von einem Zielkonflikt zwischen Erhaltung wirksamen Wettbewerbs und internationaler Wettbewerbsfähigkeit ausgegangen wird.

Argumentationsgrundlage für die befürchtete Aushöhlung des Wettbewerbsprinzips in der Europäischen Union bildet in der Hauptsache die im Vertrag verankerte Industriepolitik.<sup>2</sup> Art. 130 EGV eröffnet interventionistische Handlungsspielräume, die mit der Wettbewerbspolitik in Kollision geraten können. Aktive Industriepolitik steht in einem diametralen Verhältnis zur Wettbewerbspolitik.<sup>3</sup>

Im Rahmen einer ordnungspolitischen Bestandsaufnahme ist daher zu prüfen, inwieweit eine europäische Industriepolitik dazu geeignet erscheint, die Prädominanz des Wettbewerbs in Frage zu stellen. Dabei stehen nicht nur die rechtlichen Aspekte im Mittelpunkt, sondern vor allem auch die aus der rechtlichen Kompetenz ableitbaren diskretionären Handlungsspielräume der Gemeinschaftsorgane.

Ausgehend von den begrifflichen Grundlagen der Industriepolitik werden zunächst die ökonomischen Rechtfertigungsansätze industriepolitischer Maßnahmen diskutiert. Daran anschließend werden die verschiedenen Formen europäischer Industriepolitik dargestellt.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Kapitel 1.

<sup>2</sup> Vgl. Schmidt, I., Europäische Industriepolitik - ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?, in: Wirtschaft und Wettbewerb 45 (1995), S. 971 ff.

<sup>3</sup> Mestmäcker, E.-J., Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in: ders., H. Möller und H.-P. Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 33 f.: "Die Industriepolitik gerät auch in einen kaum lösbaren Widerspruch zur ordnungspolitischen Legitimation des Wettbewerbs. Man kann die entmachtende Wirkung des Wettbewerbs im Namen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht zugunsten des Machtprinzips aufgeben, ohne sie auch auf dem Binnenmarkt preiszugeben".

## 5.1 Ursprung, Begriff und Taxonomie der Industriepolitik

### 5.1.1 Die merkantilistischen Wurzeln der Industriepolitik

Die historischen Wurzeln der Industriepolitik sind älter als die des Wettbewerbs oder der Marktwirtschaft. Sie finden sich in der Hauptsache in der französischen Variante des Merkantilismus, die untrennbar mit dem Namen *Jean-Baptiste Colbert* verbunden ist.<sup>4</sup> Dieser Merkantilismus Frankreichs im 17. Jahrhundert wird auch heute als die Grundlage für die europäische Industriepolitik angesehen.<sup>5</sup>

Der **Merkantilismus** stellt kein geschlossenes Theoriegefüge dar, d.h., es handelt sich nicht um eine konkordante wirtschaftspolitische Konzeption, sondern um eine Zusammenfassung wirtschaftspolitischer Empfehlungen in der Epoche des europäischen Fürstenabsolutismus.<sup>6</sup> Allgemein läßt sich der Merkantilismus als das Streben nach politischer und militärischer Macht durch die Entwicklung der Wirtschaftskraft des eigenen Landes auf Kosten des wirtschaftlichen Wachstums in allen anderen Ländern beschreiben.<sup>7</sup> Im Mittelpunkt merkantilistischer Wirtschaftspolitik stand stets das Ziel der Erhöhung der Staatseinnahmen und damit Förderung jener Sektoren, die maßgeblich zur Erfüllung dieses Zieles beitrugen.<sup>8</sup>

Obwohl der Merkantilismus in den jeweiligen Staaten (Frankreich, England, Preußen etc.) unterschiedlich praktiziert wurde, lassen sich jedoch fundamentale Gemeinsamkeiten feststellen.<sup>9</sup> Ein wesentliches Kernelement des Merkantilismus bildete das Theorem der aktiven Handelsbilanz. Eine Aktivierung der Handelsbilanz sollte vor allem durch die Einschränkung des Imports von Fertigwaren erreicht werden. Gleichzeitig sollten die Einfuhr von Rohstoffen und die Ausfuhr von Fertigwaren nach Kräften gefördert werden.<sup>10</sup> Dieses Theorem findet auch heute noch weitgehende Berücksichtigung in der Forderung nach einer aktiven Handelspolitik. Hierbei stehen Strategien zur Vergrößerung der eigenen Vorteile aus dem Außenhandel im Mittelpunkt, die zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Position des Auslandes führen (**Beggar my Neighbour-Policy**). Daß sich auch die Europäische Gemeinschaft einer solchen aktiven Handelspolitik nicht entziehen möchte, zeigte die Äußerung des ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission *Jacques Delors* im Vorfeld der Realisierung des Euro-

<sup>4</sup> Zum Merkantilismus und dem Einfluß Colberts vgl. *Maletke, K.*, Jean-Baptiste Colbert: Aufstieg im Dienste des Königs, Göttingen - Zürich - Frankfurt am Main 1977.

<sup>5</sup> Vgl. *Berg, H.*, Die EG-Zusammenschlußkontrolle im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 31 (1992), Nr. 2, S. 4, und *Vetterlein, U.*, Die Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft - Implikationen der Maastrichter Beschlüsse, in: LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 18 (1992), S. 215.

<sup>6</sup> Vgl. *Kellenbenz, H.*, Der Merkantilismus in Europa und die soziale Mobilität, Wiesbaden 1965, S. 4 f., und *Schmidt, K.-H.*, Merkantilismus, Kameralismus, Physiokratie, in: *Issing, O.* (Hrsg.), Geschichte der Nationalökonomie, 3. Aufl., München 1994, S. 37 f.

<sup>7</sup> Vgl. *Blaich, F.*, Merkantilismus, in: *Albers, W., et al.* (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft: Bd. 5, Stuttgart et al. 1980, S. 240.

<sup>8</sup> Vgl. *Blaich, F.*, Die Epoche des Merkantilismus, Wiesbaden 1973, S. 80.

<sup>9</sup> Schumpeter charakterisiert die merkantilistische Wirtschaftspolitik durch die Merkmale Exportmonopolismus, Devisenbewirtschaftung und Aktivierung der Handelsbilanz. Vgl. *Schumpeter, J. A.*, Geschichte der ökonomischen Analyse: Erster Teilband, Göttingen 1965, S. 427 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Blaich, F.*, Merkantilismus, op. cit., S. 241.

päischen Binnenmarktes: "Es kann nicht der Zweck eines gemeinsamen Wirtschaftsraums sein, unsere Binnenmärkte der Konkurrenz von außen preiszugeben."<sup>11</sup>

Neben den Elementen des Protektionismus ist für merkantilistische Systeme ein hoher Anteil von staatlichem Dirigismus und Interventionismus zur Entwicklung der jeweiligen Binnenmärkte charakteristisch. Hierzu gehören vor allem die aktive Förderung des Unternehmertums durch Gewährung öffentlicher Privilegien und Subventionen, die staatliche Überwachung der Produktion und des Absatzes der Manufakturbetriebe sowie die Schaffung von Monopolen, welche dem Staat erhebliche Einkünfte sichern sollten.<sup>12</sup> Im Bereich des Handwerks sollte durch die Förderung des Zunftwesens eine wirksame Überwachung der Qualität der Erzeugnisse sowie der Entwicklung von Kosten und Preisen sichergestellt werden.

Vergleicht man die theoretischen Konzeptionen des Merkantilismus mit den Ansätzen der europäischen Industriepolitik, so lassen sich mitunter erhebliche Parallelen feststellen.<sup>13</sup> Zwar kann die merkantilistische Wirtschaftspolitik nicht als Industriepolitik im heutigen Sinne bezeichnet werden, jedoch ähneln sich die argumentativen Begründungsmuster zur Legitimierung dieser Politikansätze.<sup>14</sup> Besonders im Bereich der Industrieförderung tritt der merkantilistische Hintergrund der europäischen Industriepolitik offen zu Tage.<sup>15</sup> Ziel der Industriepolitik auf der europäischen Ebene ist die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrien der Gemeinschaft. In Analogie zum Merkantilismus unterstellt die Kommission in ihren industriepolitischen Programmen, daß die europäischen Unternehmen nicht mehr ausreichend in der Lage sind, im weltweiten Wettbewerb zu bestehen. Daher bedarf es der Institutionen der Gemeinschaft, um die Anwendung moderner Technologien zu fördern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien zu erhöhen.<sup>16</sup> Hierunter fallen besonders die Auswahl und Förderung sogenannter Schlüsseltechnologien<sup>17</sup> sowie die Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik, um durch die Schaffung betriebsoptimaler Unternehmensgrößen Effizienzvorteile im globalen Wettbewerb zu erzielen.

<sup>11</sup> *Delors, J.*, Vorwort, in: *Cecchini, P.*, Europa'92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S. 11.

<sup>12</sup> Die Vergabe von Monopolrechten an ausgewählte Manufakturen und die Ausdehnung des Zunftwesens verschafften den Gewerbetreibenden erhebliche Monopol- und Oligopolrenten, an denen der Staat partizipierte, indem er für die Aufrechterhaltung der Schutzrechte Zahlungen verlangte. Vgl. *Ekelund, R. B.*, und *R. D. Tollison*, Mercantilism as an Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective, College Station 1981, S. 74 ff.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu insbesondere den Aufsatz von *Feldmann, H.*, Der merkantilistische Charakter der EG-Industriepolitik, in: *Vitzthum, W. Graf* (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 137 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Brösse, U.*, Industriepolitik, München - Wien 1996, S. 5.

<sup>15</sup> Vgl. *Feldmann, H.*, op. cit., S. 142.

<sup>16</sup> Vgl. *Bangemann, M.*, Mut zum Dialog: Wege zu einer europäischen Industriepolitik, Stuttgart - München - Landsberg 1992, S. 13 ff. und 60 f.

<sup>17</sup> Mit der Auswahl von sogenannten Schlüsselindustrien sollen strategisch und technisch hochentwickelte Sektoren geschaffen werden. Vgl. insbesondere *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Brüssel 1990, S. 2 und 18, sowie *dies.*, Die Forschung nach Maastricht: Bilanz und Strategien, in: Bulletin der EG 2/1992, S. 24 f. Die Förderung dieser Schlüsselsektoren soll dann anhand der technologiepolitischen Förderprogramme erfolgen. Vgl. dazu *Starbatty, J.*, und *U. Vetterlein*, Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1992, B 10-11, S. 16 ff., und *dies.*, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 39, Tübingen 1994.

Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß im Hinblick auf die theoretischen Begründungsmuster zwischen merkantilistischer Wirtschaftspolitik und einer europäischen Industriepolitik eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten existieren. Diese beziehen sich vor allem darauf, daß beide Wirtschaftspolitiken auf eine Stärkung der Industrien abzielen und sie sich vornehmlich selektiver, dirigistischer und protektionistischer Maßnahmen bedienen.<sup>18</sup> Darüber hinaus wurden und werden beide jeweils dazu benutzt, um die politische Macht zu stärken. Diente der Colbertismus dem Erhalt der französischen Monarchie, so nutzt die Europäische Kommission ihre industriepolitische Kompetenz vor allem auch dazu, ihre eigenen Einflußpotentiale zu erhöhen.<sup>19</sup> Unterschiede zwischen Merkantilismus und EG-Industriepolitik ergeben sich vor allem im konkreten Instrumenteneinsatz und bezüglich der Eingriffsintensität.<sup>20</sup>

### 5.1.2 Begriffsfelder der Industriepolitik

Wenngleich sich schon die begriffliche Präzisierung des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik als ungemein schwierig erwies, so bereitet die Bestimmung des Terminus Industriepolitik nicht minder große Schwierigkeiten. Um es gleich vorwegzunehmen, Industriepolitik ist formal wie inhaltlich ein höchst uneinheitlich definierter Begriff. Weder im allgemeinen noch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch ist ein fester Bedeutungsinhalt für den Begriff der Industriepolitik existent.<sup>21</sup>

Entsprechend einer am Wortlaut orientierten Begriffsauslegung kann Industriepolitik als diejenigen Formen staatlicher Wirtschaftspolitik aufgefaßt werden, welche die Gestaltung industrieller Strukturen zum Gegenstand haben.<sup>22</sup> In diesem Zusammenhang wird Industriepolitik auch als eine Form der Gewerbepolitik angesehen, um ökonomische Zustände und Prozesse der gewerblichen Wirtschaft zu steuern.<sup>23</sup> Dies bedeutet, daß sämtliche Entscheidungen der politischen Akteure, die Konsequenzen für den industriellen Sektor hervorrufen, als Industriepolitik zu verstehen sind.<sup>24</sup> Mit anderen Worten wären somit sämtliche staatliche Maßnahmen, welche Anpassungs- und Veränderungsprozesse im Industriesektor auslösen, unter dem Begriff der Industriepolitik zu subsumieren. Da jedoch diese Eigenschaft ubiquitär für wirtschaftspol-

<sup>18</sup> Vgl. *Feldmann, H.*, op. cit., S. 148.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu insbesondere *Freitag, A.*, Zur Rolle der EG-Kommission in der Europäischen Industriepolitik, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 42 (1993), S. 302 f.

<sup>20</sup> Zur merkantilistischen Wirtschaftspolitik Colberts zählten nicht nur die oben aufgeführten Instrumente, sondern auch mittels einer Peuplierungspolitik das Bevölkerungswachstum zu erhöhen sowie der Einsatz kolonialpolitischer Instrumente.

<sup>21</sup> Vgl. *Caspari, M.*, Zur Abgrenzung von Industriepolitik und Wettbewerbspolitik der EG, in: *Gröner, H.* (Hrsg.), *Wettbewerbsfragen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1990, S. 9., und *Veelken, W.*, *Normstrukturen der Industriepolitik: Eine vergleichende Untersuchung nach deutschem und französischem Wirtschaftsrecht*, Baden-Baden 1991, S. 27.

<sup>22</sup> Vgl. *Curzon Price, V.*, *Industrial and Trade Policy in a Period of Rapid Structural Change*, in: *Aussenwirtschaft* 41 (1986), S. 201.

<sup>23</sup> Vgl. *Seidenfus, H. St.*, *Gewerbepolitik*, in: *Issing, O.* (Hrsg.), *Spezielle Wirtschaftspolitik*, München 1982, S. 109. Der Zusammenhang zwischen Industriepolitik und Gewerbepolitik findet sich ferner bei *Weddigen, W.*, *Grundzüge der Gewerbepolitik, Handwerks-, Industrie- und Energiewirtschaftspolitik*, Berlin 1967, S. 74.

<sup>24</sup> Vgl. *Yarrow, G.*, *Strategic Issues in Industrial Policy*, in: *Oxford Review of Economic Policy* 1 (1985), S. 95.

litische Entscheidungen gilt, ist eine solche Auslegung des Begriffs der Industriepolitik aufgrund der sich daraus ergebenden Abgrenzungsprobleme wenig hilfreich.

Vielmehr bedarf es der Bestimmung eines Grundcharakteristikums, nach dessen Erfüllung die Industriepolitik von anderen Formen der allgemeinen Wirtschaftspolitik abgegrenzt werden kann. Bei der Bestimmung dieses Grundcharakteristikums scheint - bei allen wissenschaftlichen Differenzen im Hinblick auf die Bestimmung des Begriffs der Industriepolitik - jedoch weitgehend ein Konsensus zu bestehen: Industriepolitik bedeutet stets **interventionistisches Eingreifen** der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger.<sup>25</sup> Somit können unter dem Begriff der Industriepolitik sämtliche Staatsinterventionen zur Beschleunigung neuer und Konservierung alter Strukturen verstanden werden.<sup>26</sup> Industriepolitik bedeutet daher stets ein interventionistisches Eingreifen des Staates in den Wirtschaftsprozess. Interventionistisches Eingreifen heißt nichts anderes, als daß der Staat die Ergebnisse, welche die Wettbewerbsprozesse hervorbringen, im Hinblick auf die Realisierung bestimmter politischer Ziele mit unterschiedlichen Intensitäten zu korrigieren respektive zu verändern versucht. Wettbewerbliche Ressourcenallokation wird durch politische Entscheidungen substituiert. Damit steht die Industriepolitik in unmittelbarer Nähe zur **Strukturpolitik**. Zum einen kann die Industriepolitik als generelle sektorale Strukturpolitik verstanden werden, die sämtliche branchenspezifischen Maßnahmen auch außerhalb des industriellen Sektors beinhaltet<sup>27</sup>, oder zum anderen als ausschließlich auf den Industriebereich begrenzte sektorale Strukturpolitik.<sup>28</sup>

Allerdings darf der Begriff der Industriepolitik nicht mit dem der Strukturpolitik gleichgesetzt werden. Dies wäre eine unzulässige Vereinfachung des eher komplexen Gegenstandsbereichs der Industriepolitik. Strukturpolitik ist nur einer der vielen Teilbereiche der Industriepolitik.

Vielmehr läßt sich die Industriepolitik als eine Art Querschnittsfunktion im System staatlicher Wirtschaftspolitik darstellen.<sup>29</sup> Demzufolge stellt die Industriepolitik jene Bereiche der staatlichen Wirtschaftspolitik dar, in welchen der Staat versucht, mittels interventionistischer Eingriffe die Marktergebnisse zur Erreichung bestimmter Ziele zu korrigieren. Dabei ergeben sich zwischen der Industriepolitik und den anderen Feldern staatlicher Wirtschaftspolitik zahlreiche Überschneidungen. Innerhalb dieser Überschneidungen zeigt sich der Querschnittscharakter,

<sup>25</sup> Vgl. *Oberender, P.*, und *F. Daumann*, *Industriepolitik*, München 1995, S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. *Conrad, M.*, *Industriepolitik als wirtschaftspolitische Option in der sozialen Marktwirtschaft: Ein ordnungskonformes industriepolitisches Konzept für die Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1987, S. 5.

<sup>27</sup> Vgl. *Gahlen, B.*, *Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft*, in: *Issing, O.* (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981, S. 855.

<sup>28</sup> Vgl. *Büchner-Schöpf, M.*, *Deutsche und europäische Industriepolitik*, in: ifo-Schnelldienst 32 (1979), Nr. 28, S. 5; *Geister, H.-A.*, *Wettbewerbs- und Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1981, S. 26; *Kulp, B., et. al.*, *Sektorale Wirtschaftspolitik*, Berlin et al. 1984, S. 3, und *Kokalj, L.*, und *H. Albach*, *Industriepolitik in der Marktwirtschaft: Ein internationaler Vergleich*, Stuttgart 1987, S. 13.

<sup>29</sup> Vgl. *Finking, G.*, *Grundlagen der sektoralen Wirtschaftspolitik: Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium wichtiger Begriffe der sektoralen Wirtschaftspolitik*, Köln 1978, S. 194 f.; *Einem, E. von*, *Industriepolitik: Anmerkungen zu einem kontroversen Begriff*, in: *Jürgens, U.*, und *W. Krumbain* (Hrsg.), *Industriepolitische Strategien: Bundesländer im Vergleich*, Berlin 1991, S. 17 ff., und *Holzem, R.*, *Industriepolitik und Wirtschaftsordnung: Ordnungstheoretische Bewertung von Schwerpunkten der europäischen Industriepolitik und der deutschen Forschungs- und Technologiepolitik*, Frankfurt am Main et al. 1995, S. 13 ff.

welcher der Industriepolitik beizumessen ist.<sup>30</sup> Allerdings bürgt die Interpretation der Industriepolitik als Querschnittsfunktion auch wiederum die Gefahr in sich, daß sich die Industriepolitik nur schwer von den anderen Politikfeldern - deren sie sich ohne Zweifel bedient - abgrenzen läßt. Eine Abgrenzung der Industriepolitik kann daher sinnvollerweise nur aufgrund der Zielinhalte, welche mit den interventionistischen Eingriffen verfolgt werden, praktiziert werden.

In der wissenschaftlichen Diskussion werden der Industriepolitik - in Anlehnung an das uneinheitliche Begriffsbild - vielfältige Zielvorstellungen zugeordnet.<sup>31</sup> So werden beispielsweise die sogenannten ordnungspolitischen Zielvorstellungen der Industriepolitik genannt, wie die Schaffung eines stabilen Wirtschaftsordnungsrahmens, der die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den Märkten gewährleisten soll.<sup>32</sup> Bei einer solchen Zielauslegung bleibt es jedoch fraglich, ob es sich nicht hierbei um originäre Anwendungsfelder der Ordnungs- und Wettbewerbspolitik handelt. Dazu bedarf es jedoch keiner expliziten Formulierung der Industriepolitik.

Im Zielsystem der Industriepolitik lassen sich jeweils binnen- und außenwirtschaftliche Aspekte unterscheiden.<sup>33</sup> Die binnenwirtschaftlichen Aspekte beziehen sich vor allem auf die strukturgestaltenden Komponenten der Industriepolitik, die dazu dienen, alte Strukturen zu konservieren und neue Strukturen zu fördern.<sup>34</sup> Damit werden insbesondere Wachstums- und Beschäftigungsziele verfolgt. Der außenwirtschaftliche Ansatz der Industriepolitik stellt auf die Förderung bestimmter Sektoren ab, um mittels einer gezielten Umlenkung der Handelsströme die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu erhöhen. Diese außenwirtschaftliche Orientierung der Industriepolitik wird auch als **strategische Industriepolitik** bezeichnet.<sup>35</sup> Mittels dieser strategischen Industriepolitik soll eine internationale Rentenumlenkung vom Ausland auf das Inland stattfinden. Die Wettbewerbspositionen der heimischen Industrien sollen vor allem dadurch gestärkt werden, indem den Unternehmen der Eintritt in neue Märkte erleichtert werden soll.

Von diesen Zielinhalten der Industriepolitik ausgehend, soll im Rahmen dieser Arbeit von folgender begrifflichen Explikation der Industriepolitik - die keinen Anspruch auf Allgemeingül-

<sup>30</sup> So überlagert sich nach Brösse die Industriepolitik mit folgenden Bereichen: Zertifikate als Nutzungs- oder Eigentumsrechte, Haftungsregeln, Abgaben, Subventionen, Abfallwirtschaftspolitik, Immissionschutzpolitik, Wasserwirtschaftspolitik, Standortpolitik sowie Forschungs- und Technologiepolitik. Vgl. *Brösse, U.*, op. cit. Es ist jedoch fraglich, ob eine solche expansive Auslegung der Querschnittsfunktion der Industriepolitik mit anderen Politikfeldern, vor allem auch mit der Umweltpolitik, hinsichtlich der daraus resultierenden Abgrenzungsprobleme als sinnvoll zu erachten ist.

<sup>31</sup> Vgl. *Winter, H.*, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994, S. 20.

<sup>32</sup> Vgl. *Brösse, U.*, op. cit., S. 55.

<sup>33</sup> Vgl. *Franzmeyer, F.*, Concepts of Industrial Policy in the Industrial West: Are Mutual Trade Relations in Danger?, in: *Saunders, Ch. T.* (Hrsg.), *Industrial Policies and Structural Change*, Houndmills et al. 1987, S. 45.

<sup>34</sup> Vgl. dazu *Schmidt, K.-D.*, Industriepolitik - eine Strategie zur Überwindung der Strukturkrise, in: *Beihefte zur Konjunkturpolitik* 30 (1984), S. 63 ff., und *Michalski, W.*, Industriepolitik als Strukturpolitik?, in: *Fels, G.*, und *O. Vogel* (Hrsg.), *Brauchen wir eine neue Industriepolitik?*, Köln 1987, S. 10 ff.

<sup>35</sup> Vgl. *Bletschacher, G.*, Ansätze strategischer Handels- und Industriepolitik: Ein Überblick, Kieler Arbeitspapier Nr. 487, Kiel 1991, sowie *ders.* und *H. Klodt*, Braucht Europa eine neue Industriepolitik, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 177, Kiel 1991.

tigkeit erhebt, jedoch eine Abgrenzung zu den anderen wirtschaftspolitischen Aktionsfeldern erlaubt - ausgegangen werden:

*Unter Industriepolitik werden all jene interventionistischen Eingriffe des Staates verstanden, die dazu dienen, aus binnenwirtschaftlicher Perspektive die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren wiederherzustellen respektive zu fördern, um damit wachstums- und beschäftigungspolitische Ziele zu erreichen, sowie aus außenwirtschaftlicher Perspektive die internationale Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren oder der gesamten Volkswirtschaft zu steigern. Binnenwirtschaftliche und außenwirtschaftliche Perspektive stehen dabei in einem komplementärem Verhältnis.*

Mit der zunehmenden internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften ist jedoch davon auszugehen, daß die außenwirtschaftliche Perspektive mehr und mehr dominiert. In ihrer Zielsetzung, die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren oder der gesamten Volkswirtschaft primär aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Aspekten zu erhöhen, kommt es zwischen der Industriepolitik und anderen Politikfeldern zu Überschneidungen. Diese Überschneidungen ergeben sich vor allem in den Bereichen:

- der Wettbewerbspolitik,
- der Forschungs- und Technologiepolitik,
- der Handelspolitik
- der Regionalpolitik,
- der Strukturpolitik sowie,
- der Infrastrukturpolitik.

Damit zeigt sich, wie sehr die Industriepolitik im Gesamtsystem der staatlichen Wirtschaftspolitik mit den anderen Politikfeldern verknüpft und die Charakterisierung der Industriepolitik als Querschnittsfunktion gerechtfertigt ist.

### 5.1.3 Taxonomie der Industriepolitik

Taxonomien dienen der Systematisierung bzw. Einordnung bestimmter Phänomene. Die Industriepolitik kann nach den unterschiedlichsten Kriterien systematisiert werden.<sup>36</sup> Zu den üblichen Systematisierungskriterien gehören das Ausmaß der industriepolitischen Maßnahmen (partiell oder umfassend), der Grad ihrer Ordnungskonformität (ordnungspolitische oder interventionistische Maßnahmen), die zugrundeliegenden Zielsetzungen (Erhaltung, Anpassung und Gestaltung) sowie die Intensität des staatlichen Eingriffs.

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Industriepolitik das zentrale Merkmal des interventionistischen Eingreifens des Staates in den Marktprozeß zugrundegelegt.<sup>37</sup> Diese interventionistischen Eingriffe des Staates in den Marktprozeß können mit unterschiedlichen Intensitäten erfolgen. Die Bildung einer Taxonomie der Industriepolitik soll daher anhand der **unterschiedlichen**

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Oberender, P., und F. Daumann, op. cit., S. 4 ff.

<sup>37</sup> Vgl. auch Vetterlein, U., supra, S. 205.

**Intensitätsstufen** erfolgen. Im wesentlichen lassen sich vier unterschiedliche Intensitätsstufen bzw. Aktivitätsniveaus der Industriepolitik unterscheiden:<sup>38</sup>

- (1) Das geringste Intensitätsniveau repräsentiert die **allgemeine Industriepolitik**. Hierunter werden sämtliche staatliche Maßnahmen im Rahmen des Wirtschafts- und Gesellschaftsrechts sowie die Konstituierung einer Rechts- und Sozialordnung subsumiert, die die einzelnen Sektoren beeinflussen, ohne sie jedoch spezifisch zu regeln. Im Vordergrund steht hier die Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Infrastruktur und der Ausbildung. Die allgemeine Industriepolitik bezieht sich auf die Setzung eines Ordnungsrahmens für die Wirtschaft und ist daher gesamtwirtschaftlich ausgerichtet. Eine solche Form der Industriepolitik kann als ordnungskonform bezeichnet werden, sie ist weitgehend frei von interventionspolitischen Ansätzen. Die Ordnungskonformität bezieht sich vor allem darauf, daß es sich hier um eine rahmensetzende oder infrastruktuorientierte Industriepolitik handelt, die nicht auf spezifische ökonomische oder soziale Ergebnisse abzielt und in ihrer Wirkung weitgehend wettbewerbsneutral ist.<sup>39</sup> Daher wird diese Industriepolitik auch häufig mit dem Attribut *positiv* belegt.<sup>40</sup> Auf der Basis dieser Merkmale gilt die allgemeine Industriepolitik als ordnungspolitisch prinzipiell unbedenklich; vielmehr handelt es sich hier primär um ordnungspolitische Gestaltungsaufgaben. In der Form der Gestaltung des Ordnungsrahmens stellt sie einen wettbewerbspolitischen Aktionsparameter im Systemwettbewerb dar. Die ordnungspolitischen Bedenken richten sich ausschließlich gegen die folgenden Intensitätsstufen der Industriepolitik, welche durch eine höhere interventionspolitische Intensität gekennzeichnet sind.
- (2) Die zweite Stufe bildet die **wettbewerbsbezogene Industriepolitik**. Im Mittelpunkt dieser Maßnahmen stehen wettbewerbspolitische Überlegungen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder Sektoren zu verbessern. Hiermit sollen Entwicklungen korrigiert werden, die als marktwirtschaftlich unbefriedigend empfunden werden, wenn die Wettbewerbsprozesse allein dem Markt überlassen werden. Zur Erfüllung außerwettbewerblicher Ziele werden daher bestimmte Unternehmen bzw. Sektoren dem Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts entweder generell oder durch Ausnahmeregelungen entzogen. Beispiele hierfür finden sich im deutschen wie auch europäischen Wettbewerbsrecht zahlreich. Im Anwendungsbereich des GWB wären hier beispielsweise die Ausnahmebereiche nach § 99 ff. GWB, Strukturkrisenkartelle nach § 4 GWB, Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen nach § 5b GWB sowie Ministerkartelle und Ministerfusionen nach § 8 GWB und § 24 (3) GWB zu nennen. Im europäischen Wettbewerbsrecht bezieht sich die wettbewerbsbezogene Industriepolitik vor allem auf die Freistellung gem. Art. 85 (3) EGV, die Berücksichtigung des technischen Fortschritts im Rahmen der Fusionskontrolle nach Art. 2 lit. b EFKVO sowie auf die Nicht-Untersagung durch die Europäische Kommission von an und für sich wettbewerbswidrigen Unterneh-

<sup>38</sup> Vgl. hierzu *Hölzler, H.*, Eine EG-Industriepolitik: Wohltat oder Sündenfall, in: Handelsblatt vom 30.04.1992, S. 8, und *Schmidt, J.*, Europäische Industriepolitik - ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?, *supra*, S. 973.

<sup>39</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, Europäische Industriepolitik nach Maastricht - Eine ordnungspolitische Analyse, in: *Möschel, W., M. E. Streit und U. Witt* (Hrsg.), Marktwirtschaft und Rechtsordnung: Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Erich Hoppmann, Baden-Baden 1994, S. 189 f.

<sup>40</sup> Vgl. *Bayliss, B. T.*, und *A. M. El-Agraa*, Competition and Industrial Policies with Emphasis on Competition Policy, in: *El-Agraa, A. M.* (Hrsg.), *The Economics of the European Community*, New York 1990, S. 137.

menszusammenschlüssen. Hier tritt das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik offen zu Tage.

- (3) Auf der dritten Stufe steht die **lenkende Industriepolitik**. Die lenkende Industriepolitik dient vor allem der Erhaltung und Gestaltung der industriellen Strukturen (protecting the losers). Hierbei handelt es sich um das klassische Anwendungsgebiet der sektoralen Strukturpolitik. Die Erhaltung dient vor allem der Konservierung überkommener Strukturen aus regional-, einkommens- oder beschäftigungspolitischen Gründen. Mittels der lenkenden Industriepolitik soll der strukturelle Wandel und die wirtschaftliche Entwicklung direkt beeinflusst werden. In der Europäischen Gemeinschaft wie auch in den Mitgliedsstaaten hat die lenkende Industriepolitik in den Bereichen Kohle, Stahl, Werften und Landwirtschaft eine lange Tradition. Das Hauptinstrument für die lenkende Industriepolitik stellt die Gewährung von Beihilfen dar. Durch die Vergabe von Beihilfen sollen die Ergebnisse der wettbewerblichen Selektionsprozesse korrigiert und der Anpassungsdruck gemildert werden. Allgemein läßt sich die lenkende Industriepolitik mit dem Begriff der rückwärtsgewandten Industriepolitik titulieren. Im Systemwettbewerb dient sie dazu, durch die Vergabe von Fördermitteln die inländischen Sektoren vor der Konkurrenz der ausländischen Sektoren zu schützen.
- (4) Die höchste Intensitätsstufe repräsentiert die **strategische Industriepolitik**. Die strategische Industriepolitik bedient sich sowohl der Instrumente der wettbewerbsbezogenen als auch der lenkenden Industriepolitik. Von der lenkenden Industriepolitik unterscheidet sie sich insofern, als sie nicht auf die Erhaltung und Gestaltung überkommener Strukturen abzielt, sondern auf die Erreichung, Einhaltung und Sicherung der wettbewerblichen Positionen in sogenannten strategischen Industriefeldern (picking the winners).<sup>41</sup> Im Mittelpunkt stehen nun nicht mehr Erhaltungssubventionen und sektorale Förderung, sondern die Förderung "generischer" Technologien, die für die Wettbewerbsfähigkeit vieler verschiedener Wirtschaftsbereiche von Bedeutung sind.<sup>42</sup> Mit Hilfe dieses horizontalen Ansatzes will bspw. die Europäische Kommission die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrien in der Gemeinschaft steigern. Die Realisierung der strategischen Industriepolitik erfolgt zum einen durch wettbewerbsbezogene Maßnahmen (bspw. in der Form der Erleichterung von Forschungsk Kooperationen) und zum anderen durch Maßnahmen der Strukturpolitik. Im Konzept der strategischen Industriepolitik werden strukturelle Anpassung und internationale Wettbewerbsfähigkeit eng miteinander verknüpft.<sup>43</sup> Die strukturpolitische Förderung bezieht sich in der Hauptsache auf die Sektoren der Elektronik, Informatik, Kommunikation sowie Luft- und Raumfahrttechnik. Strategische Industriepolitik ist primär Forschungs- und Technologiepolitik. Neben den wettbewerbspolitischen Instrumenten kommt in der strategischen Industriepolitik auch der Handelspolitik eine überragende Bedeutung zu. Die Förderung der Schlüsselsektoren bedarf der handelspolitischen Flankierung, bspw. durch Antidumpingmaßnahmen und nichttarifäre Handelshemmnisse. Die strategische Industriepolitik stellt somit ein höchst komplexes Geflecht interventionistisch-dirigistischer Maßnahmen, bestehend aus wettbewerbsbezogener und lenkender Industriepolitik, ergänzt um das Spektrum handelspolitischer Maßnahmen dar. Ihr

<sup>41</sup> Im Mittelpunkt steht hier die Festlegung der Zukunfts- bzw. Schlüsselindustrien.

<sup>42</sup> Vgl. *Bangemann, M.*, Gibt es eine marktwirtschaftliche Industriepolitik?, in: ifo-Schnelldienst 46 (1993), Nr. 17/18, S. 26 f.

<sup>43</sup> Vgl. *Winter, H.*, op. cit., S. 133.

Ziel ist es nicht, den Systemwettbewerb zu fördern, sondern durch Behinderung desselben eigene Wettbewerbsvorteile aufzubauen.

Bei der Darstellung der Taxonomie der Industriepolitik handelt es sich um eine idealtypische Systematisierung. In der politischen Praxis jedoch sind die Übergänge eher fließend. So werden die einzelnen Maßnahmen häufig miteinander kombiniert. Diese Taxonomie soll primär dazu dienen, die verschiedenen Intensitätsstufen des interventionistischen Charakters der Industriepolitik zu verdeutlichen.

## 5.2 Ökonomische Erklärungsansätze für Industriepolitik

Im Hinblick auf die ökonomischen Erklärungsansätze für die Legitimierung industriepolitischer Aktivitäten lassen sich im wesentlichen zwei Ansätze unterscheiden: zum einen die **industriökonomischen Ansätze**, die primär zur Begründung der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik herangezogen werden, sowie zum anderen die **makroökonomischen Ansätze der neuen Wachstumstheorie**, die in der Hauptsache zur Begründung der strategischen Industriepolitik dienen.

### 5.2.1 Industrieökonomische Ansätze

Die industrieökonomischen Ansätze zur Legitimierung industriepolitischer Aktivitäten betonen die wettbewerbsbezogene Industriepolitik. Im Mittelpunkt stehen dabei Effizienzüberlegungen. Aus der Schaffung von Großunternehmen durch Konzentrationsprozesse würden im wesentlichen Größenvorteile in der Form von Effizienzgewinnen entstehen, aus denen dann eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Industrien (Art. 3 lit. 1 EGV) resultiere.<sup>44</sup>

Die wettbewerbsbezogene Industriepolitik hat dabei weitreichende Auswirkungen bezüglich der Fusionskontrolle. Wettbewerbsbeschränkende Unternehmenszusammenschlüsse horizontaler oder vertikaler Art würden dann - unter der Annahme von Effizienzvorteilen, die die Nachteile der Wettbewerbsbeschränkung relativieren - eine großzügige Genehmigungspraxis erhalten. Produktive Effizienzgewinne würden die mit der abnehmenden Wettbewerbsintensität einhergehenden allokativen Ineffizienzen überkompensieren.<sup>45</sup> Analoge Überlegungen ließen sich auch für konglomerate Unternehmenszusammenschlüsse unter der Annahme sogenannter Verbundvorteile (**economies of scope**) ableiten.

Die Europäische Kommission hat in der Ausgestaltung ihrer Wettbewerbspolitik den Konzentrationsprozessen im Vertrauen auf produktive Effizienzgewinne schon immer positiv gegenübergestanden.<sup>46</sup> Im Hinblick auf die Fusionskontrollpolitik der Kommission bedeutet das Effizienzkonzept, daß Zusammenschlüsse dann genehmigt werden, wenn die Steigerung der produktiven Effizienz zur Verwirklichung der allgemeinen Vertragsziele wesentlich beiträgt

<sup>44</sup> Vgl. dazu *Bangemann, M.*, Mut zum Dialog: Wege zu einer europäischen Industriepolitik, op. cit., S. 25, und *Hummel, M.*, Industriepolitik-kontrovers, in: ifo-Schnelldienst 46 (1993), Nr. 17/18, S. 4 f.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu das "trade-off"-Modell von *Williamson, O. E.*, Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs, in: *American Economic Review* 58 (1968), S. 18 ff.

<sup>46</sup> Vgl. bereits *Zohlnhöfer, W.*, Die Konzentrationspolitik in der EWG, in: *Arndt, H.* (Hrsg.), Die Konzentration in der Wirtschaft: Band 2, 2. Aufl., Berlin 1971, S. 366 ff.

und somit die Wettbewerbsbeschränkungen mehr als kompensiert. Dies gilt beispielsweise für Zusammenschlüsse, die zu einer Verbesserung der Warenerzeugung und -verteilung, zur Förderung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts oder zur Verbesserung der Wettbewerbsstruktur im Gemeinsamen Markt unter angemessener Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen sowie der Interessen der Verbraucher beitragen.<sup>47</sup>

Zur Beurteilung der Gültigkeit dieser Effizienzargumente ist zunächst zu überprüfen, inwiefern produktive Effizienzgewinne durch Unternehmenszusammenschlüsse entstehen können und inwieweit diese dazu beitragen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zu verbessern.

Im Hinblick auf die Steigerung der produktiven Effizienz kann dabei auf mögliche **economies of scale**, **Lernkosteneffekte**, **economies of scope** und **transaction-cost economies** verwiesen werden.

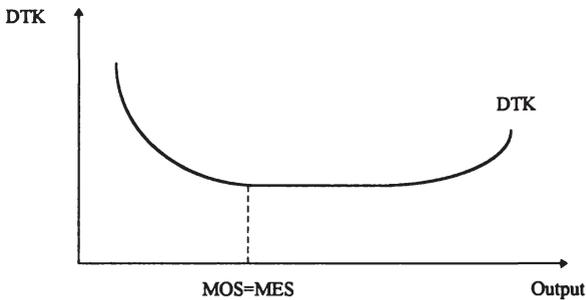
Ausgangspunkt für die Berücksichtigung von economies of scale und Lernkosteneffekten bei der Gestaltung einer wettbewerbsbezogenen Industriepolitik bildet die These, daß mit zunehmender Produktionsmenge economies of scale durch sinkende Durchschnittskosten auftreten, d.h., daß mit steigender Produktion die Produktionskosten unter der Annahme konstanter Faktorpreise unterproportional wachsen sowie daß aus Erfahrungszuwächsen Kostenersparnisse resultieren.<sup>48</sup> Damit würde sich ein genereller Zielkonflikt zwischen der Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs und der Realisierung von economies of scale bzw. Lernkostensparnissen ableiten lassen. Aus einer Reihe empirischer Untersuchungen läßt sich jedoch feststellen, daß dieser Zielkonflikt generell nicht besteht, wohl aber in bestimmten Produktionsbereichen gegeben sein kann.<sup>49</sup> Nach *Shepherd* bspw. nimmt die typische Industrie-Kostenkurve einen "schüsselförmigen" Verlauf an: "The typical 'industry' cost curve for the firm ... is dish-shaped with MES at 5 percent of the market or less. The constant-cost range may be wide, though presumably average cost rises eventually because of (1) bureaucracy, from absolute size; and/or (2) X-inefficiency, caused by the firm's market power".<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Vgl. *Jacquemin, A., P. Buigues* und *F. Ilzkovitz*, Horizontale Konzentration, Fusionen und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europäische Wirtschaft* 1989, Nr. 40, S. 57.

<sup>48</sup> Zu den Ursachen von economies of scale vgl. *Koutsoyiannis, A.*, *Modern Microeconomics*, 2. Aufl., London - Basingstoke 1981, S. 127 ff.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu insbesondere *Kelton, Ch. M. L.*, und *L. W. Weiss*, Change in Concentration, Change in Cost, Change in Demand, and Change in Price, in: *Weiss, L. W.* (Hrsg.), *Concentration and Price*, Cambridge, Mass. - London 1990, S. 41 ff., sowie den umfassenden Überblick bei *Shepherd, W. G.*, *The Economics of Industrial Organization*, 3. Aufl., Prentice Hall 1990, S. 225 f. und 229 f.

<sup>50</sup> *Shepherd, W. G.*, op. cit., S. 234.



Quelle: In Anlehnung an Shepherd, W. G., *The Economics of Industrial Organization*, op. cit., S. 234

Abb. 6: Verlauf einer typischen Industrie-Kostenkurve

Der Kostenanstieg nach Überschreiten einer bestimmten Unternehmensgröße konnte in zahlreichen empirischen Studien belegt werden.<sup>51</sup>

Damit wird der potentielle Zielkonflikt zwischen Aufrechterhaltung von wirksamen Wettbewerb und der Realisierung von economies of scale relativiert. Die Ursache für den Kostenanstieg findet sich in der Hauptsache im Auftreten von **X-Ineffizienzen**. X-Ineffizienzen kennzeichnen organisationsinterne Ineffizienzen.<sup>52</sup> Das Ausmaß möglicher X-Ineffizienzen wird im wesentlichen von der Art des Managements, den Bedingungen, unter denen es arbeitet, und den gebotenen Anreizen, d.h. von vorwiegend motivationalen Aspekten determiniert.<sup>53</sup> Grundlage für die Erklärung X-ineffizienter Verhaltensweisen bildet der Tatbestand, daß weder einzelne Individuen noch Unternehmen so effizient arbeiten und sich in so effizienter Weise mit Informationen versehen, wie sie es könnten.<sup>54</sup> *Leibenstein* stellte somit der traditionellen Hypothese des zweckrationalen Verhaltens die Hypothese des **bedingt "rationalen" Verhaltens** gegenüber.<sup>55</sup>

Die motivationalen Einflußfaktoren, welche X-ineffiziente Verhaltensweisen begünstigen bzw. verhindern, lassen sich nach organisationsinternen Einflußfaktoren (wie die Unternehmenskultur, Anzahl der Hierarchieebenen, Ausmaß der Bürokratisierung, die eigentumsrechtlichen Regelungen, die Gestaltung anreizorientierter Entgeltsysteme sowie die Größe der Unternehmung) und externen Einflußfaktoren differenzieren. Zu den wesentlichen externen Einflußfaktoren zur Beeinflussung der Motivation des Managements und der Mitarbeiter gehört die

<sup>51</sup> Vgl. *Scherer, F. M., und D. Ross, Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3. Aufl., Boston et al. 1990, S. 123, sowie insbesondere die Studie von *Scherer, F. M., A. Beckstein, E. Kaufer und R. D. Murphy, The Economics of Multi-Plant Operation: An International Comparison Study*, Cambridge, Mass. 1975.

<sup>52</sup> Vgl. *Leibenstein, H., Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency"*, in: *American Economic Review* 56 (1966), S. 397 ff.

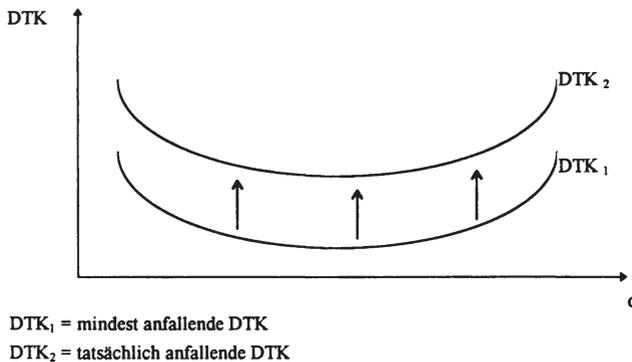
<sup>53</sup> Vgl. *Leibenstein, H., Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency"*, supra, S. 401.

<sup>54</sup> Vgl. *Leibenstein, H., Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm*, in: *Bell Journal of Economics* 6 (1975), S. 582.

<sup>55</sup> Vgl. *Leibenstein, H., Beyond the Economic Man*, Cambridge, Mass. - London 1976, S. 71 ff.

Marktstellung des Unternehmens und besonders die damit verbundene Wettbewerbsintensität. Unternehmen, die sich einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen, werden ihre gesamten Anstrengungen darauf ausrichten, ihre Kosten gering zu halten, um über Kostenersparnisse Wettbewerbsvorteile zu realisieren. Hier zeigt sich die **Kostenkontrollfunktion** des Wettbewerbs. Andererseits führt eine starke Marktmacht, verbunden mit einer geringen Wettbewerbsintensität, zu einem Verlust an Motivation und Kostendisziplin. Somit führt eine geringe Intensität des Wettbewerbs in einzelnen Sektoren zu einem erhöhten Durchschnittskostenniveau aller Anbieter innerhalb dieses Sektors.<sup>56</sup>

Im Rahmen einer kostenanalytischen Betrachtungsweise lassen sich die X-Ineffizienzen für jede beliebige Ausbringungsmenge als Differenz zwischen den tatsächlichen und mindestens anfallenden (Produktions-)Kosten auffassen.<sup>57</sup> So verschiebt sich bspw. bei Nachlässigkeit infolge sinkenden Wettbewerbsdrucks die DTK-Kurve unabhängig vom Output nach oben.



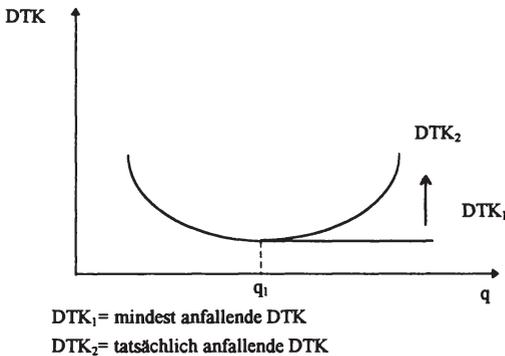
Quelle : Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, op. cit., S. 90.

Abb. 7: X- Ineffizienzen als Differenzen zwischen mindest anfallenden und tatsächlichen DTKs

Entsprechend den vorher angestellten Überlegungen lassen sich die X-Ineffizienzen nicht nur durch eine Verschiebung der DTK-Kurve darstellen, sondern auch durch das bereits oben beschriebene Wiederansteigen der DTK nach Überschreiten eines bestimmten kritischen Outputs. Durch Bürokratisierung infolge zunehmender wachsender Unternehmensgröße steigt die DTK-Kurve bei L-förmigen Verlauf ab einem bestimmten Output  $q_1$  wieder an.

<sup>56</sup> Vgl. *Leibenstein, H.*, Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", supra, S. 409 ff.

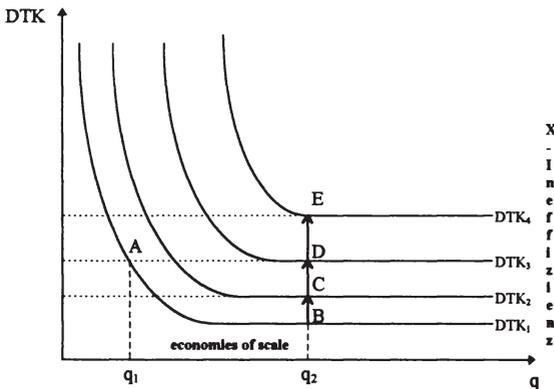
<sup>57</sup> Vgl. *Frantz, R. S.*, X- Efficiency: Theory, Evidence and Applications, Boston - Dordrecht - Lancaster 1988, S. 49; *Shepherd W. G.*, op. cit., S. 215, und *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, 5. Aufl., Stuttgart 1996, S. 90.



Quelle: Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, op. cit., S. 90.

Abb. 8: X- Ineffizienzen infolge zunehmender Unternehmensgröße

Im Hinblick auf die ökonomische Bewertung horizontaler Konzentration infolge von Unternehmensfusionen müssen daher auch die auftretenden X-Ineffizienzen berücksichtigt werden. Es reicht nicht aus, die Vorteile von Fusionen einzig und allein unter den Aspekten der Realisierung von economies of scale zu betrachten. Vielmehr stellt sich die Frage, inwieweit durch horizontale Konzentration realisierte economies of scale durch X- Ineffizienzen kompensiert oder gar überkompensiert werden. Um die Wirkungen einer Fusion auf die Stückkosten darzustellen, bedarf es einer getrennten Betrachtung des "economies of scale"-Effektes und des "X-Ineffizienz"-Effektes. Dies soll in Abbildung 9 veranschaulicht werden.



- $q_1, DTK_1$  = Ausbringungsmenge und Stückkosten vor der Fusion  
 $q_2, DTK_2, DTK_3, DTK_4$  = Ausbringungsmenge und alternative Stückkosten nach der Fusion  
 A → B = Realisierung von economies of scale durch die Größenvorteile einer Fusion  
 B → C, D, E = X-Ineffizienzen durch mangelnden Wettbewerbsdruck oder fehlende Motivation

Quelle: In Anlehnung an Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, op. cit., S. 90.

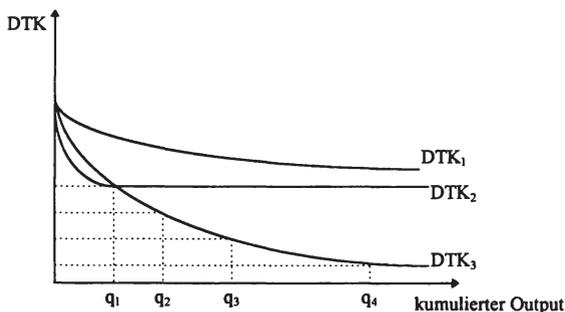
Abb. 9: Economies of scale vs. X-Ineffizienzen

Insgesamt lassen sich drei Fälle unterscheiden:

- (1) der "economies of scale"-Effekt ist größer als der "X-Ineffizienz"-Effekt (Punkt C),
- (2) die beiden Effekte sind gleich groß und kompensieren sich (Punkt D), oder
- (3) der "X-Ineffizienz"-Effekt überkompensiert den "economies of scale"-Effekt (Punkt E).

*Leibenstein* hält die möglichen Gewinne aus einer Eliminierung der X-Ineffizienzen in der Regel für wesentlich größer als die Gewinne, die sich aus der Ausnutzung von economies of scale im Sinne einer optimalen Faktorallokation ergeben.<sup>58</sup> Das Auftreten von X-Ineffizienzen aufgrund fehlenden Wettbewerbsdrucks konnte in zahlreichen empirischen Studien belegt werden.<sup>59</sup> Aus dieser Sicht erscheint es daher zweifelhaft, ob sich mit der Förderung horizontaler Unternehmenszusammenschlüsse generell economies of scale realisieren lassen.

Im Hinblick auf eine dynamische Betrachtungsweise der economies of scale wird häufig auf die **Lernkostensparnisse** verwiesen; denn die Stückkosten eines Unternehmens hängen nicht nur von der aktuellen Produktionsmenge, sondern auch von der in der Vergangenheit produzierten Menge ab.<sup>60</sup> Je höher die Ausbringungsmenge eines Unternehmens in der Vergangenheit war, desto niedriger sind ceteris paribus die Stückkosten des Unternehmens, da das Unternehmen im Zeitablauf aufgrund seiner Erfahrungen lernt, den Produktionsprozess effizienter zu gestalten. Daraus können Wettbewerbsvorteile der etablierten Unternehmen gegenüber Newcomern resultieren. Die Bedeutung von Lernkostensparnissen wurde erstmals 1936 von *Wright* entdeckt, der feststellte, daß mit wachsendem Produktionsvolumen die Herstellkosten von Flugzeuggruppen in einem genau vorhersagbaren Ausmaß sanken.<sup>61</sup> Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht alternative Lernkostenkurven bei kumuliertem Output im Zeitablauf.



Quelle: Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, op. cit., S. 84

Abb. 10: Lernkosteneffekte bei kumuliertem Output im Zeitablauf

<sup>58</sup> Vgl. *Leibenstein, H.*, Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", supra, S. 413.

<sup>59</sup> Vgl. *Lecraw, D. J.*, Empirical Tests for X-Inefficiencies, in: *Kyklos* 30 (1977), S. 116 ff.; *Reding, K.*, und *E. Dogs*, Die Theorie der "X-Effizienz" - ein neues Paradigma der Wirtschaftswissenschaften?, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 37 (1986), S. 19 ff., und *Frantz, R. S.*, op. cit., S. 117 ff.

<sup>60</sup> Vgl. *Scherer, F. M.*, und *D. Ross*, op. cit., S. 372.

<sup>61</sup> Vgl. dazu *Dutton, J. M.*, und *A. Thomas*, Treating Progress Functions as a Managerial Opportunity, in: *Academy of Management Review* 9 (1984), S. 235 ff., sowie *Epple, D.*, *L. Argote* und *R. Devadas*, Organizational Learning Curves: A Method for Investigating Intra-plant Transfer of Knowledge Acquired Through Learning by Doing, in: *Organization Science* 2 (1991), S. 58 f.

Während im Fall der  $DTK_3$  Lernkostensparnisse eine große Rolle spielen, sind sie bei  $DTK_2$  nur von marginaler Bedeutung und im Fall der  $DTK_1$  lassen sich nach kurzer Zeit überhaupt kein Lernkosteneffekte ableiten. Die Lernkosteneffekte werden wesentlich von der Art des jeweiligen Produktes bestimmt.

Grundsätzlich ist bezüglich auftretender Lernkostensparnisse zu beachten, daß das Potential für Kostensparnisse durch learning-by-doing im Zeitablauf sinkt, da die ständige Wiederholung der Produktionsabläufe immer weniger neue Erfahrungen mit sich bringt. Darüber hinaus lassen sich nur in den wenigsten Fällen die Produktionserfahrungen innerhalb eines Unternehmens konservieren. Durch die Fluktuation der Mitarbeiter, das Auslaufen von Patenten und das Publikwerden von Produktionstechniken lassen sich Erfahrungsgewinne nicht geheimhalten. Weiterhin werden bei technologisch bedingtem Wechsel des Produktdesigns die Vorteile der Lernkurven verloren gehen und Newcomer können auf dynamischen Märkten sehr schnell neue überlegene Lernkurven realisieren.

Aus diesen Gründen ist es daher zweifelhaft, ob sich mit Hilfe einer wettbewerbsbezogenen Industriepolitik stets dynamische Skaleneffekte realisieren lassen. Eine generelle Argumentation pro wettbewerbsbezogene Industriepolitik kann jedenfalls nicht abgeleitet werden. Auch die Argumentation, daß sich der technische Fortschritt über dynamische Lerneffekte durchsetzt und daher im Sinne einer strategischen Industriepolitik die Förderung der Konzentration der Erhöhung der Innovationsfähigkeit der Wettbewerber dient<sup>62</sup>, ist somit kritisch zu hinterfragen.

Die Förderung vertikaler Konzentrationsprozesse durch Unternehmenszusammenschlüsse werden im Rahmen der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik häufig mit dem Verweis auf **Transaktionskostensparnisse** legitimiert, da die Koordination in vertikal integrierten Unternehmen kostengünstiger sei als die Abwicklung über den Markt. Entsprechend dem Transaktionskostenansatz von *Williamson* bewerten die an den Austauschprozessen beteiligten Individuen die Transaktionskosten alternativer Organisationsformen - im wesentlichen bestehend aus Informations- und Kommunikationskosten - und organisieren ihre ökonomischen Aktivitäten in der Form, daß diese Transaktionskosten minimiert werden.<sup>63</sup> Die vertikale Integration führe somit zu Effizienzgewinnen in der Form von Transaktionskostensparnissen. Dabei wird jedoch übersehen, daß gerade große, komplexe Unternehmungen erhebliche Koordinations- und Organisationskosten aufweisen.<sup>64</sup> Selbst bei strikter hierarchischer Kontrolle lassen sich opportunistische Verhaltensweisen nicht ausschließen. Neben den Kontroll-, Anbahnungs- und Vereinbarungskosten spielen bei vertikaler Integration auch die Anpassungskosten und Kosten des organisatorischen Wandels eine große Rolle.<sup>65</sup> Somit besteht die Gefahr, daß die etwaigen Transaktionskostensparnisse durch gestiegene Organisations- und Kontrollkosten kompensiert bzw. überkompensiert werden. Daher kann auch im Fall vertikaler

<sup>62</sup> Vgl. *Krugman, P. R.*, Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, in: *Kierzkowski, H.* (Hrsg.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford 1984, S. 180 ff.

<sup>63</sup> Vgl. *Williamson, O. E.*, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York - London 1975, und *ders.*, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.

<sup>64</sup> Vgl. dazu bereits *Thompson, J. D.*, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New York 1967, und *Barney, J. B.*, und *W. G. Ouchi*, *Transaction-Cost Economics: Governing Economic Exchanges*, in: *dies.* (Hrsg.), *Organizational Economics*, San Francisco - London 1986, S. 72 ff.

<sup>65</sup> Vgl. *Sydow, J.*, *Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation*, Wiesbaden 1993, S. 134.

Integration keine generelle Handlungsanweisung für eine wettbewerbsbezogene Industriepolitik zu Steigerung der Effizienz abgeleitet werden. Vielmehr muß im Einzelfall eine industrieökonomische Untersuchung der behaupteten Kostenersparnisse erfolgen, um danach eine eventuelle Abwägung vorzunehmen.

In der Vergangenheit wurden konglomerate Unternehmenszusammenschlüsse vor allem unter dem Stichwort der Ausnutzung von Synergieeffekten diskutiert. Grundannahme dabei ist, daß diversifizierte Unternehmen, die auf verschiedenen Märkten tätig sind, in bestimmten Funktionsbereichen synergetische Effekte im Sinne von Kosteneinsparungen erzielen können. Diese **economies of scope** ergeben sich daraus, daß z. B. die Kosten (K) für zwei verschiedene Produkte a und b durch ein diversifiziertes Unternehmen günstiger sind als durch zwei Einprodukt-Unternehmen.<sup>66</sup>

$$K(a,b) < K_1(a) + K_2(b)$$

Diese Synergieeffekte können sich in den unterschiedlichsten Funktionsbereichen ergeben, so zum Beispiel in der Verwaltung, in Forschung und Entwicklung, bei der Gestaltung von Produktionsprozessen oder bei der Vermarktung der jeweiligen Produkte; sie können dabei in der Form von Finanzierungsvorteilen, Werbevorteilen sowie Kostenersparnissen bei F&E und der Produktion auftreten. Unter der Annahme eines tatsächlichen Auftretens solcher Synergieeffekte, würde sich aus industriepolitischer Sicht die Förderung konglomerater Unternehmenszusammenschlüsse zur Erzielung von Effizienzgewinnen ergeben. In den siebziger Jahren wurde die Hypothese der effizienzsteigernden Wirkung konglomerater Zusammenschlüsse stark betont.<sup>67</sup> Dieser Hypothese stehen jedoch abweichende empirische Ergebnisse gegenüber.<sup>68</sup>

Während in einigen Studien zwischen Diversifikation und Rentabilität eine positive Korrelation festgestellt wurde<sup>69</sup>, konnte in zahlreichen anderen Studien kein signifikanter Zusammenhang zwischen Diversifikationsgrad und Rentabilität der Unternehmen nachgewiesen werden.<sup>70</sup> Vielmehr konnte festgestellt werden, daß Unternehmen mit einem hohen Diversifikationsgrad

<sup>66</sup> Vgl. *Bühner, R.*, und *H.-J. Spindler*, Synergieerwartungen bei Unternehmenszusammenschlüssen, in: *Der Betrieb* 39 (1986), S. 601 ff., und *Teece, D. J.*, *Economies of Scope and the Scope of the Enterprise*, in: *Journal of Economic Behavior and Organization* 1 (1980), S. 223 ff.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu bspw. *Williamson, O. E.*, *Corporate Control and Business Behavior: An Inquiry into the Effects of Organization Form on Enterprise Behavior*, Englewood Cliffs, NJ 1970, S. 141 ff., sowie *Weston, J. F.*, und *S. K. Mansinghka*, *Test of the Efficiency Performance of Conglomerate Firms*, in: *Journal of Finance* 26 (1971), S. 919 ff.

<sup>68</sup> Vgl. den Überblick bei *Mueller, D. C.*, *Lessons from the United State's Antitrust History*, in: *International Journal of Industrial Organization* 14 (1996), S. 429 ff., sowie die Darstellung von *Kantzenbach, E.*, *Unternehmenskonzentration und Wettbewerb*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 298 ff.

<sup>69</sup> Vgl. bspw. *Rhoades, S. A.*, *The Effect of Diversification on Industry Profit Performance in 241 Manufacturing Industries: 1963*, in: *Review of Economics and Statistics* 55 (1973), S. 146 ff.; *Berry, Ch. H.*, *Corporate Growth and Diversification*, Princeton, N.J. 1975, S. 91 ff.; *Carter, J. R.*, *In Search of Synergy: A Structure-Performance Test*, in: *Review of Economics and Statistics* 59 (1977), S. 279 ff., und *Lecraw, D. J.*, *Diversification Strategy and Performance*, in: *Journal of Industrial Economics* 33 (1984), S. 179 ff.

<sup>70</sup> Vgl. *Miller, R. A.*, *Market Structure and Industrial Performance: Relation of Profit Rates to Concentration, Advertising Intensity, and Diversity*, in: *Journal of Industrial Economics* 17 (1969), S. 104 ff.; *Rhoades, S. A.*, *A Further Evaluation of the Effect of Diversification on Industry Profit Performance*, in: *Review of Economics and Statistics* 56 (1974), S. 557 ff., und *Mueller, D. C.*, *Profits in the Long Run*, Cambridge, Mass. et al. 1986, S. 138 ff.

häufig eine geringere Produktivität aufweisen als weniger diversifizierte Unternehmen.<sup>71</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch *Ravenscraft* und *Scherer* für US-amerikanische Großunternehmen sowie *Bühner* für die Bundesrepublik Deutschland.<sup>72</sup> Im Ergebnis können die empirischen Studien keinen Beleg dafür liefern, daß sich konglomerate Unternehmenszusammenschlüsse durch Ausnutzung von economies of scope positiv auf die unternehmerische Effizienz auswirken.

Die Ursachen dafür, daß sich Synergieeffekte zwar theoretisch herleiten lassen, in der Realität jedoch nicht oder nur in geringem Umfang nachweisen lassen, sind vor allem darin zu finden, daß die Ausnutzung von Synergieeffekten erhöhte Anforderungen an die Managementkapazität der Unternehmen stellt.<sup>73</sup> Die Ausnutzung von Synergieeffekten setzt voraus, daß die Unternehmen jeweils über geeignete Übertragungsmechanismen organisatorischer bzw. institutioneller Art verfügen.<sup>74</sup> Störungen innerhalb dieser institutionellen Übertragungsmechanismen verhindern, daß sich das Wissen aller Organisationsmitglieder gleichmäßig auf alle Funktionsbereiche verteilt. Synergieeffekte setzen stets die Diffusion von technischem Wissen voraus. Gelingt es der Unternehmensführung nicht, geeignete Wissenstransfermechanismen zu implementieren, können demzufolge auch keine nennenswerten Synergieeffekte erzielt werden. In der betriebswirtschaftlichen Literatur wurden zwar in jüngerer Vergangenheit unter dem Stichwort "lernende Organisationen" vermehrt Ansätze diskutiert,<sup>75</sup> welche vor allem die organisatorische und institutionelle Gestaltung des Wissenstransfers in den Unternehmen thematisieren, jedoch erweist sich deren Umsetzung in die Praxis alles andere als einfach. So hat die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten zum Zusammenschluß *Daimler Benz/MBB* herausgearbeitet, daß in den USA - mangels geeigneter Mechanismen - die Übertragung der wissenschaftlichen Erkenntnisse aus der Weltraumfahrt auf andere Wirtschaftsbereiche nicht funktioniert hat.<sup>76</sup>

Darüber hinaus verfolgen die Manager in diversifizierten Großunternehmen eine Reihe eigener Ziele wie bspw. Erhöhung des Prestiges etc. (**empire building**), aus denen oftmals keine Steigerung der Effizienz des Unternehmens hervorgeht.<sup>77</sup> Bei diversifizierten Großunternehmen läßt sich dabei die gleiche Argumentationskette ableiten wie im Fall horizontaler Zusammenschlüsse. Aufgrund des häufig mit der Diversifizierung einhergehenden Zugewinns an

<sup>71</sup> Vgl. *Caves, R. E.*, und *D. R. Barton*, *Efficiency in US Manufacturing Industries*, Cambridge, Mass. - London 1990, S. 72 ff., 80 ff. und 152, sowie *Lichtenberg, F.*, *Industrial de-Diversification and its Consequences for Productivity*, in: *Journal of Economic Behavior and Organization* 18 (1992), S. 427 ff.

<sup>72</sup> Vgl. *Ravenscraft, D. J.*, und *F. M. Scherer*, *Mergers, Sell-Offs, & Economic Efficiency*, Washington, D.C. 1987; *Bühner, R.*, *Unternehmenszusammenschlüsse: Ergebnisse empirischer Analysen*, Stuttgart 1990, und *ders.*, *Erfolg von Unternehmenszusammenschlüssen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1990, S. 75 ff. und 111.

<sup>73</sup> Vgl. *Berg, H.*, und *J. Müller*, *Auf der Suche nach den Wettbewerbsvorteilen konglomerater Diversifizierung: Zur Transformation der Daimler-Benz AG vom Automobilproduzenten zum "integrierten Technologiekonzern"*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 40 (1995), S. 374.

<sup>74</sup> Vgl. dazu auch *Monopolkommission*, 18. Sondergutachten: *Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH*, Baden-Baden 1989, S. 65.

<sup>75</sup> Vgl. bspw. *Gupta, A. K.*, und *V. Govindarajan*, *Knowledge Flows and the Structure of Multinational Corporations*, in: *Academy of Management Review* 16 (1991), S. 768 ff.

<sup>76</sup> Vgl. *Monopolkommission*, 18. Sondergutachten: *Zusammenschlußvorhaben der Daimler Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH*, op. cit., S. 65 f.

<sup>77</sup> Vgl. *Röhrich, M.*, *Feindliche Übernahmeangebote: Eine wettbewerbspolitische Beurteilung anhand von Fallstudien aus den USA*, Baden-Baden 1992, S. 59 ff.

Marktmacht, der durch steigenden Koordinationsaufwand bedingten Bürokratisierung und den Prestigezielen des Managements, ergibt sich die Gefahr des Entstehens von X-Ineffizienzen (in diesem Fall spricht man auch von *diseconomies of scope*).

Zwischenzeitlich scheint - sicherlich auch nach den zahlreichen empirischen Belegen - die Erkenntnis gereift zu sein, daß Synergieeffekte in der Realität nur sehr selten eintreten und oftmals von *diseconomies of scope* überkompensiert werden. Die in der Betriebswirtschaftslehre gegenwärtig erkennbare Tendenz der Konzentration auf sogenannte Kernkompetenzen gilt hierfür als eindrucksvoller Beleg.<sup>78</sup>

Im Hinblick auf die Legitimierung der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik läßt sich daher konstatieren, daß die industrieökonomischen Ansätze keine ausreichende Basis dafür darstellen, daß mit Hilfe von Konzentrationsprozessen die Effizienz der Unternehmen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann. Theoretischen Effizienzvorteilen steht die Gefahr des Entstehens von X- Ineffizienzen gegenüber, die aus der Vermachtung der Märkte und der fehlenden Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs resultieren. Aus der Vielzahl der empirischen Untersuchungen läßt sich kein Kausalzusammenhang zwischen der Größe der Unternehmen und etwaigen Effizienzvorteilen ableiten. Damit bieten die traditionellen industrieökonomischen Ansätze auch keine Argumentationsgrundlage dafür, daß mit Hilfe von Unternehmenszusammenschlüssen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrien gesteigert werden kann. Ökonomisch betrachtet gibt es keine ausreichende Begründungsmuster zugunsten einer wettbewerbsbezogenen Industriepolitik. Der Forderung nach einer stärkeren Effizienzorientierung der europäischen Fusionskontrolle<sup>79</sup> muß daher - angesichts der Fragwürdigkeit der schlicht unterstellten industrieökonomischen Zusammenhänge - die Forderung nach einer stärkeren Wettbewerbsorientierung gegenübergestellt werden.

Die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit steht jedoch bei der Legitimierung industriepolitischer Aktivitäten im Mittelpunkt. Diese wird vor allem in der aktuellen Diskussion zur Begründung strategischer Industriepolitik bemüht. Hierbei spielen die Ansätze der neuen Wachstumstheorie eine bedeutende Rolle, die neben den traditionellen industrieökonomischen Ansätzen zu den Hauptargumenten pro Industriepolitik zählen.

### 5.2.2 Ansätze der neuen Wachstumstheorie und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die ökonomischen Begründungsmuster für eine strategische Industriepolitik fundieren in der Hauptsache im Vorhandensein **positiver externer Effekte** von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Die Notwendigkeit staatlicher Technologiepolitik i. S. einer strategischen Industriepolitik wird dabei wie folgt begründet:<sup>80</sup>

- Wissenschaft und Technik bilden die Grundlagen des Wohlstands, daher ist ihre Förderung der Garant für die weitere Steigerung des Lebensstandards;

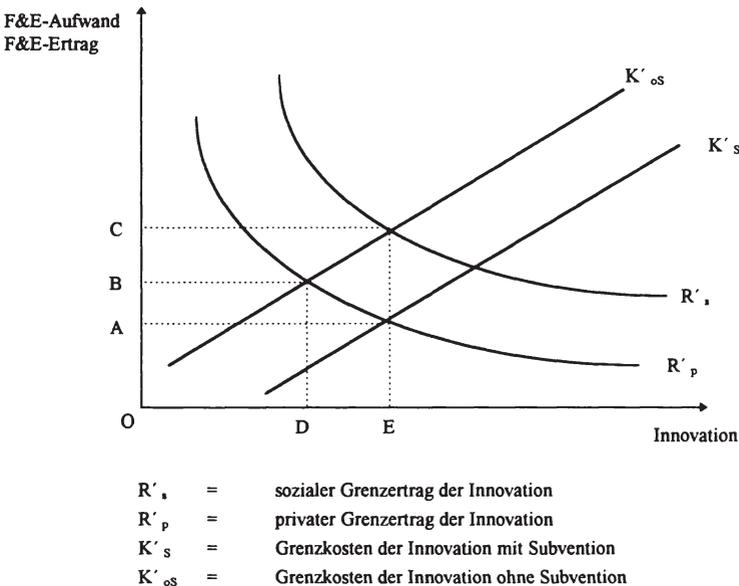
<sup>78</sup> Vgl. *Rühli, E.*, Die Resource-based View of Strategy: Ein Impuls für einen Wandel im unternehmungs-politischen Denken und Handeln?, in: *Gomez, P., D. Hahn, G. Müller-Stewens und R. Wunderer* (Hrsg.), *Unternehmerischer Wandel: Konzepte zur organisatorischen Erneuerung*, Wiesbaden 1994, S. 42 ff.

<sup>79</sup> So zum Beispiel *Bergh, R. van den*, Modern Industrial Organisation versus Old-fashioned European Competition Law, in: *European Competition Law Review* 17 (1996), S. 86.

<sup>80</sup> Vgl. *Klodt, H.*, Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich, Tübingen 1987, S. 3 f.

- im internationalen Wettbewerb können sich die Unternehmen nur durch die Generierung neuer Produkte und Produktionsverfahren behaupten, daher dienen Forschungssubventionen der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit;
- der technologische Wandel wird durch Schlüsseltechnologien bestimmt, ihre Beherrschung ist daher Voraussetzung dafür, um auch in nachgelagerten Technologiefeldern die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten;
- die Entwicklung neuer Technologien ist mit hohen Finanzierungskosten und entsprechend hohen Risiken behaftet, die von einem oder mehreren Unternehmen nicht getragen werden können, so daß der Staat die daraus resultierende Unterinvestition kompensieren müsse.

Im Mittelpunkt dieser Argumente stehen die externen Erträge, die von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ausgehen. Die wohlfahrtsökonomische Begründung hinsichtlich der Notwendigkeit staatlicher Forschungs- und Technologiepolitik basiert auf der Annahme, daß der gesamtwirtschaftliche Nutzen neuer Technologien höher ist als der einzelwirtschaftliche Ertrag für das forschende Unternehmen; daher bedürfe es zusätzlicher Anreize durch den Staat.<sup>81</sup> Die folgende Abbildung soll die externen Erträge und deren Kompensation mittels staatlicher Forschungs- und Technologiepolitik verdeutlichen:



Quelle: Klodt, H., Wettlauf um die Zukunft, op. cit., S. 5

Abb. 11: Externe Erträge von F&E-Aktivitäten und ihre Kompensation

<sup>81</sup> Diese klassische Begründung staatlicher Forschungs- und Technologiepolitik geht auf Arrow zurück. Vgl. Arrow, K. J., Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, Princeton 1962, S. 609 ff.

Bei Annahme gewinnmaximierenden Verhaltens wird das zu betrachtende Unternehmen so lange in die Forschung investieren, bis der Grenzertrag der Innovation  $R'$ , den Grenzkosten  $K'_{\infty}$  derselben entspricht. Mit dem Forschungsaufwand  $OB$  wird die Menge  $OD$  an Innovationen hervorgebracht. Das gesamtwirtschaftliche Optimum würde jedoch dann erreicht werden, wenn mit dem Forschungsaufwand  $OC$  die Innovationsmenge  $OE$  erzeugt werden würde. Damit das Unternehmen diesen Punkt realisiert, ist eine Forschungssubvention von  $\overline{AC}$  pro Innovation erforderlich.

Das Auftreten positiver Externalitäten von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten führt im Ergebnis dazu, daß der marktliche Koordinationsmechanismus versagt und es zu einer Unterversorgung an Innovationen innerhalb einer Volkswirtschaft kommt. Die positiven Externalitäten können dabei in den unterschiedlichsten Formen auftreten.

So können positive externe Effekte durch Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten beispielsweise dadurch auftreten, daß mit den Investitionen in Sachkapital grundsätzlich Lerneffekte verbunden sind, die nicht nur dem investierenden Unternehmen zugute kommen, sondern auch der gesamten Volkswirtschaft.<sup>82</sup> Da in der Regel Innovationen immer mit positiven Sachkapitalinvestitionen einhergehen, lassen sich diese Lerneffekte auch für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten ableiten.

Weiterhin ergeben sich externe Erträge in der Form von **Wissens-Spillovers**, wenn auch andere Wirtschaftssubjekte von den Forschungsergebnissen eines Unternehmens profitieren, ohne ein Entgelt dafür entrichten zu müssen.<sup>83</sup> Diese Wissens-Spillovers finden ihre Ursache vor allem darin, daß es weder rechtlich noch technisch möglich ist, erworbenes Wissen innerhalb eines Unternehmens zu binden. Imitationen, patentrechtlich nicht oder nur ungenügend geschützter Innovationen sowie Personalwanderungen stellen eine wichtige Quelle für solche Wissens-Spillovers dar.<sup>84</sup> Wissen steht damit als nicht-rivalisierender Input allen Unternehmen zur Verfügung.

Grundlage für die Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten bilden stets Investitionen in das Humankapital. Auch mit diesen Humankapitalinvestitionen gehen externe Erträge einher. Zum einen arbeiten die Arbeitnehmer produktiver, wenn sich der Ausbildungsstand innerhalb der Arbeitsgruppe bspw. durch interpersonalen Wissenstransfer erhöht, und zum anderen werden neue Technologien effizienter genutzt.<sup>85</sup>

Externe Erträge ergeben sich jedoch nicht nur bei der Entwicklung von neuen Produkten und Produktionsverfahren, sondern auch bei der Nutzung neuer Technologien. In diesem Zusammenhang spricht man von sogenannten **Netzwerk-Externalitäten**. Solche Netzwerk-Externalitäten liegen dann vor, wenn der Nutzen einer Innovation bzw. eines Produktes für den Anwender entscheidend davon abhängt, wie viele andere Anwender diese Innovation bzw. dieses

<sup>82</sup> Vgl. Arrow, K. J., The Economic Implications of Learning by Doing, in: Review of Economic Studies 29 (1962), S. 661 ff.

<sup>83</sup> Vgl. DeLong, J. B., und L. H. Summers, Macroeconomic Policy and Long-Run Growth, in: Federal Reserve Bank of Kansas City, Policies for Long-Run Economic Growth, Kansas City 1992, S. 111 ff.

<sup>84</sup> Vgl. Klodt, H., Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik, München 1995, S. 8.

<sup>85</sup> Vgl. Lucas, R. E., On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics 22 (1988), S. 3 ff., und Barro, R. J., Human Capital and Economic Growth, in: Federal Reserve Bank of Kansas City, Policies for Long-Run Economic Growth, Kansas City 1992, S. 202 ff.

Produkt ebenfalls verwenden und damit in einer Art Netz miteinander verbunden sind.<sup>86</sup> Tritt ein zusätzlicher Teilnehmer in ein solches Netz ein, so erhöht dieser auch den Grenznutzen aller übrigen Teilnehmer, ohne daß er dies bei seiner eigenen Entscheidung für den Netzeintritt berücksichtigt. Der gesamte Bereich der technischen Normen und Standards kann als ein solches Netzwerk aufgefaßt werden, denn aus der Normierung lassen sich nur dann Kostenersparnisse realisieren, wenn die Normen und Standards eine breite Anwendung finden.<sup>87</sup> Im Hinblick auf die Forschungs- und Technologiepolitik sind Netzwerk-Externalitäten insofern von Relevanz, als der Erfolg von Innovationen besonders davon abhängig ist, inwieweit es gelingt, die Innovationen schnell über viele Anwender hinweg zu verbreiten. Aus dem allgemeinen Marktversagen, diese Netzwerk-Externalitäten zu internalisieren, wird die Notwendigkeit des staatlichen Eingreifens in Form der Gewährung von Subventionen abgeleitet.<sup>88</sup>

Strategische Industriepolitik in der Form der Forschungs- und Technologiepolitik findet ihre ursprüngliche ökonomische Legitimierung im Versagen des Marktmechanismus, die externen Erträge zu internalisieren. In der wirtschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung ist diese Tatsache altbekannt. Die anfallenden positiven externen Effekte reichen jedoch allein nicht aus, ein staatlich interventionistisches Eingreifen zu fordern.<sup>89</sup> Vielmehr droht die Gefahr eines allgemeinen Staatsversagens.<sup>90</sup> Neben den Schwierigkeiten, den "richtigen" Umfang der Subventionen zu bestimmen, da für externe Effekte keine Marktpreise existieren, besteht darüber hinaus für die Subventionsempfänger immer der Anreiz zu sogenannten Mitnahmeeffekten. Somit - und dies gilt heute weitgehend als unbestritten - reicht die Existenz externer Erträge allein nicht aus, um daraus die Notwendigkeit einer strategischen Industriepolitik abzuleiten.<sup>91</sup>

Die strategische Industriepolitik erhielt in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion zum Ende der achtziger Jahre eine neue Bedeutung. Ursache dafür bildeten die Ansätze der neuen Wachstumstheorie, welche aus der Unzufriedenheit mit dem traditionellen neoklassischen Wachstumsmodell entstanden. Während in den neoklassischen Modellen der technische Fortschritt als exogene Variable weitgehend unerklärt blieb, wird in den Ansätzen der neuen

<sup>86</sup> Zu den Netzwerk-Externalitäten vgl. *Rohlf's, J.*, A Theory of Interdependent Demand for a Communication Service, in: *Bell Journal of Economics and Management* 5 (1974), S. 16 ff.; *Blankart, Ch. B.*, und *G. Knieps*, Netzökonomik, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11 (1992), S. 73 ff., sowie *Casti, J. L.*, The Theory of Networks, in: *Batten, D., J. L. Casti und R. Thord* (Hrsg.), *Networks in Action: Communication, Economics and Human Knowledge*, Berlin et al. 1995, S. 3 ff.

<sup>87</sup> Vgl. *Besen, St. M.*, und *J. Farrell*, Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardization, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 117 ff.

<sup>88</sup> Vgl. dazu *Katz, M. L.*, und *C. Shapiro*, On the Licensing of Innovations, in: *Rand Journal of Economics* 16 (1985), S. 504 ff.; *dies.*, Systems Competition and Network Effects, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 112 f., sowie *Liebowitz, S. J.*, und *St. E. Margolis*, Network Externalities: An Uncommon Tragedy, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 133 ff.

<sup>89</sup> Denn aufgrund der Ubiquität externer Effekte, ist ein gedachtes wohlfahrtstheoretisches Optimum nicht realisierbar. Demsetz spricht in diesem Zusammenhang von einem Nirwana-Approach. Vgl. *Demsetz, H.*, Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics* 12 (1969), S. 1.

<sup>90</sup> Vgl. *Eickhof, N.*, Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Regulierungstheorie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 5 (1986), S. 122 ff.

<sup>91</sup> Vgl. *Berthold, N.*, Industriepolitik und strategische Handelspolitik - Effiziente Instrumente der Wirtschaftspolitik?, in: *Hartwig, K.-H.* (Hrsg.), *Veränderte Arbeitsteilung in Europa - Brauchen wir eine Industriepolitik?*, Baden-Baden 1994, S. 123.

Wachstumstheorie das Wachstum endogen behandelt.<sup>92</sup> Bei der Beurteilung des Erklärungsgehaltes der neuen Wachstumstheorie im Hinblick auf die Notwendigkeit einer strategischen Industriepolitik ist darauf hinzuweisen, daß es sich dabei keineswegs um eine konkordante Theorie handelt. Vielmehr ist von einer Vielzahl unterschiedlicher Ansätze auszugehen.<sup>93</sup> Ohne an dieser Stelle die einzelnen Ansätze im Detail darzustellen, sollen die Grundaussagen der Ansätze der neuen Wachstumstheorie kurz erörtert werden.<sup>94</sup>

Im Zentrum der Aussagen der neuen Wachstumstheorie stehen wiederum die externen Effekte und öffentliche Güter, die die Basis für wohlfahrtsfördernde Staatseingriffe bilden.<sup>95</sup> Ausgangspunkt der Modelle der neuen Wachstumstheorie bilden zunächst folgende Überlegungen:<sup>96</sup>

In den neoklassischen Wachstumsmodellen verringert die sinkende Profitabilität der Investitionen bei zunehmenden Kapitaleinsatz - bedingt durch die **Annahme abnehmender Grenzerträge des Kapitals** - den Anreiz, weiterhin Sachkapital zu akkumulieren. Um diese Schwäche zu überwinden, wird bei den zugrundeliegenden Produktionsfunktionen von der Annahme konstanter Skalenerträge ausgegangen. Den Prototyp für eine solche Produktionsfunktion bildet das **AK-Modell** von *Rebolo*.<sup>97</sup>

$$Y = AK$$

Y = Output

A = Effizienzparameter

K = unbegrenzt akkumulierbarer Produktionsfaktor Kapital

Für den unbegrenzt akkumulierbaren Produktionsfaktor Kapital gilt die Annahme konstanter Grenzerträge. Der Produktionsfaktor Kapital bezieht sich sowohl auf das Sachkapital als auch auf das Humankapital. Unter Berücksichtigung des nicht akkumulierbaren Produktionsfaktors Arbeit ergibt sich folgende Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas:

<sup>92</sup> Vgl. hierzu die Arbeiten von *Romer, P. M.*, Increasing Returns and Long-Run-Growth, in: *Journal of Political Economy* 94 (1986), S. 1002 ff., und *Lucas, R. E.*, On the Mechanics of Economic Development, *supra*, S. 3 ff.

<sup>93</sup> Zu den verschiedenen Ansätzen der neuen Wachstumstheorie vgl. *Shaw, G. K.*, Policy Implications of Endogenous Growth Theory, in: *The Economic Journal* 102 (1992), S. 611 ff.; *Stolpe, M.*, Ansätze der neuen Wachstumstheorie: Ein Literaturüberblick, Kieler Arbeitspapier Nr. 508, Kiel 1992; *ders.*, Industriepolitik aus der Sicht der neuen Wachstumstheorie, in: *Die Weltwirtschaft* 1993, S. 361 ff.; *Maurer, R.*, The Role of Nonrivalries in the New Growth Theory, Kieler Arbeitspapier Nr. 563, Kiel 1993; *ders.*, Wissenstransfer, Marktexpansion und Außenhandel: Einige Implikationen der Neuen Wachstumstheorie, Kieler Arbeitspapier Nr. 569, Kiel 1993, sowie *Barro, R. J.*, und *X. Sala-i-Martin*, *Economic Growth*, New York 1995.

<sup>94</sup> Vgl. den guten Überblick bei *Klodt, H.*, Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik, *op. cit.*, S. 93-107, sowie *Erber, G.*, *H. Hagemann* und *St. Seiter*, Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie, Berlin - Stuttgart 1996, S. 60-74.

<sup>95</sup> Allerdings ist die Existenz von Externalitäten oder öffentlichen Gütern weder eine notwendige noch hinreichende Bedingung für das endogene Wachstum. Vgl. *Maurer, R.*, The Role of Nonrivalries in the New Growth Theory, *op. cit.*, S. 22.

<sup>96</sup> Vgl. hierzu *Erber, G.*, *H. Hagemann* und *St. Seiter*, Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie, *op. cit.*, S. 63 ff.

<sup>97</sup> Vgl. *Rebolo, S.*, Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, in: *Journal of Political Economy* 99 (1991), S. 517 f.

$$Y = AKL^{\beta} \quad \text{mit } 0 < \beta < 1$$

Y = Output

A = Effizienzparameter

K = unbegrenzt akkumulierbarer Produktionsfaktor Kapital

L = begrenzt akkumulierbarer Produktionsfaktor Arbeit

Unter der Annahme, daß der Produktionsfaktor K nur mit einem Teil seines Grenzproduktes entlohnt wird und die übrigen Kapitalerträge aus der Sicht der einzelnen Produzenten (n) externe Erträge darstellen, ergibt sich folgende einzelwirtschaftliche Produktionsfunktion:

$$Y_n = A_n K_n^{\alpha} L_n^{1-\alpha} K^{\gamma}; \quad \text{mit } 0 < \alpha, \gamma < 1; \quad \alpha + \gamma = 1$$

$\alpha$  = Anteil des Kapitals, welches entsprechend seinem Grenzprodukt entlohnt wird

$\gamma$  = Anteil des Kapitals, dessen Ertrag dem Unternehmen als externer Ertrag zufließt

Gesamtwirtschaftlich betrachtet ergibt sich folgende Produktionsfunktion:<sup>98</sup>

$$Y = A K^{\alpha+\gamma} L^{1-\alpha}; \quad \text{mit } 0 < \alpha, \gamma < 1; \quad \alpha + \gamma = 1$$

Entsprechend dieser gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion wäre die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate suboptimal, da die Produzenten in ihren Investitionsentscheidungen die externen Erträge  $K^{\gamma}$  nicht berücksichtigen würden. Demzufolge komme es zu einer gesamtwirtschaftlichen Unterinvestition. Daher wäre es gesamtwirtschaftlich von Vorteil, wenn der Staat Sach- oder Humankapitalinvestitionen subventioniert.

Besonders für den Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik ergibt sich staatlicher Förderungsbedarf, wenn unterstellt wird, daß von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten externe Erträge durch akkumuliertes Wissenskapital erzeugt werden. Eine wesentliche Bedeutung kommt den Investitionen in das Humankapital zu, da bei ihnen die Wahrscheinlichkeit, daß es zu externen Erträgen durch Wissens-Spillovers kommt, besonders hoch ist.<sup>99</sup>

Die Ableitung industriepolitischer Implikationen aus den Aussagesystemen der neuen Wachstumstheorie bereitet jedoch - trotz der fundamentalen Neuerung bezüglich der Berücksichtigung endogenen Wachstums - erhebliche Schwierigkeiten. Eine wesentliche Rolle zur Generierung endogenen Wachstums nehmen die Spillover-Effekte des Wissens ein. *Grossman/Helpman* gehen grundsätzlich davon aus, daß jede Innovation (Verbesserung der Produktqualität oder Erhöhung der Produktvielfalt) zu einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Know-hows beiträgt.<sup>100</sup> Diese Annahme ist jedoch nicht ganz unproblematisch. Es ist zwar richtig, daß Wissen in idealtypischer Weise die Eigenschaft der Nicht-Rivalität im Konsum besitzt und daher als öffentliches Gut anzusehen ist<sup>101</sup>; jedoch wäre eine solche Schlußfol-

<sup>98</sup> Vgl. auch *Romer, P. M.*, supra, S. 1025 ff.

<sup>99</sup> Vgl. *Lucas, R. E.*, On the Mechanics of Economic Development, supra, S.17 ff., und *ders.*, Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries, in: *American Economic Review* 80 (1990), S. 93 f.

<sup>100</sup> Vgl. *Grossman, G. M.*, und *E. Helpman*, Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge, Mass. - London 1991, S.43 ff. und 84 ff., sowie *dies.*, Endogenous Innovation in the Theory of Growth, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 25 ff.

<sup>101</sup> Vgl. *Arrow, K. J.*, Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, op. cit., S. 609 ff.

gerung nur dann zulässig, wenn tatsächlich alle Ergebnisse von Forschungsprojekten einzelner Unternehmen auch allen anderen Anwendern zur Verfügung stünde. Dies dürfte allenfalls bei der Grundlagenforschung, die auf eine Ausweitung der allgemeinen wissenschaftlichen und technischen Wissensbasis gerichtet ist, gegeben sein, nicht jedoch bei angewandter industrieller Forschung.<sup>102</sup> Darüber hinaus setzen externe Erträge durch Wissens-Spillovers einen reibungslosen Wissenstransfer voraus, wobei vernachlässigt wird, daß es sich beim Wissens- und Technologietransfer um einen äußerst komplexen Anpassungsvorgang handelt.<sup>103</sup> Wäre dem nicht so, dann würde der Wissens- und Technologietransfer schon längst intensiv auf privatwirtschaftlicher Ebene betrieben werden.<sup>104</sup> Besonders im Bereich der angewandten Forschung ist der Wissenstransfer wesentlich komplizierter, als er sich aufgrund theoretischer Annahmen modellieren läßt.<sup>105</sup> Es ergibt sich somit die Gefahr, daß die anfallenden Wissens-Spillovers innerhalb einer Volkswirtschaft überschätzt werden. So wie in den einzelnen Unternehmen der Wissenstransfer zur Ausnutzung von Spill-overs äußerst schwierig zu gestalten ist<sup>106</sup>, dürfte dies für eine gesamte Volkswirtschaft ebenfalls nicht leichter sein.<sup>107</sup> Der Ausnutzung eines extensiven Wissenstransfers dürfte auch die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität der Wirtschaftssubjekte entgegenstehen.

Eine Ableitung industriepolitischer Implikationen aus den Ansätzen der neuen Wachstumstheorie wird bisher auch durch die mangelnde empirische Evidenz dieser Ansätze beschränkt.<sup>108</sup> Eine direkte empirische Überprüfung der Modelle der neuen Wachstumstheorie ist bisher noch nicht erfolgt.<sup>109</sup> Dies hängt vor allem damit zusammen, daß es bis heute noch nicht gelungen ist, den für die Ansätze der neuen Wachstumstheorie so zentralen Begriff des Humankapitals zu operationalisieren. Die Investitionen in das Humankapital hängen nicht nur von der Anzahl der produktiv tätigen und lernenden Wirtschaftssubjekte ab, sondern auch von den Kosten, die zur Aufrechterhaltung des Humankapitalstocks aufzubringen sind.<sup>110</sup> Im Ergebnis bedeutet dies, daß bisher keine konkludenten Aussagen über die Gültigkeit der Ergebnisse der Neuen Wachstumstheorie getroffen werden können. Festzuhalten bleibt bisher nur, daß Investitionen

<sup>102</sup> Vgl. *Tanghe, P.*, *Wissenschaft als Resultat der unsichtbaren Hand: Eine Antwort auf die Herausforderung der Wissenschaftskritik an die freiheitliche Gesellschaft*, Berlin 1987, S. 164 ff.

<sup>103</sup> Vgl. *Clapham, R.*, *Märkte oder Bürokratien als Steuerungsmechanismen des Technologietransfers?*, in: *Hasse, R. H., J. Molsberger und Ch. Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 54 f.

<sup>104</sup> Vgl. *Streit, M. E.*, *Innovationspolitik zwischen Unwissenheit und Anmaßung von Wissen*, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim, Diskussionspapier Nr. 269-83, Mannheim 1983, S. 8.

<sup>105</sup> Vgl. auch *Maas, Ch.*, *Zur Ökonomischen Begründung der Forschungs- und Technologiepolitik*, Diskussionspapier der Technischen Universität Berlin Nr. 111, Berlin 1986, S. 3 f.

<sup>106</sup> Vgl. die entsprechenden Erfahrungen der Daimler-Benz AG bei der Schaffung eines "integrierten Technologiekonzerns".

<sup>107</sup> An dieser Stelle sei wiederholt auf die negativen Erfahrungen im Bereich der Weltraumfahrt in den USA verwiesen. Vgl. *Monopolkommission*, 18. Sondergutachten: *Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH*, op. cit., S. 65 ff.

<sup>108</sup> Vgl. *Donges, J. B.*, *Kritisches zu den Forderungen nach einer strategischen Industriepolitik*, in: *Hasse, R. H., J. Molsberger und Ch. Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 188 ff.

<sup>109</sup> Vgl. *Erber, G., H. Hagemann und St. Seiter*, *Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie*, op. cit., S. 82.

<sup>110</sup> Vgl. *Erber, G., H. Hagemann und St. Seiter*, *Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie*, op. cit., S. 68.

in das Humankapital sowie Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten einen positiven Einfluß auf die Pro-Kopf-Wachstumsraten haben können. Eine Notwendigkeit staatlichen Eingreifens in der Form einer strategischen Industriepolitik läßt sich aus den Ansätzen der neuen Wachstumstheorie damit jedoch nicht ableiten.<sup>111</sup>

Dabei spielt vor allem eine wichtige Rolle, daß auch die Ansätze der neuen Wachstumstheorie keine Antworten auf die bisherigen Fragestellungen zur praktischen Ausgestaltung staatlicher Forschungs- und Entwicklungspolitik liefern. So bleibt auch hier wiederum - in bester neoklassischer Tradition - das Wissensproblem der staatlichen Entscheidungsträger über förderungswürdige Sektoren oder Branchen ungelöst. Die Identifikation bestimmter Schlüsselindustrien, von denen positive Spill-overs auf andere Wirtschaftsbereiche übergreifen, setzt das vollständige Wissen der staatlichen Entscheidungsträger darüber voraus, von welchen Sektoren die positiven Spill-overs ausgehen und von welchen nicht. Aber gerade dem steht die mangelnde empirische Belegbarkeit solcher Spill-overs entgegen. Dabei stellt sich die Frage, ob es sich bei der Auswahl sogenannter Schlüsselsektoren nicht um eine Anmaßung von Wissen handelt. Es ist nicht zu erklären, warum staatliche Entscheidungsträger eine bessere Kenntnis über zukünftige Schlüsseltechnologien und Maßnahmen ihrer Förderung besitzen sollen als Unternehmen, die im weltweiten Wettbewerb stehen. Mit der Ableitung industriepolitischer Implikationen aus der neuen Wachstumstheorie scheint man dem Irrtum zu unterliegen, daß man am grünen Tisch die Ergebnisse des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren vorwegnehmen könne.<sup>112</sup> Unter evolutionsökonomischen Prämissen, mit der Annahme der Unvollständigkeit des menschlichen Wissens, scheint man damit die Rolle des Wettbewerbsprozesses als Entdeckungsverfahren zu verkennen. So ist noch immer ein funktionsfähiger Wettbewerb der beste Garant dafür, daß Unternehmen diejenigen Innovationen generieren, die ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber den anderen Wettbewerbern sichern und die damit die Wohlfahrt der Konsumenten steigern.<sup>113</sup> Die Erhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs durch Wettbewerbspolitik erscheint daher als die beste Forschungs- und Entwicklungspolitik.

Mit einer staatlichen Subventionspolitik zur Generierung von Forschung und Entwicklung droht jedoch immer die Gefahr des *Rent-Seekings*.<sup>114</sup> Da objektive Kriterien zur Auswahl förderungswürdiger Sektoren fehlen, werden diejenigen Sektoren und Unternehmen in den Genuß der Fördermittel kommen, die ihre Interessen am besten im politischen Entscheidungsprozeß durchsetzen können. Kleine und mittlere Unternehmen, die oftmals viel innovativer sind als Großunternehmen, werden dabei allzuleicht übergangen.

Bei der Beurteilung der Aussagen der neuen Wachstumstheorie im Hinblick auf die Ableitung industriepolitischer Handlungserfordernisse ist zu konstatieren, daß die neue Wachstumstheorie direkt keine industriepolitischen Handlungsempfehlungen ausspricht. Auch auf derivativem

<sup>111</sup> Vgl. auch Schäfer, W., Außenwirtschaft, Industriepolitik und neue Wachstumstheorie, in: Hasse, R. H., und W. Schäfer (Hrsg.), Die Weltwirtschaft vor neuen Herausforderungen: Strategischer Handel, Protektion und Wettbewerb, Göttingen 1994, S. 10 ff.

<sup>112</sup> Vgl. Starbatty, J., und U. Vetterlein, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, Baden-Baden 1990, S. 127.

<sup>113</sup> Vgl. Kerber, W., Rights, Innovations and Evolution: The Distributional Effects of Different Rights to Innovate, in: Review of Political Economy 5 (1993), S. 442 ff., und Clapham, R., op. cit., S. 58 f.

<sup>114</sup> Vgl. Paqué, K.-H., A Recipe for Prosperity? Policy Implications of the New Growth Theories, in: Siebert, H. (Hrsg.), Economic Growth in the World Economy: Symposium 1992, Tübingen 1993, S. 276, sowie Stolpe, M., Industriepolitik aus der Sicht der neuen Wachstumstheorie, supra, S. 374.

Wege lassen sich entsprechend den oben gezeigten Argumenten keine industriepolitischen Handlungserfordernisse erkennen.

Die strategische Industriepolitik und die mit ihr verbundene Definition der Schlüsselindustrien soll der Steigerung der **internationalen Wettbewerbsfähigkeit** dienen. In Anlehnung zur strategischen Handelspolitik sollen mit der strategischen Industriepolitik einzelne Sektoren vor dem internationalen Wettbewerb geschützt werden bzw. deren Wettbewerbsfähigkeit wiederhergestellt oder erst geschaffen werden. Wie bei der strategischen Handelspolitik geht es darum, auf unvollkommenen Weltmärkten eine Rentenumlenkung zugunsten des Inlandes zu erreichen.<sup>115</sup> Bei der Untersuchung, inwieweit mittels strategischer Industriepolitik die internationale Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden kann, ist zunächst darzustellen, was unter dem populären Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu verstehen ist.

Was die definitorische Bestimmung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit betrifft, so ist festzustellen, das es bisher noch nicht gelungen ist, eine theoretische Basis zur Erklärung derselben zu finden, die auf der Analyse nationaler Branchen und Unternehmen basiert.<sup>116</sup> *Holzheu* spricht in diesem Sinne auch von einem "Measurement without theory"<sup>117</sup>.

Bei der Betrachtung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind zunächst zwei Aggregationsebenen zu unterscheiden: die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die gesamter Volkswirtschaften. Die Bestimmung, wann ein Unternehmen international Wettbewerbsfähig ist, kann anhand seiner Produkte und seiner Marktanteilsgewinne direkt operationalisiert werden. Ungleich schwerer gestaltet sich die Bestimmung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf der höheren Aggregationsebene gesamter Volkswirtschaften. Präzise Indikatoren zur Bestimmung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind nur schwach entwickelt.<sup>118</sup> Daraus folgt wiederum, daß die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft nur in den einzelnen Branchen und Unternehmungen und nicht auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene gesucht werden muß.

Die wissenschaftliche Diskussion über die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird in der Hauptsache von zwei Ansätzen bestimmt:<sup>119</sup> dem Ansatz von *Paul Krugman*<sup>120</sup> und dem Ansatz von *Michael Porter*<sup>121</sup>.

Der Ansatz von *Krugman* basiert im wesentlichen auf den bereits bei der Darstellung der neuen Wachstumstheorie beschriebenen Elementen. Anders als in der klassischen Außenhandelstheorie wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht über Produktivitäten und Unterschiede

<sup>115</sup> Vgl. *Blutschacher, G.*, op. cit., S. 3 ff.

<sup>116</sup> Vgl. auch *Henzler, H.*, Kritische Würdigung der Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 63 (1993), S. 10 ff.

<sup>117</sup> *Holzheu, F.*, Arbeitsplätze im Wettbewerb: Zum 25. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: *Finanzarchiv: Zeitschrift für das gesamte Finanzwesen* 47 (1989), S. 9.

<sup>118</sup> Einige Operationalisierungsansätze für die internationale Wettbewerbsfähigkeit zeigt *Boroch, W.*, Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Innovationswettbewerb und Wirtschaftspolitik, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 40 (1995), S. 316 ff.

<sup>119</sup> Vgl. hierzu den Überblick von *Meckl, R.*, und *Ch. Rosenberg*, Neue Ansätze zur Erklärung internationaler Wettbewerbsfähigkeit: Versuch einer Synthese zwischen volks- und betriebswirtschaftlicher Sichtweise, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115 (1995), S. 212.

<sup>120</sup> Vgl. *Krugman, P. R.*, *Geography and Trade*, Cambridge, Mass. - London 1991.

<sup>121</sup> Vgl. *Porter, M. E.*, *Nationale Wettbewerbsvorteile*, München 1991.

in den Faktorausstattungen, sondern über steigende economies of scale und externe Effekte begründet. Grundlage hierfür bilden die Außenhandelsmodelle unter Berücksichtigung steigender economies of scale.<sup>122</sup> Die aus den steigenden economies of scale resultierenden Agglomerationstendenzen wirken sich nicht nur auf die Wettbewerbsstruktur innerhalb einer Branche aus, sondern auch auf deren regionale Verteilung. *Krugman* fordert damit, die geographischen Bedingungen in die Theorienbildung miteinzubeziehen und faßt daher bestimmte Produktgruppen und Regionen zu sogenannten "cores" zusammen.<sup>123</sup> Die sich in den "cores" ergebenden steigenden economies of scale und externen Erträge, vor allem in der Form von Lerneffekten und Wissens-Spillovers, sind wesentliche Determinanten für die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser "cores".

Unter den Annahmen unvollkommener oligopolistischer Weltmärkte und steigenden Skalenerträgen können nun nationale Regierungen Strategien verfolgen, die das Wettbewerbsgleichgewicht auf dem Weltmarkt zugunsten nationaler Unternehmen verändern. Damit können handels- und industriepolitische Aktivitäten des Staates legitimiert werden. Im Rahmen dieses Ansatzes zeigt sich, wie eng die strategische Handelspolitik dann mit der Industriepolitik verknüpft ist; denn die strategische Handelspolitik bedient sich hauptsächlich der industriepolitischen Instrumente.<sup>124</sup> Es erscheint dabei als strategisch günstig, als erster Anbieter mit einem neuen Produkt auf dem Weltmarkt aufzutreten, da die Monopol- bzw. Oligopolgewinne dann bei inländischen und nicht bei ausländischen Unternehmen anfallen. Demzufolge sollten die Unternehmen in ihren Forschungsanstrengungen und beim Aufbau neuer Industriezweige aktiv unterstützt werden. Ein weiteres Ziel der strategischen Handelspolitik mittels industriepolitischer Maßnahmen ist es, ausländische Monopolgewinne zu inländischen Unternehmen zu transferieren.<sup>125</sup> Darüber hinaus kann mittels der strategischen Handelspolitik den inländischen Unternehmen das Überspringen von Markteintrittsbarrieren erleichtert werden, indem durch Abschirmung des Binnenmarktes gegenüber ausländischer Konkurrenz inländische Unternehmen durch Ausnutzung von statischen und dynamischen Skalenerträgen über Kostenvorsprünge auf den Exportmärkten verfügen.

Allerdings darf aus dem "core"-Ansatz von *Krugman* und den mit ihm eng verbundenen Ansätzen der strategischen Handelspolitik kein umfassendes Handlungspostulat zugunsten einer

<sup>122</sup> Vgl. hierzu *Krugman, P. R.*, Scale Economics, Product Differentiation and the Pattern of Trade, in *American Economic Review* 70 (1980), S. 950 ff.; *Dixit, A.*, und *V. Norman*, Außenhandelstheorie, München 1984, S. 255 ff., sowie *Helpman, E.*, und *P. R. Krugman*, Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy, Cambridge, Mass. - London 1985, S. 31 ff. und 85 ff.

<sup>123</sup> Vgl. *Krugman, P. R.*, Geography and Trade, op. cit., S. 1 ff.

<sup>124</sup> Vgl. *Winter, H.*, op. cit., S. 38.

<sup>125</sup> Vgl. hierzu *Brander, J. A.*, und *B. J. Spencer*, Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry, in: *The Canadian Journal of Economics* 14 (1981), S. 371 ff.; *dies.*, International R&D Rivalry and Industrial Strategy, in: *Review of Economic Studies* 50 (1983), S. 707 ff.; *dies.*, Strategic Commitment with R&D: the Symmetric Case, in: *The Bell Journal of Economics* 14 (1983), S. 225 ff.; *dies.*, Trade Warfare: Tariffs and Cartels, in: *Journal of International Economics* 16 (1984), S. 227 ff.; *dies.*, Tariff Protection and Imperfect Competition, in: *Kierzkowski, H.* (Hrsg.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford 1984, S. 194 ff., und *dies.*, Export Subsidies and International Market Share Rivalry, in: *Journal of International Economics* 18 (1985), S. 83 ff.

strategischen Industriepolitik abgeleitet werden.<sup>126</sup> Hinsichtlich der Annahmen steigender Skalenerträge und externer Erträge gelten die gleichen Kritikpunkte, wie sie bereits oben diskutiert worden sind. Weiterhin sind die Wirkungsweisen der strategischen Handelspolitik mit ihren Partialmodellen nicht eindeutig, da die Interdependenzen zu anderen Wirtschaftssektoren unberücksichtigt bleiben. Gleichfalls ist eine ökonomische Bewertung der Effizienz strategischer Handelspolitik nur schwer möglich, da die Opportunitätskosten dieser Maßnahmen nur ungenau bestimmt werden können. Darüber hinaus steht und fällt der Erfolg handelspolitischer Maßnahmen damit, ob das Ausland nicht ebenfalls zu handels- und industriepolitischen Maßnahmen greift: erfolgt eine solche Reaktion des Auslands, so bleibt die strategische Handelspolitik wirkungslos. Bezieht man weiterhin die Existenz multinationaler Unternehmen sowie die Tatsache, daß technisches Wissen international mobil ist, mit ein, so erscheint es unmöglich, mittels subventionierter Forschungs- und Technologiepolitik die Wohlfahrt des Inlandes auf Kosten des Auslandes zu erhöhen.<sup>127</sup> Wie bereits oben diskutiert, ergeben sich bei der strategischen Handelspolitik gleichfalls die Probleme des Rent-Seekings durch organisierte Interessengruppen.<sup>128</sup>

Ein wesentlicher Kritikpunkt am "core"-Ansatz von *Krugman* bezieht sich vor allem darauf, daß sich dieser Ansatz zur Erklärung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in der Hauptsache ausschließlich auf economies of scale und externe Erträge konzentriert. Vielmehr wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit von einer Vielzahl von Einflußgrößen determiniert. Einen solchen multikausalen Ansatz stellt das **Diamant-Modell** von *Porter* dar. *Porter* geht in seinem Modell davon aus, daß nicht Nationen auf den Weltmärkten konkurrieren, sondern Unternehmen bzw. Branchen.<sup>129</sup> Die Wettbewerbsvorteile werden durch vier Hauptfaktoren und zwei ergänzende Faktoren bestimmt, die zusammen ein in sich wechselseitig verstärkendes System (sog. Diamant) ergeben.<sup>130</sup> Vgl. dazu die folgende Abbildung.

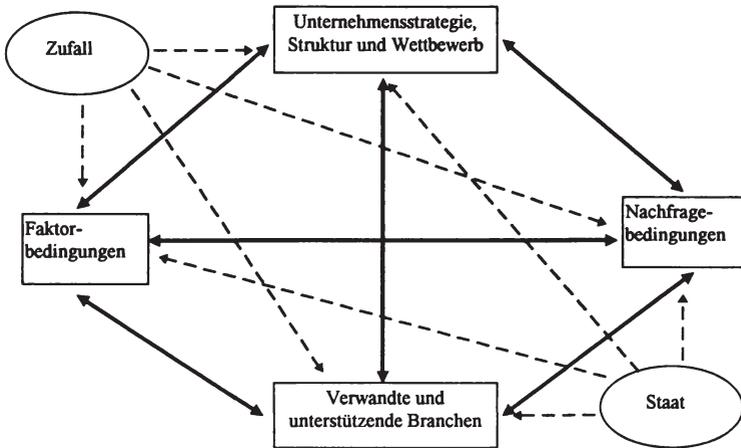
<sup>126</sup> Vgl. auch *Dunn, M. H.*, Neue Industriepolitik oder Stärkung der Marktkräfte?, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (1995), S. 170 f.

<sup>127</sup> Vgl. *Monopolkommission*, IX. Hauptgutachten 1991/92: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992, S. 380.

<sup>128</sup> So auch *Brander, J. A.*, und *B. J. Spencer*, Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *supra*, S. 98.

<sup>129</sup> Vgl. *Porter, M.*, The Competitive Advantage of Nations, in: *Harvard Business Review* 68 (1990), S. 85, und *ders.*, Nationale Wettbewerbsvorteile, *op. cit.*, S. 55.

<sup>130</sup> Vgl. *Porter, M.*, Nationale Wettbewerbsvorteile, *op. cit.*, S. 93 ff.



Quelle: Porter, M., Nationale Wettbewerbsvorteile, op. cit., S. 151.

Abb. 12: Bestimmungsfaktoren nationaler Wettbewerbsvorteile

Bei den **Faktorbedingungen** differenziert *Porter* zwischen Grundfaktoren, die durch die natürliche Faktorausstattung bestimmt werden, und den fortschrittlichen Faktoren, die durch aktive und langfristig angelegte Investitionen in das Human- und Sachkapital geschaffen werden. Für die Genese langfristiger Wettbewerbsvorteile sind die fortschrittlichen Faktoren von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus werden die Faktoren in allgemeine, die allen Branchen zur Verfügung stehen, und spezielle Faktoren unterschieden, die nur einzelnen Branchen zugute kommen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Branche wird primär durch ein möglichst hohes Niveau an fortschrittlichen und speziellen Faktoren bestimmt. Dabei gilt, daß eine geringe Ausstattung an Grundfaktoren sehr wohl einen Wettbewerbsvorteil darstellen kann, da hier der Anreiz für technologische Innovationen zur Kompensation natürlicher Nachteile besonders hoch ist (vgl. die Situationen in der BR Deutschland und Japan).

Die **Nachfragebedingungen** werden vor allem durch die Qualität und weniger durch die Quantität bestimmt. Je höher die Qualitätsansprüche der inländischen Nachfrage sind, desto höher ist für die Unternehmen der Anreiz zu Produktinnovationen, die den Unternehmen Wettbewerbsvorsprünge auf den Exportmärkten sichern. Quantitative Aspekte der Inlandsnachfrage spielen nur insofern eine Rolle, als durch hohe Wachstumsraten der Binnen- nachfrage die Möglichkeit zur Ausnutzung von Größenvorteilen gegeben ist.

**Verwandte und unterstützende Branchen** können sich insofern vorteilhaft auf die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen auswirken, als daß über Koordination und Kooperation zwischen Zulieferern und anderer Branchenunternehmen Innovations-, Aufwertungs- und Ver-

besserungsprozesse initialisiert werden können, die im Ergebnis zu internationalen Wettbewerbsvorteilen führen können.

Bezüglich der Determinanten **Unternehmensstrategie, Struktur und Wettbewerb** leitet *Porter* das eindeutige empirische Ergebnis ab, daß in erfolgreichen nationalen Branchen ein starker Inlandswettbewerb herrscht; denn dieser Wettbewerb bestimmt das Innovationstempo, aus dem dann die Vorteile im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit resultieren.

Der ergänzende Faktor Zufall dient als unbeeinflussbare Variable, die innerhalb verschiedener Branchen zu Strukturbrüchen führen kann. Im Mittelpunkt der staatlichen Politik stehen zum einen Ausbildungsprogramme zur Bereitstellung von Humankapital und zum anderen die Wettbewerbskontrolle, die der Aufrechterhaltung eines wirksamen Inlandswettbewerbes zu dienen habe.

Aus der umfangreichen Studie von *Porter* bezüglich der Determinanten, die über die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheiden, lassen sich weder direkt noch indirekt industriepolitische Implikationen ableiten.<sup>131</sup> Im Gegenteil, vielmehr kann aus dieser Studie der Schluß gezogen werden, daß hier einer staatlichen Industriepolitik eine klare Absage erteilt wird. Dies gilt sowohl für die wettbewerbsbezogene als auch für die strategische Industriepolitik. Der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik erklärt *Porter* insofern eine klare Absage, als er auf die Dringlichkeit eines starken Inlandswettbewerbs hinweist. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird nicht durch die Schaffung von Großunternehmen begünstigt, sondern durch die Aufrechterhaltung eines intensiven Wettbewerbs auf den Binnenmärkten.<sup>132</sup> So haben in diesem Zusammenhang die empirischen Untersuchungen der **Neo-Schumpeter Hypothesen** gezeigt, daß die Innovationsaktivität eines Unternehmens nicht von seiner absoluten oder relativen Größe bestimmt wird, sondern seiner Fähigkeit, produktivitätssteigernde Innovationen durchzuführen. Diese wird maßgeblich von den technologischen Bedingungen und der Nachfragestruktur der jeweiligen Industrien determiniert.<sup>133</sup>

Gleichfalls läßt sich für eine strategische Industriepolitik durch den Staat keine Notwendigkeit ableiten. Vielmehr sollte sich die Rolle des Staates darauf beschränken, ein Umfeld zu schaffen, in dem Unternehmen innovativ sind und dynamisch bleiben. Dies heißt nichts anderes, als daß der Staat sich auf seine ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe besinnen sollte, in deren Rahmen direkte Eingriffe und Subventionen zurückgeschraubt, wirtschaftliche Macht beschnitten sowie der inländische Wettbewerb gesichert werden.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> Allenfalls läßt sich die Notwendigkeit nach einer an den gewandelten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgerichteten wettbewerbsorientierten Industriepolitik ableiten. Vgl. dazu *Erber, G., H. Hagemann und St. Seiter*, Zur Industriepolitik in Europa, in: *Auer, F. von, und M. Geuenich* (Hrsg.), Industriepolitik für Europa Sozialpartner im Dialog, Mössingen - Talheim 1995, S. 108 ff.

<sup>132</sup> Vgl. auch *Boroch, W.*, supra, S. 333, und *Dunn, M. H.*, supra, S. 174 ff.

<sup>133</sup> Vgl. bspw. *Baldwin, W. L.*, und *J. T. Scott*, Market Structure and Technological Change, Chur et al. 1987, S. 75 ff. und 89 ff.; *Elßer, St.*, Innovationswettbewerb: Determinanten und Unternehmensverhalten, Frankfurt am Main et al. 1993, S. 63 ff., sowie die umfangreiche empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland von *Weigand, J.*, Innovationen, Wettbewerb und Konjunktur: Eine theoretische und empirische Untersuchung von Innovationsdeterminanten unter Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs, Berlin 1996, S. 97 ff.

<sup>134</sup> Vgl. *Mayer, O. G.*, Nationale Wettbewerbsvorteile - Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt: Zu den Thesen von Michael E. Porter, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 23.

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden: Aus den Aussagen der neuen Wachstumstheorie lassen sich keine industriepolitischen Implikationen schlußfolgern. Noch fragwürdiger werden die Legitimierungsversuche zugunsten industriepolitischer Interventionen, wenn man sie vor dem Hintergrund ihres Ziels, der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bewertet. Eine jede Form staatlicher Wirtschaftspolitik muß jedoch immer hinsichtlich ihrer Eignung zur Erreichung des angestrebten Ziels beurteilt werden. Obwohl es an einer umfassenden theoretischen Fundierung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit fehlt, so läßt sich doch - nicht zuletzt aufgrund der Studien von *Porter* - ableiten, daß eine staatliche Industriepolitik, die sich nicht auf die Setzung allgemeiner Rahmenbedingungen beschränkt, kein geeignetes Instrumentarium dafür ist, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, daß wettbewerbsbezogene und strategische Industriepolitik zu dem angestrebten Ziel im Widerspruch stehen.

### 5.3 Ziele und Formen der europäischen Industriepolitik

#### 5.3.1 Systematisierung der Ziele

Obwohl die Notwendigkeit industriepolitischer Aktivitäten aus ökonomischer Sicht fragwürdig erscheint, nimmt die Industriepolitik innerhalb der Aktionsfelder der europäischen Wirtschaftspolitik einen festen Platz ein. Die Ziele, die mit dieser Politik verbunden sind, lassen sich aus dem EG-Vertrag ableiten.

Im Mittelpunkt der Zielsetzungen der europäischen Industriepolitik steht die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. So fordert Art. 3 lit. 1 EGV "die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft". Für sich alleine betrachtet, ergibt sich aus Art. 3 lit. 1 EGV noch kein industriepolitisches Mandat, da hier noch keine Aussagen getroffen werden, auf welche Art und Weise die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgen soll. Erst in Kombination mit Art. 130 EGV ergibt sich, daß die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie durch eine gemeinschaftsweite Industriepolitik erfolgen soll. Damit läßt sich die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit als Oberziel der europäischen Industriepolitik bestimmen.

Hintergrund für diese Zielsetzung bildet das Vorverständnis der Vertragsstaaten und der Gemeinschaftsorgane, daß sich die europäische Industrie in einer sich zuspitzenden Lage befindet und somit in ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedroht sei.<sup>135</sup> Aus dem drohenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit wird dann - in Anlehnung an das in Japan so erfolgreich propagierte MITI (**Ministry of International Trade and Industry**) - die Notwendigkeit einer Industriepolitik sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten unter der Koordination der Europäischen Kommission [Art. 130 (2) EGV] abgeleitet. Dabei wird jedoch die Rolle, die das MITI im Rahmen des Aufstiegs der Wirtschaftsmacht Japan gespielt hat, erheblich überschätzt.<sup>136</sup> So haben sich nur in den wenigsten Fällen die japanischen Unternehmen an

<sup>135</sup> Vgl. dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, op. cit., S. 3 ff.

<sup>136</sup> Vgl. *Hansen, K.*, Die japanische Herausforderung - braucht Europa eine neue Industriepolitik, Diskussionspapier des Bundeskartellamtes Berlin Nr. 186, Berlin 1993, S. 12; *Lichtblau, K.*, und *W. Breuer*, Industriepolitik in Japan auf dem Weg zur Normalität, Köln 1996, S. 36 f., sowie *Feldmaier, G.*, und *K.*

die Strategieempfehlungen des Ministeriums gehalten. Noch weniger erfolgreich fiel die Auswahl der sogenannten Zukunftsindustrien aus. Nach Beendigung des Aufholprozesses der japanischen Wirtschaft konzentrierte sich die industriepolitische Aktivität des MITI seit dem Beginn der achtziger Jahre auf die Identifizierung von High-Tech-Feldern, aus der jedoch keine wesentlichen Erfolge resultierten.<sup>137</sup>

Die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie soll durch verschiedene Maßnahmen im Rahmen der industriepolitischen Aktionen erreicht werden:<sup>138</sup>

- Schaffung stabiler gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen,
- Beseitigung unnötiger bürokratischer Belastungen für die Unternehmen, insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen,
- Gewährleistung eines unverfälschten internen und externen Wettbewerbs,
- Verstärkung der industriellen Kooperation mit den am stärksten betroffenen Drittländern und
- Förderung immaterieller Wettbewerbsfaktoren im Hinblick auf die zunehmende Komplexität von Realinvestitionen und immateriellen Investitionen.

Während die ersten vier Punkte ordnungspolitisch unbedenklich als Angebotspolitik bzw. rahmensetzende Industriepolitik aufgefaßt werden können, ist es vor allem der fünfte Punkt, der ordnungspolitisches Mißtrauen hervorruft. Hier finden sich genau die Aspekte wieder, wie sie in Art. 130 EGV verankert sind:

- "Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen",
- "Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds" und
- "Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung".

Mit diesen Zielsetzungen wird die Erfüllung des Oberziels der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit konkretisiert.

In Analogie zur Wettbewerbspolitik kann auch die Industriepolitik nicht isoliert von den anderen Vertragszielen der Gemeinschaft betrachtet werden. D. h., die Industriepolitik soll neben der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auch zur Erfüllung weiterer Vertragsziele beitragen. Die dabei angestrebte Dynamisierung der Wirtschaft<sup>139</sup> strahlt auch auf die an-

---

*Winkler, Industriepolitik á la MITI - ein ordnungspolitisches Vorbild für Europa?, Berichte aus dem Weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen Nr. 39, Bremen 1996. Zum Verhältnis Wettbewerbs- und Industriepolitik in Japan vgl. Hagiwara, M., The Way from Industrial Policy to Competition Policy in Japan: Especially concerned with the Viewpoint of the Conflict between MITI and FTC, in: Kruse, J., K. Stockmann und L. Vollmer (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 363 ff.*

<sup>137</sup> Vgl. Hilpert, H. G., Japanische Industriepolitik: Grundlagen, Träger, Mechanismen, in: ifo-Schnelldienst 46 (1993), Nr. 17/18, S. 18.

<sup>138</sup> Vgl. Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. November 1994 zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsindustrie, in: ABI EG 1994 Nr. C 343, S. 1 ff.

<sup>139</sup> Vgl. Empfehlung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Juli 1994 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, in: ABI EG 1994 Nr. L 200, S. 38 ff.

deren wirtschaftspolitischen Aktionsfelder aus. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Industriepolitik bezieht sich somit auch auf folgende Politikfelder:<sup>140</sup>

- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gem. Art. 130a-130e EGV;
- Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung, die gem. Art. 130f- 130p ausdrücklich auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abstellt;
- Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze gem. Art. 129b- 129d EGV;
- Instrumentalisierung der Handelspolitik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gem. Art. 110 Satz 2 EGV;
- nach den Revisionsverhandlungen von Amsterdam zählt mit der Einfügung des Art. 3 lit. i EGV und dem neuen Titel zur Beschäftigung die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik ebenfalls zu diesen Politikfeldern.<sup>141</sup>

Die Industriepolitik soll zur Erfüllung dieser Politikfelder einen wesentlichen Beitrag leisten. So ergeben sich zwischen der Industriepolitik und der Regional-, Struktur-, Beschäftigungs- und Handelspolitik zahlreiche Interdependenzen.<sup>142</sup> Die Forschungs- und Technologiepolitik kann nahezu vollständig unter dem Begriff der strategischen Industriepolitik subsumiert werden.<sup>143</sup>

Mit diesen Politikfeldern lassen sich die Zielsetzungen der europäischen Industriepolitik grob skizzieren. Damit werden auch bereits die Instrumente zur Realisierung der europäischen Industriepolitik vorgegeben. Für die Industriepolitik wurden im Rahmen des EG-Vertrages keine eigenständigen Instrumente geschaffen. Vielmehr soll die Industriepolitik auf die bereits vorhandenen Instrumente der einzelnen Politikfelder zurückgreifen. Damit ist jedoch die Schwierigkeit verbunden, die einzelnen industriepolitisch motivierten Aktivitäten von denjenigen Aktivitäten zu unterscheiden, die ohnehin im Rahmen der laufenden Programme realisiert werden. M. a. W. leidet die Industriepolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft an einem hohen Maß an Intransparenz.

Im folgenden sollen die wichtigsten Formen und Instrumente der europäischen Industriepolitik dargestellt werden.

### 5.3.2 Industriepolitik in der Form der Regional- und Strukturpolitik

Ein zentrales Instrumentarium zur Verwirklichung der europäischen Industriepolitik ist die Strukturpolitik. Die Rechtsgrundlage für eine europäische Strukturpolitik bildet der Art. 130a EGV unter dem Titel XIV "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt". Ziel ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft, "um eine harmonische

<sup>140</sup> Vgl. auch Klodt, H., Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten, in: König, H. (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?: Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden-1994, S. 50.

<sup>141</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der Vertrag von Amsterdam: Ergebnisse, Erläuterungen, Vertragsentwurf, Brüssel - Luxemburg 1997, S. 30 ff.

<sup>142</sup> Zur industriepolitischen Instrumentalisierung der europäischen Strukturpolitik vgl. Klodt, H., J. Stehn et al., Die Strukturpolitik der EG: Schwerpunktstudie zur Strukturberichterstattung, Tübingen 1992, S. 152 ff.

<sup>143</sup> Vgl. Starbatty, J., und U. Vetterlein, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft der EG/EU-Programme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 24/1995, S. 3 ff.

Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern" (Art. 130a Satz 1 EGV). Dabei werden sowohl regional- als auch strukturpolitische Erfordernisse berücksichtigt. Die regional- und strukturpolitische Förderung erfolgt primär durch monetäre Maßnahmen, d.h. Gewährung von Beihilfen aus den Mitteln der Gemeinschaft und oder der Mitgliedstaaten. Hierzu dienen die Fonds der Europäischen Investitionsbank<sup>144</sup> sowie die Sozial-, Regional-, Struktur- und Kohäsionsfonds.

Im Haushaltsplan der EG für das Jahr 1997 sind für die Ausgestaltung der Strukturpolitik knapp 31,8 Mrd. ECU vorgesehen, das sind ca. 36 % der Gesamtausgaben der Gemeinschaft. 28,7 Mrd. ECU davon sind allein für die Strukturfonds vorgesehen, wobei hiervon 13 Mrd. ECU die Fonds für regionale Entwicklung und 7,6 Mrd. ECU die Sozialfonds beanspruchen. Dabei ist zu beachten, daß ein Teil der Ausgaben für die Strukturfonds zur Unterstützung der Anpassungs- und Umstellungsinvestitionen im Kohle- und Stahlsektor etc. - d. h. strukturkonservierend im Rahmen einer lenkenden Industriepolitik - verwendet werden. Die Ausgaben für den Kohäsionsfonds sehen dazu im Vergleich bescheiden aus. Für Maßnahmen der Kohäsion sind in diesem Haushaltsjahr 2,7 Mrd. ECU vorgesehen. In Zukunft ist jedoch davon auszugehen, daß diese Aufwendungen bei der Realisierung der geplanten Währungsunion, bedingt durch einen steigenden Bedarf an Anpassungsmechanismen, erheblich ausgeweitet werden.

Oberstes Ziel der europäischen Regionalpolitik ist es, vorhandene wirtschaftliche Disparitäten zwischen den Regionen zu überwinden. Die europäische Regionalpolitik wurde mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte umfassend reformiert und primärrechtlich unter dem Titel "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" im EG-Vertrag verankert.<sup>145</sup> Damit war eine beträchtliche Zunahme der Fördermittel und des regionalpolitischen Handlungsspielraums der Gemeinschaft verbunden.<sup>146</sup> Eine neue Qualität erfuhr die europäische Regionalpolitik durch die Vertragsrevision von Maastricht. Zu den bisherigen Strukturfonds trat der **Kohäsionsfonds** hinzu ( Art. 130d Satz 3 EGV).<sup>147</sup> Dieser Fonds soll im Vorfeld der Währungsunion dazu beitragen, die wirtschaftlichen Disparitäten abzubauen, indem er nur den Staaten zugute kommen soll, deren Pro-Kopf-Einkommen nicht mehr als 90% des Unionsdurchschnitts beträgt (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland). Die Mittelverwendung ist gem. Art. 130d EGV auf die Transeuropäischen Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur und die Umweltbereiche beschränkt. Die Kohäsionspolitik soll zu einer gesamtwirtschaftlichen Konvergenz führen.<sup>148</sup> Mit der Beschränkung des Kohäsionsfonds auf Verkehrs- und Umweltpolitik

<sup>144</sup> Hierbei handelt es sich vor allem um Zinssubventionen zur Unterstützung von Projekten in den Mitgliedstaaten. Zur Arbeitsweise der Europäischen Investitionsbank vgl. *Borle-Müller, J.*, Die Europäische Investitionsbank: Sonderdruck aus Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1983; *Meyer, B.*, Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung, Köln 1984, und *Heinemann, F.*, Europäische Investitionsbank - Subsidiärer Finanzintermediär oder Umverteilungsinstrument?, in: *Wirtschaftsdienst* 73 (1993), S. 98 ff.

<sup>145</sup> Zu den Entwicklungslinien der europäischen Regionalpolitik vgl. *Franzmeyer, F.*, Europäische Struktur- und Regionalpolitik, in: *Ohr, R.* (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart - Berlin - Köln 1996, S. 120 ff.

<sup>146</sup> Vgl. *Waniek, R. W.*, EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: *Wirtschaftsdienst* 74 (1994), S. 43.

<sup>147</sup> Zur Bedeutung der Kohäsionspolitik vgl. *Holland, St.*, The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990, Nottingham 1993, und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 1996.

<sup>148</sup> Vgl. *Diekmann, B.*, und *S. Breier*, Der Kohäsionsfonds - ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: *Wirtschaftsdienst* 73 (1993), S. 258 f.

kann die umfassende Zielsetzung jedoch nicht erreicht werden; vielmehr handelt es sich nur um zwei Formen sektoraler Strukturpolitik.<sup>149</sup>

Während der Kohäsionsfonds bisher nur eine untergeordnete Rolle spielte, standen in der Ausgestaltung der Regional- und Strukturpolitik vor allem die **Strukturfonds** im Mittelpunkt. Zur Verwendung der Mittel aus den Strukturfonds werden sogenannte Ziel-Regionen definiert.<sup>150</sup>

- Ziel 1: Förderung von Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand (BIP je Einwohner unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts);
- Ziel 2: Förderung von Regionen mit stark rückläufiger industrieller Entwicklung, vor allem altindustrielle Regionen;
- Ziel 3: Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit;
- Ziel 4: Anpassung der Arbeitskräfte an Technologie- und Produktinnovationen, d.h., finanzielle Unterstützungen für Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Beschäftigungsbeihilfen sowie Verbesserung und Entwicklung von Ausbildungssystemen;
- Ziele 5a und 5b: Anpassung von Agrarstrukturen in Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderung von Agrarregionen;
- Ziel 6: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte.

Bei der Betrachtung der Zielregionen zeigt sich, daß die Strukturfonds primär der Realisierung einer lenkenden Industriepolitik dienen. Im Mittelpunkt steht die Erhaltung und Gestaltung der industriellen Strukturen aus regional- und beschäftigungspolitischen Gründen. Während sich bisher der Mitteleinsatz vor allem auf Ziel 1 Regionen konzentrierte, so bleibt nun mit der Aufnahme des Kapitels zur Beschäftigungspolitik entgegen den bisherigen Verlautbarungen zu befürchten, daß den Zielen 2 und 3 eine höhere Relevanz zukommt. Denn die bisherigen Verhandlungen bezüglich der Neuordnung der Strukturfonds ab 1999 lassen den Verdacht zu, daß in jedem Fall eine Mittelumschichtung von den Förderzielen 5a und 5b zugunsten beschäftigungspolitischer Ziele anvisiert wird.<sup>151</sup>

Was die bisherige Erfolgsbilanz der europäischen Regional- und Strukturpolitik betrifft, so ist festzuhalten, daß das anvisierte Ziel, bestehende Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Regionen abzubauen, weitgehend verfehlt wurde. So haben die Regionalfördermittel der Europäischen Union realwirtschaftlich wenig bis gar nichts dazu beigetragen, daß sich die Lebensstandards innerhalb der Gemeinschaft einander angenähert haben.<sup>152</sup> Zwischen der Höhe der Finanzhilfen aus den Regionalfonds und dem realisierten Wirtschaftswachstum läßt sich kein signifikanter Zusammenhang feststellen. Die beste Kohäsionspolitik sei wohl immer noch

<sup>149</sup> Vgl. *Diekmann, B.*, und *S. Breier*, supra, S. 259 und 265.

<sup>150</sup> Vgl. hierzu die Verordnungen (EWG) Nr. 2081/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93 und 2085/93 in: ABl EG 1993 Nr. L 193, S. 5 ff.

<sup>151</sup> Vgl. *o.V.*, Auftakt zur Reform der Strukturfonds, in: Handelsblatt vom 29.04.1997, S. 9, und *o.V.*, EU-Kommissare streiten über Strukturfonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.05.1997, S. 17.

<sup>152</sup> Vgl. *Wellenhofer, Th.*, Der Beitrag der EG-Regionalpolitik zur Verringerung der Einkommensdisparitäten in der Europäischen Union: Eine empirische Analyse, Berlin 1997, S. 175 ff. Vgl. auch die kritischen Anmerkungen von *Stahl, G.*, Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: *Caesar, R.* (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 194 ff. und 204 ff., sowie die umfangreiche Studie von *Holtzmann, H.-D.*, Regionalpolitik der Europäischen Union: Eine Erfolgskontrolle in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin 1997.

die Verwirklichung des Binnenmarktes, was letzten Endes wiederum ein Beleg dafür ist, daß die marktliche Integration über den Wettbewerb eher in der Lage ist, Entwicklungsunterschiede abzubauen als institutionelle Lösungen.

Die Gründe für das Ausbleiben der Erfolge der Regional- und Strukturpolitik finden sich vor allem darin, daß die Mittel den Mitgliedstaaten nur sehr inkonsistent zur Verfügung gestellt und vor allem prestigeträchtige Großprojekte mit fragwürdiger Effizienz gefördert werden; zudem wird die Mittelvergabe ohne Erfolgskontrolle durchgeführt.<sup>153</sup> D.h., im wesentlichen sind es politökonomische Gründe, die diesen Fehlentwicklungen zugrunde liegen. Vor diesem Hintergrund ist daher auch zu warnen, der Gemeinschaft ein eigenes Besteuerungsrecht zuzugestehen. Denn es bleibt fraglich, ob diese Mittel effizient eingesetzt werden würden.<sup>154</sup>

Die europäische Regional- und Strukturpolitik trägt weitgehend die Züge einer lenkenden Industriepolitik. Durch die Verwendung der Fondsmittel sollen industrielle Strukturen erhalten und aktiv gestaltet werden. Mit der zunehmenden Bedeutung der institutionellen Integrationsmethode haben diese Förderinstitute an Relevanz gewonnen. Innerhalb der letzten Jahre war, wie die nachfolgende Tabelle zeigt, eine erhebliche Mittelaufstockung beobachtbar.

Fondsmittel	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Strukturfonds in Mrd. ECU	17,6	20,2	19,6	23,0	26,5	28,7
davon Regionalfonds in Mrd. ECU	6,9	8,0	9,0	11,0	12,0	13,0
davon Sozialfonds in Mrd. ECU	4,7	5,8	6,4	6,5	7,1	7,6
Kohäsionsfonds in Mrd. ECU	- <sup>1)</sup>	1,5	1,8	2,1	2,4	2,7
Mittel für sämtliche Strukturmaßnahmen in Mrd. ECU	19,3	22,4	21,7	26,0	30,0	31,8

<sup>1)</sup> Die Mittelzuweisung für die Kohäsionsfonds erfolgte erst ab dem Haushaltsjahr 1993.

Quelle: Gesamthaushaltspläne der Europäischen Union<sup>155</sup>

Abb. 13: Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen, regionale Maßnahmen sowie Struktur- und Kohäsionsfonds in der EU von 1992-1997.

Die Ausgaben für sämtliche Strukturmaßnahmen haben sich im Zeitraum von 1992-1997 um ca. 65 % erhöht. Augenfällig ist auch, daß sich die Ausgaben für den neu geschaffenen Kohäsionsfonds innerhalb von fünf Jahren fast verdoppelt haben. Obwohl insgesamt die Mittel ständig aufgestockt worden, blieben die Erfolge aus den oben genannten Gründen jedoch eher bescheiden.

<sup>153</sup> Vgl. *Tondl, G.*, Herausforderungen für die EG-Regionalpolitik in den 90er Jahren, in: *Griller, St.* (Hrsg.), *Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?: Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht*, Wien 1993, S. 186 ff., und *Beckmann, K.*, Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes: Eine ökonomische Analyse, Frankfurt am Main et al. 1995, S. 214 ff. Vgl. ferner *Funkschmidt, G.*, Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: *Caesar, R.* (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 209 ff. insbesondere 214 ff.

<sup>154</sup> Zu den Problemen bezüglich eines eigenen Besteuerungsrechtes der EU vgl. *Caesar, R.*, *Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union*, in: *Zohlnhöfer, W.* (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur Politischen Union?: Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor "Maastricht II"*, Berlin 1996, S. 153 ff.

<sup>155</sup> Vgl. ABI EG 1992 Nr. L 26, S. 557 ff.; ABI EG 1993 Nr. L 31, S. 622 ff.; ABI EG 1994 Nr. L33, S. 646 ff.; ABI EG 1994 Nr. L369, S. 667 ff.; ABI EG 1996 Nr. L 22, S. 685 ff., und ABI EG 1997 Nr. L 44, S. 654 ff.

Aber auch außerhalb der dargestellten Fonds kann die Kommission ihre regionalpolitische Kompetenz zu industriepolitischen Zwecken instrumentalisieren. Gem. Art 130b Satz 6 EGV kann der Europäische Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlamentes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einstimmig spezifische Aktionen außerhalb der Fonds erlassen. Dies kommt einer Generalmächtigung zur industrie- und strukturpolitischen Förderung gleich.

Im Ergebnis zeigt sich, daß auch für das Gemeinschaftshandeln die Kumulationseffekttheorie in der Form zutrifft, daß ein Eingriff des Staates in das Markt- und Wirtschaftsgeschehen weitere interventionistische Maßnahmen nach sich zieht,<sup>156</sup> so daß infolge des Kumulationseffektes das wettbewerbliche System mehr und mehr ausgehöhlt wird.

### 5.3.3 Industriepolitik in der Form der Forschungs- und Technologiepolitik

Im Zentrum der industriepolitischen Bemühungen der Gemeinschaft steht die Forschungs- und Technologiepolitik.<sup>157</sup> Es ist eine industriepolitische Aufgabe, "als Bahnbrecher für neue technologische Entwicklungen zu fungieren"<sup>158</sup>. Im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik bedient sich die Gemeinschaft sämtlicher Formen der Industriepolitik, wobei die Schwerpunkte insbesondere auf der wettbewerbsbezogenen und strategischen Industriepolitik liegen.

Die rahmensetzende Industriepolitik kommt vor allem im ersten Aktionsplan für Innovation in Europa zum Ausdruck.<sup>159</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei:

- Förderung einer Innovationskultur,
- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und
- eine bessere Abstimmung zwischen Forschung und Innovation.

Aus diesen Gestaltungszielen läßt sich ebenso wenig ein interventionistisches Potential ableiten wie aus den allgemeinen Leitlinien des europäischen Forschungs- und Entwicklungskonzeptes. Dabei sind zu nennen:<sup>160</sup>

- die Initiative und Verantwortung liegen bei den Unternehmen,
- der technologiepolitische Ansatz beruht auf der Förderung einer positiven Anpassung,
- die Instrumente der Förderung sind horizontal anzusetzen,
- die dynamische industrielle Entwicklung erfordert offene Märkte,
- Forschung und Entwicklung sollen den Erfordernissen des Marktes besser Rechnung tragen und

<sup>156</sup> Zur Kumulationseffekttheorie und den daraus hervorgehenden Interventionsspiralen vgl. bereits *Mises, L. von*, Kritik des Interventionismus: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsideologie der Gegenwart, Jena 1929.

<sup>157</sup> Vgl. dazu auch *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg 1994, S. 108 ff.

<sup>158</sup> *Büscher, R.*, Industriepolitik in Europa, in: *Bobke, M., B. Gerstenberger und R. Hammer-Sohns* (Hrsg.), Industriepolitik-Tagungsband: Die EMB Thesen in der Diskussion, Baden-Baden 1996, S. 27.

<sup>159</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Aktionsplan für Innovation in Europa: Innovation im Dienste von Wachstum und Beschäftigung, Brüssel - Luxemburg 1997.

<sup>160</sup> Vgl. *Penzkofer, H.*, und *W. Ochel*, Internationale Wettbewerbsfähigkeit und ihre Implikationen für die europäische FuE-Politik, in: ifo-Schnelldienst 49 (1996), Nr. 10, S. 4.

- durch die Förderung strategischer Allianzen soll die Position europäischer Unternehmen im internationalen Wettbewerb gestärkt werden.

Der letzte Punkt macht jedoch gleichzeitig deutlich, wo sich die ordnungspolitischen Gefahren aus der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik ergeben. Während die sehr allgemein gehaltenen Formulierungen zu den Konzeptionen der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik nicht in jedem Fall ordnungspolitisches Mißtrauen hervorrufen, ist es vor allem die Umsetzung, die dann interventionistisches Potential erkennen läßt. Dies zeigt sich bspw. darin, daß auf aktive Förderung strategischer Allianzen hingewiesen wird, obwohl man vorher die Notwendigkeit offener Märkte anerkannt hat.

Die Umsetzung der Forschungs- und Technologiepolitik soll in der Hauptsache durch wettbewerbsbezogene und strategische Industriepolitik erfolgen.

Die Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik zu forschungs- und technologiepolitischen Zielen kommt in den Formulierungen des Art. 130 (1) EGV "Förderung eines für die Zusammenarbeit von Unternehmen günstigen Umfelds" und des Art. 130g lit. a EGV "Durchführung von Programmen für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration unter Förderung der Zusammenarbeit mit und zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen" zum Ausdruck. Damit wird ein unmittelbarer Bezug zur Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft hergestellt. Daran gedacht ist, im Rahmen der Freistellungsmöglichkeiten des Art. 85 (3) EGV Ausnahmen vom allgemeinen Verbot horizontaler und vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen zu schaffen. Die wohlfahrtserhöhenden Wirkungen einer solchen **wettbewerbsbezogenen Industriepolitik** zur Generierung technologischen Fortschritts dürften dabei - wie bereits oben ausgeführt - umstritten sein. Supranationale F&E-Kooperationen heben die Wettbewerbsfähigkeit keineswegs, vielmehr vermindert abgestimmtes Verhalten in Forschung und Entwicklung den Wettbewerbsdruck und damit auch die Zahl der möglichen Problemlösungen.<sup>161</sup> Negative Wettbewerbsfolgen durch kollusives Verhalten der Kooperationspartner sind vor allem auch auf zeitlich nachgelagerten Märkten möglich.<sup>162</sup>

Was die Beurteilung der Wirkung von F&E-Kooperationen auf etwaige Spillover-Effekte betrifft, so ist es notwendig, zwischen technologischen und kompetitiven Spillovers zu unterscheiden.<sup>163</sup> Während die technologischen Spillovers die Wissens-Spillovers beschreiben, beziehen sich die kompetitiven Spillovers auf die Wirkungen, die die innovativen Aktivitäten eines Unternehmens auf die Wettbewerbsposition von anderen Unternehmen sowohl im F&E-Bereich als auch auf den gegenwärtigen und zukünftigen Gütermärkten ausüben. Diese kompetitiven Spillovers können sich bspw. auf Substitutionsgütermärkten negativ auswirken, da durch die Innovation Konkurrenzprodukte verdrängt werden können. Somit können negative

<sup>161</sup> Vgl. Oberender, P., und F.-U. Fricke, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Forschungs- und Technologiepolitik: Eine ordnungstheoretische Analyse, in: ifo-Studien: Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung 39 (1993), S. 329. Im Gegensatz dazu vgl. Markl, R., F&E-Kooperationen: Wettbewerbs- und Industriepolitik, Tübingen 1996, S. 180 ff.

<sup>162</sup> Vgl. König, H., G. Licht, und M. Staat, F&E-Kooperationen und Innovationsaktivität, in: Gahlen, B., H. Hesse und H. J. Ramser (Hrsg.), Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Tübingen 1994, S. 240.

<sup>163</sup> Vgl. Katz, M. L., und J. A. Ordovery, R&D Cooperation and Competition, in: Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics 1990, S. 150 ff.

kompetitive Spillovers etwaige positive technologische Spillovers überkompensieren, was dann im Ergebnis zu Wohlfahrtsverschlechterungen führt.

Neben der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik verfügt die Kommission bei der Ausgestaltung ihrer Forschungs- und Technologiepolitik über ein weites Spektrum direkter und indirekter Fördermaßnahmen, die jeweils in spezifischen Programmen zum Ausdruck kommen.<sup>164</sup> Die technologiepolitischen Optionen der Kommission lassen sich daher durch die folgenden vier Aktionsfelder darstellen.<sup>165</sup>

- **direkte Aktionen** durch Eigenforschung in gemeinsamen Forschungsstellen,
- **indirekte Aktionen** durch Programme mit Forschungsverträgen auf Kostenteilungsbasis,
- **konzertierte Aktionen** zur Generierung und Koordination supranationaler F&E-Aktivitäten und
- **horizontale Aktionen** in der Form ergänzender Programme als Beitrag zur Zukunftsforschung und zur Förderung des Wissenstransfers.

Bei den direkten Aktionen handelt es sich um Forschungsbereiche, deren Gegenstände den Charakter eines öffentlichen Gutes haben. Die Forschungsergebnisse sind von supranationaler Bedeutung wie bspw. in den Bereichen Energieversorgung und Umweltschutz. Darüber hinaus dienen sie der Vermeidung überflüssiger Doppelforschung und der Schaffung einheitlicher Normen und Standards. Im Mittelpunkt steht hier das gemeinsame Unternehmen "Joint European Torus" (JET), eine Forschungsanlage die einen wesentlichen Beitrag zur zukünftigen Nutzung der Kernfusion zur Energiegewinnung leisten soll.

Mittels der indirekten Aktionen sollen Forschungsprogramme realisiert werden, in deren Rahmen Projekte mit Industriebeteiligung aus bestimmten Forschungsbereichen gefördert werden. Die Fördergebiete werden dann im Rahmenprogramm festgeschrieben und in einzelnen Programmen spezifiziert. Die im Rahmen eines solchen Programmes genehmigten Projekte werden in der Regel mit 50% der entstandenen Zusatzkosten gefördert. Die indirekten Aktionen beziehen sich primär auf folgende Technologiefelder: Informations- und Telekommunikationstechnologien, industrielle- und Werkstofftechnologien sowie das breite Feld der Biotechnologie.<sup>166</sup> Hierbei handelt es sich vor allem um solche Bereiche, die nach den Vorstellungen der Kommission sogenannte Schlüsselsektoren darstellen, die für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft wichtig seien. Damit zeigt sich hier die Forschungs- und Technologiepolitik der Gemeinschaft in der Form der **strategischen Industriepolitik**. In der Ausgestaltung der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik überwiegen diese indirekten Aktionen, da diese über die direkten finanziellen Anreize am einfachsten mit den industriellen Partnern zu verwirklichen sind.

Bei den konzertierten Aktionen leistet die Gemeinschaft keinen eigenen Beitrag zur Finanzierung der jeweiligen Projekte. Ihre Tätigkeit beschränkt sich weitestgehend auf die Organisation

<sup>164</sup> Zur Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Innovationsförderung vgl. *Rahmeyer, F.*, Konzepte privater und staatlicher Innovationsförderung, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115 (1995), S. 56 ff.

<sup>165</sup> Vgl. *Starbatty, J.*, und *U. Vetterlein*, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, op. cit., S. 65 ff.

<sup>166</sup> Vgl. *Starbatty, J.*, und *U. Vetterlein*, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft der EG/EU-Programme, supra, S. 10.

der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der wissenschaftlichen und technischen Forschung. Bei den Kooperationspartnern handelt es sich vorwiegend um öffentliche Forschungseinrichtungen.

Die horizontalen Aktionen stellen auf spezifizierte Forschungsprojekte ab und sollen die umfangreichen Forschungs- und Entwicklungsangebote der Gemeinschaft ergänzen. Gegenstand dieser horizontalen Aktionen sind vor allem die Prognose zukünftiger forschungs- und technologiepolitischer Schwerpunkte (Auswahl der Forschungsfelder mit strategischer Bedeutung), Stimulierung zusätzlicher Forschungsleistungen in der Grundlagenforschung (SCIENCE-Programm), Förderung von Austausch und Kooperation in Ausbildung und Forschung sowie Beschleunigung des Technologietransfers (SPRINT). Mittels dieser horizontalen Programme soll die Basis für den effizienten Einsatz der anderen Aktionsfelder der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik bereitgestellt werden.

Innerhalb der Vielzahl existierender europäischer Forschungsprogramme nimmt das **EUREKA-Programm** eine Sonderstellung ein. Das EUREKA-Programm entsprang aus einer französischen Technologieinitiative, um die drohenden Wettbewerbsverluste der europäischen Industrie gegenüber der Konkurrenz aus den USA und Japan abzuwenden. Hiermit zeigte sich wiederum die vor allem in Frankreich dominierende Position, daß die Industrie der Europäische Gemeinschaft im weltweiten Wettbewerb in einen besorgniserregenden technologischen Rückstand gerate, der nur durch gemeinschaftliche Anstrengungen aufzuhalten sei.<sup>167</sup> Ziel des EUREKA-Programms ist die Zusammenführung der anwendungsorientierten und produktbezogenen Forschung und Entwicklung in Europa.<sup>168</sup> Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist die Konzipierung des EUREKA-Programms von daher kritisch zu sehen, als hier nicht mehr die wettbewerbspolitisch weitgehend unbedenkliche Förderung der vorwettbewerblichen Grundlagenforschung im Mittelpunkt steht, sondern die marktnahen Projekte überwiegen.<sup>169</sup> Das EUREKA-Programm wird vorwiegend zur Umsetzung der strategischen Industriepolitik benutzt, um die marktnahe Forschung in den Schlüsselsektoren bspw. der Halbleiterindustrie (JESSI) oder des hochauflösenden Fernsehens (HDTV) zu forcieren. In den ersten zehn Jahren beanspruchte das EUREKA-Programm ein Finanzvolumen von ca. 25 Mrd. DM.

Die Umsetzung der technologiepolitischen Aktionsfelder erfolgt durch die Rahmenprogramme. Diese Rahmenprogramme legen das finanzielle Budget der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik fest. Sie gelten jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren. Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Forschung und Entwicklung.

<sup>167</sup> Vgl. *Neumann, W.*, und *H. Uterwedde*, Industriepolitik: Ein deutsch-französischer Vergleich, Opladen 1986, S. 256.

<sup>168</sup> Vgl. hierzu *Klodt, H.*, Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich, op. cit., S. 92 ff., und *Schäfer, C. W.*, EUREKA: Entstehung, Entwicklung und Ergebnisse der französischen Technologie-Initiative, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* Nr. B 24/1995, S. 26 ff.

<sup>169</sup> Vgl. *Hellmann, R.* Europäische Industriepolitik: Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus, Baden-Baden 1994, S. 76., sowie *Eickhof, N.*, Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union: Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 16, Potsdam 1997, S. 15.

Aktionsfelder	2. Rahmenprogramm 1987-1991 in Mio. ECU	3. Rahmenprogramm 1990-1994 in Mio. ECU	4. Rahmenprogramm 1994-1998 in Mio. ECU
Informations- und Telekommunikationstechnologie	2275	2491	4180
Industrielle und Werkstofftechnologien	845	997	1800
Umweltforschung	311	581	970
Biotechnologien	390	707	1325
Energien	1207	1052	2525
horizontale Aktionen	368	794	2300
Gesamtsumme	5396	6622	13100

Quelle: Starbatty, J., und U. Vetterlein, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, op. cit., S. 49.

Abb. 14: Ausgabenstruktur der Rahmenprogramme im Bereich Forschung und Entwicklung

Für das fünfte Rahmenprogramm ist nach ersten Angaben von ca. 16,3 Mrd. ECU Gesamtausgaben auszugehen.<sup>170</sup>

Wie aus der Übersicht zu entnehmen ist, haben sich die Gesamtaufwendungen für die Rahmenprogramme vom zweiten Rahmenprogramm bis hin zum vierten Rahmenprogramm mehr als verdoppelt. Es ist jedoch fraglich, ob mit dieser Mittelaufstockung effiziente Ergebnisse erreicht werden. Die europäische Forschungs- und Technologiepolitik steht letztlich vor dem Dilemma, die jeweiligen strategischen Schlüsselsektoren zu identifizieren. Dies scheint ihr bis zur Gegenwart nicht überzeugend gelungen. Der ständige Wechsel der Forschungsprioritäten von der Energieforschung zum Ende der fünfziger Jahre bis hin zum High-Definition-Television (HDTV) lassen die Unsicherheit im Hinblick auf die Auswahl der Schlüsselsektoren deutlich werden.<sup>171</sup> Die letzten Rahmenprogramme haben keineswegs bedeutend zur Entwicklung neuer Technologien beigetragen. Vielmehr haben sie eine Verstärkung der Wettbewerbsverzerrungs- und Konzentrationsförderungseffekte hervorgerufen.<sup>172</sup>

So kommen auch *Bletschacher* und *Klodt* in ihrer bereits 1991 veröffentlichten Studie zu dem Ergebnis, daß der Einsatz industriepolitischer Instrumente weder in den Bereichen des Flugzeugbaus und der Mikroelektronik noch im Automobilbau zu Verbesserungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geführt haben.<sup>173</sup> So gilt bspw. das Airbus-Projekt als eine Erfolgsgeschichte für die europäische Industriepolitik. Jedoch kommen die Autoren zu dem Resümee, "...daß ein Großteil der Airbus-Subventionen in Ineffizienzen versickert und daß sich die staatliche Förderung längst von einer Starthilfe in eine Dauersubvention verwandelt hat. Wenn dies zutrifft, so kann beim Airbus von einem Erfolgsbeispiel strategischer Handels- und

<sup>170</sup> Vgl. o.V., 32 Milliarden DM für Forschung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.07.1997, S. 11.

<sup>171</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Die Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren für technologische Schlüsselprodukte, in: *Hansen, K.* (Hrsg.), Wettbewerbs- und Industriepolitik in West und Ost: Vorfahrt für den Markt?, Berlin 1996, S. 56 f.

<sup>172</sup> Vgl. *Eickhof, N.*, Die Industriepolitik der Europäischen Union: Zweckmäßige Weiterentwicklung oder revisionsbedürftige Fehlentwicklung der europäischen Wirtschaftspolitik, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 6, Potsdam 1996, S. 30.

<sup>173</sup> Vgl. *Bletschacher, G.*, und *H. Klodt*, Wettbewerbspolitische Implikationen der Industriepolitik, Kiel 1991.

Industriepolitik im Sinne einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt keine Rede sein."<sup>174</sup>

Auch das im Rahmen des EUREKA-Programms initiierte Projekt JESSI war nur wenig von Erfolg gekrönt. Da die europäischen Halbleiterproduzenten auch mit japanischen oder US-amerikanischen Unternehmen kooperieren, ist es mehr als fragwürdig, daß im Rahmen der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gesteigert werden kann.<sup>175</sup> Vielmehr droht die Gefahr, daß mittels der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik multinationale Unternehmen ihre Forschung auf Kosten der Steuerzahler subventionieren und damit ihre weltweite Vormachtstellung ausbauen.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse muß die Notwendigkeit der mit der Verabschiedung der EEA forcierten europäischen Forschungs- und Technologiepolitik erheblich relativiert werden. Einen bemerkenswerten Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie hat sie bislang noch nicht geleistet. Verbesserungen für die Zukunft sind bisher nicht in Sicht.

### 5.3.4 Industriepolitik in der Form der Handelspolitik

In der Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik werden gem. Art. 110 Satz 2 EGV "... die günstigen Auswirkungen berücksichtigt, welche die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Staaten haben kann". Damit wird auch die Handelspolitik in den allgemeinen Dienst der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Auf den interdependenten Zusammenhang zwischen Handels- und Industriepolitik wurde schon mehrmals hingewiesen. Eine auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Binnenindustrie ausgerichtete Industriepolitik bedarf der handelspolitischen Flankierung.

Die Europäische Gemeinschaft verfügt über eine Reihe von handelspolitischen Instrumenten, die auch zur Erreichung industriepolitischer Ziele eingesetzt werden können. Neben den tarifären Maßnahmen im Hinblick auf die Festsetzung eines gemeinsamen Zolltarifs spielen vor allem die nichttarifären Maßnahmen eine große Rolle. Hierbei sind zu nennen:

- Einfuhrregeln gem. Art. 115 EGV,
- Antidumpingmaßnahmen,
- das Neue Handelspolitische Instrument,
- Exportselbstbeschränkungsabkommen,
- Local-Content-Vorschriften und
- Maßnahmen zur Exportförderung.

Der Instrumentalisierung des **Gemeinsamen Zolltarifs** (GZT) zu industriepolitischen Zwecken sind enge Grenzen gesetzt, denn die Möglichkeit, Zölle zu erheben, wird durch das GATT-Abkommen (bzw. WTO) begrenzt. So verpflichtet sich die Gemeinschaft, gem. Art. 110 Satz 1

<sup>174</sup> *Bletschacher, G., und H. Klodt, Wettbewerbspolitische Implikationen der Industriepolitik, op. cit., S. 212.*

<sup>175</sup> *Vgl. Bletschacher, G., und H. Klodt, Wettbewerbspolitische Implikationen der Industriepolitik, op. cit., S. 157 ff.*

EGV zu einer harmonischen Entwicklung des Welthandels beizutragen.<sup>176</sup> Damit ist die Handelspolitik der Gemeinschaft einer liberalen Welthandelsordnung verpflichtet.

Allerdings ist der Anreiz, Zölle als industriepolitisches Instrumentarium einzusetzen, für die Gemeinschaft außerordentlich attraktiv, da die Zolleinnahmen die zweitgrößte Einnahmequelle für die Europäische Gemeinschaft darstellen.<sup>177</sup> Jedoch setzt die Gemeinschaft den GZT nur selektiv als industriepolitisches Instrument ein. So ist eine regionale Differenzierung der europäischen Zollpolitik gegenüber den Ländern zu beobachten, deren Importe im Industriegüterbereich zunehmend die europäischen Hersteller gefährden. Beispielsweise verzichtete die Gemeinschaft im Rahmen der Assoziierungsverträge mit den Staaten Osteuropas darauf, die Sektoren Stahl, Textilien und landwirtschaftliche Erzeugnisse in die allgemeine Zollsenkung miteinzubeziehen, da sie befürchtete, daß die westeuropäischen Anbieter dem Wettbewerbsdruck nicht gewachsen wären.<sup>178</sup>

Art. 115 EGV ermächtigt die Kommission - unabhängig vom Rat - zur Ergreifung individueller handelspolitischer Schutzmaßnahmen für einzelne Mitgliedstaaten. Obwohl solche Maßnahmen zu wählen sind, "die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören", hat dieser Artikel eindeutig industriepolitisch-protektionistischen Charakter. Denn die qualitative Beschränkung der Maßnahmen bezieht sich nur auf das Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, nicht aber auf das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den restlichen Staaten. Das alleinige Entscheidungsrecht liegt bei der Kommission, die dadurch in die Lage versetzt wird, in Verbindung mit weniger freihändlerisch geprägten Mitgliedstaaten eine protektionistische Handelspolitik zu betreiben. In den Branchen Textilien, Elektronik, Automobile, Motorräder, Lederwaren und Bananen kam es immer wieder zu reiner extensiven Anwendung des Art. 115 EGV, insbesondere durch die protektionistisch geprägten Mitgliedstaaten wie Frankreich, Irland und Italien.<sup>179</sup>

Eine industriepolitisch motivierte Handelspolitik wird zunehmend durch die europäische **Anti-dumping-Politik** bestimmt. Rechtsgrundlage für die europäische Antidumping-Politik bildet Art. 113 EGV, der die Antidumping-Politik ausdrücklich als ein handelspolitisches Instrument nennt. Die Anwendung der Antidumping-Maßnahmen hat sich in den letzten Jahren von den einfachen Produkten mehr und mehr zu den technisch hochentwickelten Gütern verlagert.<sup>180</sup>

Nach Auffassung der Europäischen Kommission dienen Antidumping-Maßnahmen in erster Linie dazu, Wettbewerbsverzerrungen zu korrigieren.<sup>181</sup> Diese Wettbewerbsverzerrungen beruhen darauf, daß Unternehmen aus Drittstaaten versuchen, durch Ausnutzung der Behinderungsstrategie i. S. von Preisunterbietungen, die nicht auf Kostenvorteilen beruhen, im

<sup>176</sup> Vgl. dazu auch *Streit, M. E.*, und *St. Voigt*, Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 36 (1991), S. 193 ff.

<sup>177</sup> Vgl. *Winter, H.*, op. cit., S. 156.

<sup>178</sup> Vgl. *Winter, H.*, op. cit., S. 157.

<sup>179</sup> Vgl. auch die Übersicht bei *Winter, H.*, op. cit., S. 165.

<sup>180</sup> Vgl. *Kantzenbach, E.*, Thesen zur gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: *Gerken, L.* (Hrsg.), *Europa 2000-Perspektive wohin?: Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg 1993, S. 174.

<sup>181</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 534/94 der Kommission vom 9. März 1994 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einführen bestimmter Magnetplatten (3,5"-Mikroplatten) mit Ursprung in Hongkong und der Republik Korea, in: *ABI EG* 1994 Nr. L 68, S. 5 ff.

portland die Konkurrenzunternehmen vom Markt zu verdrängen. Damit dienen Antidumping-Maßnahmen primär der Erhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs. Die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen ist davon abhängig, ob der objektive Tatbestand des Antidumpings erfüllt ist. Die Erfüllung dieses Tatbestandes läßt sich jedoch aufgrund fehlender Vergleichsdaten oftmals nur schwer feststellen. D.h., die Kommission verfügt bei der Feststellung darüber, ob Antidumping vorliegt oder nicht, über einen großen diskretionären Entscheidungsspielraum. In den Antidumping-Entscheidungen läßt sich die Kommission nicht ausschließlich von Wettbewerbsinteressen leiten, sondern geht auch hier wiederum von der Notwendigkeit der Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses aus.<sup>182</sup> Im Ergebnis führt dies dazu, daß in dem zur Verfügung stehenden Ermessensspielraum auch industriepolitische Ziele Berücksichtigung finden.<sup>183</sup> Eine Instrumentalisierung der Antidumping-Politik zugunsten der Industriepolitik und damit zur Schaffung von Wettbewerbsbeschränkungen ist damit prinzipiell möglich.<sup>184</sup> Dabei bietet der Ablauf des Antidumping-Verfahrens auch den jeweiligen Interessengruppen aus Wirtschaft und Politik genügend Einflußmöglichkeiten für industriepolitische Ziele.<sup>185</sup> So konstatiert *Messerlin*, daß die europäische Antidumping-Politik vorwiegend nicht zur Erhaltung des Wettbewerbs und damit zur Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen eingesetzt wird, sondern als Protektionsinstrument mit langfristig handelsablenkenden Wirkungen zum Schutz der heimischen Industrie.<sup>186</sup> Das handelspolitische Instrumentarium der Antidumping-Politik bietet daher den Bürokraten ein erhebliches Potential zur Durchführung selektiver und willkürlicher Eingriffe zugunsten industriepolitischer Bestrebungen.<sup>187</sup>

Zur Bekämpfung unerlaubter Handelspraktiken des Auslandes erließ der Rat auf der Grundlage des Art. 113 EGV die VO 2641/84 "Zur Stärkung des gemeinsamen Handelspolitik", auch als das **Neue Handelspolitische Instrument** bezeichnet.<sup>188</sup> Dabei handelt es sich nicht um ein spezifisches Instrument, sondern um ein ganzes Bündel von Maßnahmen, die ergriffen werden können, um unerlaubte Handelspraktiken zu bekämpfen. Dazu gehören:<sup>189</sup>

<sup>182</sup> Vgl. *Schuknecht, L., und H. W. Ursprung*, Die Anti-Dumping Politik der EG und der USA: Ein Vergleich aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 9 (1990), S. 152.

<sup>183</sup> Vgl. *Peters, E.-M.*, Die europäische Antidumping-Politik zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 299.

<sup>184</sup> Vgl. auch *Bourgeois, J.H.J.*, Antitrust and Trade Policy: A Peaceful Coexistence?, in: International Business Lawyer 17 (1989), S. 61 ff.

<sup>185</sup> Vgl. *Freitag, A.*, Die strategische Handels- und Industriepolitik der EG: Eine politökonomische Analyse, Köln 1995, S. 136 ff.

Zur Durchsetzung von Partikularinteressen im Rahmen der europäischen Handelspolitik für den Sektor des Textilhandels vgl. *Hrbek, R.*, und *Ch. Probst*, Keine Regel ohne Ausnahme?: Protektionistische Tendenzen der Bundesrepublik in der Textilhandelspolitik der EG, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 41 (1990), S. 117 ff.

<sup>186</sup> Vgl. *Messerlin, P. A.*, EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal: 1980-85, in: Weltwirtschaftliches Archiv 125 (1989), S. 563 ff., und *ders.*, Anti-Dumping-Regulations or Pro-Cartel Laws?: The EC Chemical Cases, in: The World Economy 13 (1990), S. 465 ff.

Vgl. auch *Herbermann, J. D.*, Die Zeche zahlt der Kunde, in: Handelsblatt vom 15.08.1997, S. 8.

<sup>187</sup> Vgl. *Schuknecht, L.*, Trade Protection in the European Community, Chur et al. 1992, S. 119 ff.

<sup>188</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken, in: ABI EG 1984 Nr. L 252, S. 1 ff.

<sup>189</sup> Vgl. *Hilf, M.*, und *R. Rolf*, Das "Neue Instrument" der EG: Eine rechtsstaatliche Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik?, in: Recht der internationalen Wirtschaft 31 (1985), S. 300 f.

- Aussetzung oder Rücknahme von vereinbarten Zugeständnissen,
- Anhebung bestehender Zollsätze oder anderer Einfuhrabgaben,
- Ein- und Ausfuhrbeschränkungen,
- restriktive Verwaltungspraktiken und
- technische Handelshemmnisse.

Entgegen allen Befürchtungen ist dieses Instrument bislang jedoch kaum angewandt worden.<sup>190</sup> Dennoch besteht die Möglichkeit für den Fall zunehmender Handelskonflikte, dieses Instrument extensiv protektionistisch und industriepolitisch zu nutzen.

Die wohlfahrtstheoretischen Wirkungen von **Exportselbstbeschränkungsabkommen** sind umstritten. Zwar erlauben sie eine selektive und protektionistische Vorgehensweise und verhindern die Abwanderung von Produktionsfaktoren aus den geschützten Branchen, aber gleichzeitig erlauben sie den Importeuren die Durchsetzung höherer Preise. Für den Bereich der Automobilindustrie waren die Exportselbstbeschränkungsabkommen alles andere als ein Erfolg. Zum einen reduzierten sie die europäische Konsumentenrente bei steigender Produzentenrente der japanischen Automobilproduzenten und zum anderen reduzierten die geringen japanischen Exportmengen die Zolleinnahmen der Gemeinschaft.<sup>191</sup>

Handelsschranken können mittels ausländischer Direktinvestitionen umgangen werden. Damit jedoch keine sogenannten "Schraubenzieherfabriken" entstehen, in denen das fertige Produkt nur noch "zusammengeschraubt" werden muß, werden einzelne **Local-Content-Vorschriften** erlassen. Diese Local-Content-Vorschriften bestimmen einen Mindestfertigungsanteil inländischer Unternehmen an den Produkten des ausländischen Investors. Innerhalb der Gemeinschaft gibt es jedoch keine einheitlichen Local-Content-Vorschriften. In den einzelnen Mitgliedstaaten werden im Bereich der Automobilindustrie die Local-Content-Vorschriften höchst unterschiedlich gehandhabt. Industriepolitisch könnten Local-Content-Vorschriften dazu genutzt werden, daß mittels ausländischer Direktinvestitionen Arbeitsplätze geschaffen und durch technologisch führende ausländische Unternehmen moderne Produktionsstätten in Europa errichtet werden. Von diesen Produktionsstätten könnten dann externe Erträge ausgehen, die anderen inländischen Unternehmen zugute kommen und insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit des Inlandes erhöhen.

Die Maßnahmen der **Exportförderung** spielen in der Anwendung der gemeinsamen Handelspolitik zur Verwirklichung industriepolitischer Ziele nur eine untergeordnete Rolle. Dies liegt zum einen daran, daß Exportsubventionen entsprechend dem GATT-Abkommen per se verboten sind.<sup>192</sup> Darüber hinaus ist die Gewährung subventionierter Exportkredite durch die Mitgliedstaaten entsprechend dem Beihilfenverbot gem. Art. 92 EGV innerhalb der Gemeinschaft verboten. Die Gemeinschaft selbst verzichtet auf die Gewährung von verbilligten Exportkrediten. Die Exportförderung der Gemeinschaft beschränkt sich weitgehend auf sehr allgemeine Exportförderungsprogramme, die die Stellung der europäischen Unternehmen im Ausland stärken sollen. Im Ergebnis kann daher festgestellt werden, daß sich die gemeinsame

<sup>190</sup> Vgl. *Schuknecht, L.*, op. cit., S. 62.

<sup>191</sup> Vgl. *Bletschacher, G.*, Strategische Handels- und Industriepolitik in der Automobilindustrie?, in: *Die Weltwirtschaft* 1992, S. 81.

<sup>192</sup> Vgl. dazu *Lehner, St., R. Meiklejon, und H. Reichenbach*, Fairer Wettbewerb im Binnenmarkt: Die Beihilfenpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europäische Wirtschaft* 19991, Nr. 48, S. 84 ff.

Handelspolitik sehr viel weniger auf die Exportförderung konzentriert, als vielmehr auf den Schutz bestimmter Industriezweige vor unerwünschten Importen.<sup>193</sup>

Im Hinblick auf die industriepolitische Instrumentalisierung der europäischen Handelspolitik verfügt die Gemeinschaft über ein breites Sortiment an Maßnahmen. Im Zentrum stehen dabei solchen Maßnahmen, die selektiv zum Schutz einzelner Industriezweige vor Importen aus dem EG-Ausland eingesetzt werden. Die Anwendung erfolgt in der Regel über die Gestaltung des gemeinsamen Zolltarifs oder über das Instrument der Antidumping-Maßnahmen. Inwieweit jedoch der so beabsichtigte Importschutz ein geeignetes Instrument dafür ist, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EG-Industrie zu steigern, darf bezweifelt werden. So führten bspw. die mit der Förderung der europäischen Halbleiterindustrie durch das EUREKA-Projekt JESSI einhergehenden protektionistischen Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg. Vielmehr verzögerten die Handelsbarrieren die erforderlichen Strukturanpassungen und die internationale Orientierung der Unternehmen.<sup>194</sup> Darüber hinaus führten die hohen Importzölle zu erheblichen Preiserhöhungen für Computer, so daß sich gleichzeitig die Nachfrage nach Speicherchips reduzierte.<sup>195</sup>

### 5.3.5 Industriepolitik in der Form der Infrastrukturpolitik

Mit dem nach Abschluß des Vertrags von Maastricht neu eingefügten Titel XII "Transeuropäische Netze" wurde der Gemeinschaft ein neues Tätigkeitsfeld zugewiesen. So definiert Art. 3 lit. n EGV explizit "die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze" als eine Tätigkeit der Gemeinschaft. Die Rechtsgrundlagen für diesen Aufgabenkomplex bilden die Art. 129b-129d EGV.

Die Legitimierung der Gemeinschaftskompetenz im Hinblick auf dieses Tätigkeitsfeld ergibt sich einerseits aus den Erfordernissen gem. Art. 7a EGV zur Verwirklichung des Binnenmarktes und andererseits aus dem regionalpolitischen Ziel gem. Art. 130a EGV der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, "...um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern".<sup>196</sup>

Art. 129b (1) EGV nennt für den Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze drei Bereiche:

- die Verkehrsinfrastruktur,
- die Telekommunikationsinfrastruktur und
- die Energieinfrastruktur.

Die Schaffung transeuropäischer Netze vor allem im Bereich Verkehr wird als eine wesentliche Voraussetzung dafür angesehen, um einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen und damit

<sup>193</sup> Vgl. dazu auch Winter, H., op. cit., S. 200 ff.

<sup>194</sup> Vgl. Hobday, M., The European Semiconductor Industry: Resurgence and Rationalisation, in: Freeman, Ch., M. Sharp und W. Walker (Hrsg.), Technology and Future of Europe: Global Competition and the Environment in the 1990s, London - New York 1991, S. 83.

<sup>195</sup> Vgl. Hilpert, H. G., W. Ochel, H. Penzkofer und M. Reinhard, Wirtschafts- und Technologiepolitik und ihre Auswirkung auf den internationalen Wettbewerb: Das Beispiel der Halbleiterindustrie, Berlin - München 1994, S. 229.

<sup>196</sup> Vgl. Schulze, G., Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau transeuropäischer Netze, in: Zippel, W. (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 29.

gleichzeitig zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beizutragen.<sup>197</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem regionalpolitische Ziele, was dadurch ersichtlich wird, daß die Finanzierung der Investitionsvorhaben hauptsächlich aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds bestritten wird.<sup>198</sup>

Zur Umsetzung des angestrebten Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze soll die Kommission gem. Art. 129c EGV Leitlinien entwickeln, Maßnahmen zur Sicherung der Interoperabilität der Netze durchführen und die Realisierung der angestrebten Projekte durch finanzielle Unterstützung forcieren. Dieser letzte Punkt läßt bereits die industriepolitische Komponente erkennen, die mit dem Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze verbunden ist, geht es doch hier in erster Linie um die Setzung von finanziellen Anreizen.

Die Kommission geht von einem gesamten Investitionsvolumen bis 1999 von 400 Mrd. ECU aus. Davon entfallen 220 Mrd. ECU auf den Bereich Verkehr, 150 Mrd. ECU auf den Bereich Telekommunikation und 13 Mrd. ECU auf den Bereich Energietransport.<sup>199</sup>

In seiner Ausrichtung dient das neue Tätigkeitsfeld des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze der Erfüllung wachstums- und strukturpolitischer Ziele, wobei der Schwerpunkt auf dem Bereich der Infrastrukturpolitik liegt. Damit werden die bisherigen strukturpolitischen Aufgaben der Gemeinschaft ergänzt. Es bleibt jedoch an dieser Stelle die Frage offen, ob es dafür unbedingt erforderlich gewesen wäre, den EG-Vertrag um einen weiteren Titel zu erweitern.

Den ökonomischen Hintergrund für dieses zusätzliche Aufgabengebiet bildet die Annahme der Kommission, daß mittels der transeuropäischen Netze ein makroökonomisches Wachstumsprogramm geschaffen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit erhöht wird.<sup>200</sup> Damit wird bereits der industriepolitische Charakter der transeuropäischen Netze deutlich. Dabei wird vor allem auf die positiven Wachstumseffekte verwiesen, die von Infrastrukturinvestitionen ausgehen.<sup>201</sup> Mit Hilfe von Investitionen in das Infrastrukturangebot wird insbesondere eine höhere Mobilität von Gütern und Personen und somit eine Intensivierung der interregionalen Arbeitsteilung als Voraussetzung für die Initiierung von Wachstumsprozessen angestrebt.

Für sich isoliert betrachtet, läßt sich aus dem Aufgabengebiet des Auf- und Ausbaus der transeuropäischen Netze zwangsläufig keine unmittelbare interventionistische Tendenz ableiten, die im Konflikt mit ordnungspolitischen Paradigmen steht. Grundsätzlich kann die Bereitstellung einer grenzüberschreitenden Infrastruktur als eine marktkonforme Aufgabe angesehen werden.

<sup>197</sup> Vgl. Entscheidung (EG) Nr. 1692/96 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, in: ABl EG 1996 Nr. L 228, S. 1 ff.

<sup>198</sup> Darüber hinaus wird noch auf die Finanzierungsinstrumente der Europäischen Investitionsbank und dem Europäischen Investitionsfonds zurückgegriffen.

<sup>199</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, op. cit., S. 96.

<sup>200</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, op. cit., S. 32.

<sup>201</sup> Vgl. *Heilemann, U., und H. D. von Loeffelholz*, Wachstum durch Transeuropäische Netze?: Zum Infrastrukturprogramm des Weißbuchs, in: *König, H.* (Hrsg.), *Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?: Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch*, Baden-Baden 1994, S. 83 ff.

Ordnungspolitische Bedenken ergeben sich dann, wenn man diese Kompetenz im Kontext mit den anderen bereits dargestellten industriepolitischen Beeinflussungspotentialen der Kommission betrachtet. So ergeben sich zahlreiche Verbindungen zu den innerhalb der Forschungs- und Technologiepolitik identifizierten Schlüsselindustrien der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie den bereits vorgegebenen Verbindungen mit der regionalpolitischen Kompetenz.<sup>202</sup> Art. 129c (1) billigt der Kommission bei der Ausgestaltung der Leitlinien einen erheblichen diskretionären Ermessensspielraum zu, indem explizit auf die Berücksichtigung der gemeinsamen Interessen verwiesen wird. Zu diesen gemeinsamen Interessen zählt unmittelbar auch die Industriepolitik. Derivatim ergibt sich somit ein weiterer erheblicher interventionspolitischer Spielraum. Vor allem im Bereich der Telekommunikation hat sich die Kommission eine weitere Kompetenz angeeignet, die vorher ausschließlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten war.<sup>203</sup> Damit zeigt sich, wie die Kommission unter Zuhilfenahme weiterer Förderaufträge immer mehr Entscheidungsbereiche aus den Mitgliedstaaten an sich zieht und damit die Möglichkeit erhält, diese auch entsprechend den gemeinschaftlichen Interessen zu instrumentalisieren.

Ordnungspolitisch besonders bedenklich ist, daß die Finanzierung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze durch Darlehensfazilitäten mit bis zu 90% durch Gemeinschaftsmittel erfolgen kann.<sup>204</sup> Diese Gemeinschaftsmittel unterliegen jedoch nur einer unzulänglichen öffentlichen Kontrolle, womit einer expansiven Finanzpolitik keine Grenzen gesetzt sind.<sup>205</sup> Eine solche Verschuldungskompetenz steht jedoch im Widerspruch zu der fehlenden Finanzhoheit der Europäischen Union.

Wachstumspolitisch sollten ohnehin an den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze keine allzu großen Erwartungen gestellt werden. Die Gestaltung der Entscheidungsverfahren und die dazu erforderlichen zahlreichen Koordinationsmechanismen verursachen zusätzliche administrative Aufwendungen, die sich eher kontraproduktiv auswirken.<sup>206</sup> Zur Umsetzung wachstumspolitischer Zielsetzungen ist daher viel weniger die Zentralisierung von Kompetenzen erforderlich, als vielmehr die Schaffung geeigneter Anreizstrukturen, die ohne staatliche Einflüsse private Investitionen fördern.

---

<sup>202</sup> Vgl. hierzu insbesondere *Streit, M. E.*, Zwischen marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und eurokratischen Interessen - Ordnungspolitische Aspekte des EU-Weißbuchs, in: *König, H.* (Hrsg.), *Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?: Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch*, Baden-Baden 1994, S. 20.

<sup>203</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, *Energy Policy for Natural Gas in the Internal Market: An Overview*, in: *ders.* (Hrsg.), *Natural Gas in the Internal Market: A Review of Energy Policy*, London - Baden-Baden 1993, S. 7.

<sup>204</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, *Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, op. cit., S. 96.

<sup>205</sup> Vgl. *Heinemann, F.*, Für ein Europa ohne Schuldenberg, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 03.06.1995, S. 13.

<sup>206</sup> Vgl. *Wink, R.*, Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung?, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), S. 306.

### 5.3.6 Industriepolitik in der Form der Mittelstandspolitik

Zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gehört auch die **Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)** [Art. 130 (1) EGV]. So schlussfolgert die Kommission: "Das Potential des Binnenmarktes wird ohne die treibende Kraft der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) nicht voll ausgeschöpft werden können."<sup>207</sup> Im Grünbuch zur Innovation verweist daher die Kommission auf die bedeutende Rolle, die den KMU hinsichtlich der Beschäftigungssicherung zukommt.<sup>208</sup> Dabei steckt die Mittelstandspolitik der Gemeinschaft noch in ihren Anfängen.<sup>209</sup> Den Beginn der EG-Mittelstandspolitik markiert das Aktionsprogramm für KMU im Jahre 1986 mit der Erklärung zur Lockerung der administrativen Zwänge für diese Unternehmen.<sup>210</sup> Das verstärkte Gewicht, das der Förderung der KMUs zukommen sollte, wurde 1989 mit der Gründung der Generaldirektion XXIII für Klein- und Mittelbetriebe, Tourismus und Handel zum Ausdruck gebracht. Die Mittelstandspolitik der EG verfolgte zunächst zwei Ziele:<sup>211</sup>

- die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für KMUs und
- die Bereitstellung von Dienstleistungen für die Gründung und Entwicklung von KMUs im Binnenmarkt.

Erreicht werden sollten diese Ziele durch folgende Maßnahmen:<sup>212</sup>

- Abschaffung ungerechtfertigter verwaltungsmäßiger, finanzieller und gesetzlicher Beschränkungen;
- Information und Unterstützung der Unternehmen;
- Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch Kooperationen und
- Entwicklung von Studien über die Auswirkungen des Binnenmarktes auf KMUs.

Konkretisiert wurden diese Maßnahmen nochmals im Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:<sup>213</sup>

- Identifizierung und Abbau steuerlicher, sozialer, administrativer, finanzieller und anderer Hindernisse der Gründung und Fortführung von Unternehmen;
- Verbesserung der Unternehmensfinanzierung;
- Förderung der Unternehmenskooperation;
- Verbesserung der Managementqualität in den KMU;

<sup>207</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, op. cit., S. 91.*

<sup>208</sup> *Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch zur Innovation, Brüssel - Luxemburg 1996, S. 26.*

<sup>209</sup> *Vgl. Sturm, R., Regionalisierung der Industriepolitik?: Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den neuen europäischen Wirtschaftsraum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1992, Nr. B 10/11, S. 28.*

<sup>210</sup> *Vgl. Entschließung des Rates vom 3. November 1986 zum Aktionsprogramm für die kleinen und mittleren Unternehmen, in: ABI EG 1986 Nr. C 287 S. 1 ff.*

<sup>211</sup> *Vgl. Sturm, R., Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration: Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden 1991, S. 40.*

<sup>212</sup> *Vgl. auch Hellmann, R., op. cit., S. 89.*

<sup>213</sup> *Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, op. cit., S. 93 ff.*

- Förderung von Unternehmen mit hohem Wachstumspotential und
- Beschäftigungsförderung im mittelständischen Dienstleistungssektor.

Die industriepolitische Ausrichtung der EG-Mittelstandspolitik bedient sich in der Hauptsache der rahmensetzenden und der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik. Die wettbewerbsbezogene Industriepolitik gegenüber den KMUs ergibt sich vor allem durch großzügigere Freistellungspraxis vom Verbot horizontaler und vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen gem. Art. 85 EGV und die Anwendung der de minimis-Regel im Beihilfenkontrollverfahren. KMU sind von der Notifizierungspflicht der Beihilfen befreit, wenn deren Betrag so gering ist, daß eine signifikante Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.<sup>214</sup> Darüber hinaus wird in der Anwendungspraxis der Beihilfenkontrollentscheidungen der Kommission die volkswirtschaftliche Bedeutung der KMU anerkannt. Dies kommt vor allem im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen zum Ausdruck<sup>215</sup> Gem. Art. 92 (3) EGV können Beihilfen an KMU vom allgemeinen Beihilfenverbot nach Art. 92 (1) EGV ausgenommen werden. Hierbei kommen besonders Beihilfen an KMU in Frage, die im Zusammenhang mit den Aufgaben der Regionalförderung oder mit Umweltschutzinvestitionen stehen sowie die der Ausbildung und Verbreitung der Kenntnisse im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten dienen.

Die rahmensetzende Industriepolitik erstreckt sich in der Hauptsache auf die Einrichtung von Beratungsstellen sowie Informations- und Kommunikationszentren. Neben dieser allgemeinen Industriepolitik versucht die Kommission, den Zugang der KMU zu speziellen Forschungsprogrammen und zur Beschaffung von Risikokapital zu erleichtern.

Von allen Förderpolitiken der Gemeinschaft ist die Politik gegenüber den KMU die am wenigsten interventionistisch ausgeprägte Politik. Dies liegt vor allem daran, daß die Umsetzung der Mittelstandspolitik weniger durch die Gemeinschaft als vielmehr immer noch durch die Mitgliedstaaten erfolgt. In der Ausgestaltung der Mittelstandspolitik verfügen die Mitgliedstaaten über einen hohen autonomen Gestaltungsspielraum.<sup>216</sup>

Demzufolge muß es nicht überraschen, wenn die Politik der Gemeinschaft gegenüber den KMU aus ordnungspolitischer Perspektive wenig Anlaß zur Kritik bietet. Die Förderung KMU kann als marktkonform angesehen werden.

#### 5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die europäische Industriepolitik ist gekennzeichnet durch interventionistische Eingriffe der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, die dazu dienen, die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen oder Branchen wiederherzustellen und zu fördern. Aus ordnungspolitischer

<sup>214</sup> Diese Bedingung gilt dann als erfüllt, wenn der Beihilfenbetrag einschließlich jeder weiteren Beihilfe, die dasselbe Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren für dieselbe Investition aus anderen Quellen erhält oder erhalten kann, 50.000 ECU nicht überschreitet. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, in: *ABI EG* 1992 Nr. C 213, S. 2.

<sup>215</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, in: *ABI EG* 1992 Nr. C 213, S. 2 ff.

<sup>216</sup> Vgl. *Sturm, R.*, Regionalisierung der Industriepolitik?: Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den neuen europäischen Wirtschaftsraum, *supra*, S. 28.

Perspektive führen vor allem die wettbewerbsbezogene, die lenkende und die strategische Industriepolitik zu einer Gefährdung der Wettbewerbsordnung. Die ökonomische Rechtfertigung industriepolitischer Handlungen bezieht sich vor allem auf Erklärungsansätze, welche die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Größen- und Verbundvorteile betonen, und die Ansätze der neuen Wachstumstheorie, die die Bedeutung externer Erträge durch Wissens-Spillovers zur Generierung gesamtwirtschaftlichen Wachstums in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellen.

Diese weitgehend dem Denken der Chicago School verhafteten Erklärungsansätze sind jedoch keine ausreichende theoretische Basis dafür, daß im Rahmen einer wettbewerbsbezogenen Industriepolitik die Unternehmenskonzentration gefördert werden soll, da im Einzelfall möglichen Effizienzvorteilen das Entstehen von X-Ineffizienzen gegenübersteht, welche sich aus der Vermachtung der Märkte und der fehlenden Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs ergeben; zudem sind economies of scale oft schon ausgeschöpft (Gefahr der *over-concentration*). Aus der Vielzahl der empirischen Untersuchungen kann kein eindeutiger Kausalzusammenhang zwischen der Größe von Unternehmen und etwaigen Effizienzvorteilen abgeleitet werden; vielmehr sprechen die industrieökonomischen Untersuchungen überwiegend gegen eine weitere Konzentration.

Die Ableitung eines industriepolitischen Handlungsbedarfs gelingt auch aus den Ansätzen der neuen Wachstumstheorie nicht. Auch hier fehlt es an der mangelnden empirischen Evidenz. Darüber hinaus geben die Ansätze der neuen Wachstumstheorie keine Antwort auf die Frage nach der Ausgestaltung einer marktwirtschaftlich konformen Industriepolitik. Vom Wissensproblem der staatlichen Entscheidungsträger, in welchen Sektoren die positiven Externalitäten zur Generierung von Wachstumseffekten anfallen, die demzufolge als förderungswürdig einzustufen sind, wird abstrahiert. Auch die damit verbundene Gefahr des Rent-Seekings bleibt unbeachtet.

Der Zielgröße der Industriepolitik, der Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, fehlt es an theoretischer Fundierung. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird von einer Vielzahl von Determinanten bestimmt, die in einer interdependenten Beziehung stehen. Inwieweit Industriepolitik, d.h., staatliches Eingreifen zugunsten bestimmter Unternehmen oder Branchen dazu geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, ist dabei umstritten. Als erwiesen kann jedoch angesehen werden, daß die Intensität des heimischen Wettbewerbs in einem positiven Zusammenhang zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit steht. Dies bedeutet jedoch ein klare Absage an industriepolitische Aktivitäten.

Aufgrund dieser Ergebnisse läßt sich ökonomisch keine ausreichende Legitimierung für industriepolitische Maßnahmen ableiten. Aus diesem Grund ist die industriepolitische Kompetenz der Gemeinschaft mehr als fraglich. Ist die Industriepolitik als solche in den Mitgliedstaaten schon weitgehend umstritten, so bleibt offen, warum die Gemeinschaft ein zusätzliches industriepolitisches Mandat erhalten hat. Der Hintergrund dafür ist wohl darin zu sehen, daß die Gemeinschaftsinstitutionen hierin eine Möglichkeit sahen, weitere Kompetenzen an sich zu ziehen. Daher verfügt die Gemeinschaft über einen großen industriepolitischen Gestaltungsspielraum. Dabei ergeben sich enge Wechselwirkungen zu den weiteren integrations- und wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Industriepolitik bezieht sich daher auf die Politikfelder der Regional- und Struktur-

politik, der Forschungs- und Technologiepolitik, der Handelspolitik und der Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze sowie der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. In all diesen Politikfeldern verfügt die Kommission über einen hohen industriepolitischen Gestaltungsspielraum, der nicht ungenutzt bleibt.

Ordnungspolitisch betrachtet stellt die Industriepolitik eine ernste Gefahr für die europäische Wettbewerbsordnung dar. Ihrem Wesen nach steht sie nicht für die marktliche Integration, sondern für die Integration durch Harmonisierung. Denn überall dort, wo der Wettbewerb aufgrund von Harmonisierung seine Anreizfunktion zur Entdeckung von neuem verliert, müssen politische Entscheidungen die wettbewerbliehen substituieren. Darüber hinaus eröffnet die Industriepolitik den politischen Akteuren diskretionäre Handlungsspielräume bei der Auswahl der zu fördernden Bereiche und der Bestimmung der Intensität der Förderung. Damit droht gemäß den Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie die Gefahr des Politikversagens und somit eine Instrumentalisierung der Industriepolitik zugunsten durchsetzungsstarker Interessengruppen und zu Lasten der Konsumenten. Es erscheint daher fraglich, ob die Industriepolitik besser als der Wettbewerb geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu steigern.

Industriepolitik abstrahiert weiterhin von der Unvollständigkeit menschlichen Wissens. Die Auswahl derjenigen Unternehmen und Branchen, die in den Genuß der Fördermittel kommen sollen, setzt voraus, daß die Entscheidungsträger über sämtliche Informationen verfügen und diese Informationen richtig verarbeiten können, um die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Damit wird jedoch das eigentliche ökonomische Problem verkannt. Denn das ökonomische Problem besteht gerade in der Hervorbringung und Nutzung weit verstreuten Wissens. Es ist daher Aufgabe des Wettbewerbs, individuell weit verstreutes Wissen allen Akteuren zugänglich zu machen. Mit dem Verzicht auf den Wettbewerb wird damit auf die Möglichkeit, neues Wissen zu entdecken, a priori verzichtet.



## 6 Ordnungspolitische Bestandsaufnahme III: Das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik

In diesem Kapitel soll die Verflechtung zwischen der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik analysiert werden. Dabei soll aufgezeigt werden, inwieweit die Ausgestaltung der europäischen Industriepolitik das System eines unverfälschten Wettbewerbs unterminiert und damit in Widerspruch mit der Marktintegration gerät.

Am markantesten läßt sich dieses Spannungsfeld anhand der wettbewerbsbezogenen Industriepolitik aufzeigen, da hier der Wettbewerb direkt zur Erreichung industriepolitischer Ziele instrumentalisiert wird. Aber auch die strategische Industriepolitik gerät bspw. durch großzügiges Subventionsgebaren in Widerspruch mit der Wettbewerbsordnung. Im vorhergehenden Kapitel wurde bereits gezeigt, über welche vielfältigen Instrumente die Gemeinschaft bei der Ausübung ihrer industriepolitischen Kompetenz verfügt. Dementsprechend lassen sich auch für die verschiedensten Bereiche etwaige Kollisionen zwischen der Wettbewerbs- und Industriepolitik darstellen. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen anhand von zwei Bereichen die Konflikte zwischen der Wettbewerbs- und Industriepolitik aufgezeigt werden: die europäische Fusionskontrolle und die Beihilfenkontrolle.

Die Auswahl dieser beiden Bereiche war insofern naheliegend, als diese Bereiche im Rahmen der industriepolitischen Kompetenz des Art. 130 EGV direkt für industriepolitische Zwecke bestimmt sind. Denn Art 130 (1) EGV fordert unter anderem die "Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen", was letztendlich eine extensive Gewährung von Beihilfen bedeutet und die "Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds", wobei hier nur eine großzügigere Fusionskontrollpraxis und eine Ausweitung der Einzel- oder Gruppenfreistellungen<sup>1</sup> gemeint sein können. Damit werden die Fusions- und Beihilfenkontrolle als industriepolitische Betätigungsfelder praktisch vorgegeben.

### 6.1 Industriepolitik und europäische Fusionskontrolle

Hinsichtlich der europäischen Fusionskontrolle wird das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik in der theoretischen Diskussion in der Hauptsache am Wortlaut des Art. 2 (1) lit. b EFVKVO festgemacht. Art. 2 (1) lit. b EFVKVO bestimmt, daß bei der Prüfung, ob ein Unternehmenszusammenschluß als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen wird oder nicht, auch das Kriterium der "Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sofern diese dem Verbraucher dient und den Wettbewerb nicht behindert", zu berücksichtigen sei. Es kann gar kein Zweifel darüber bestehen, daß diesem Kriterium Bedeutungszumessen ist. Obwohl dieses Kriterium eindeutig industriepolitischen Charakter trägt, ist es nur beschränkt dazu geeignet, die industriepolitische Instrumentierung der europäischen Fusionskontrolle aufzuzeigen. Der Grund dafür findet sich darin, daß dieses Kriterium

<sup>1</sup> Die wettbewerbsbezogene Industriepolitik im Bereich der Einzel- und Gruppenfreistellungen zeigte sich im Fall des Gemeinschaftsunternehmens *Ford/Volkswagen* bezüglich der Produktion von Großraumlimousinen in Portugal. Vgl. *Ford/Volkswagen*, in: ABI EG 1993 Nr. L 20, S. 14 ff.

in der bisherigen Fusionskontrollentscheidungspraxis nur eine untergeordnete Rolle spielte. Explizit wurde die Abwägung zwischen den Strukturmerkmalen des Wettbewerbs und des performance-Kriteriums der Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts nur dann vorgenommen, wenn die Vertragsparteien sich auf dieses Kriterium ausdrücklich in der Begründung ihres Zusammenschlußvorhabens beriefen.<sup>2</sup> In all diesen Fällen wurde von der Kommission eine Förderung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts verneint.

Es scheint dabei, als ob sich die Kommission der wettbewerblichen Sensibilität dieser Abwägungsklausel bewußt ist und diese daher in ihrer Entscheidungspraxis sehr restriktiv auslegt. Andererseits muß gesehen werden, daß das Vorverständnis der Mehrheit der Kommissare industriepolitisch geprägt ist, so daß die Fusionskontrolle insgesamt nur sehr zurückhaltend angewendet wird.

So existieren zahlreiche Fallentscheidungen, bei denen sich der Verdacht erhärtet, daß die Kommission aus industrie- bzw. regional- und strukturpolitischen Gründen Unternehmenszusammenschlüsse als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärte, obwohl diese aus rein wettbewerbspolitischer Sicht untersagt hätten werden müssen. Hier wurde die Prädominanz des Systems eines unverfälschten Wettbewerbs durchbrochen.

Die Ursache für die industriepolitische Instrumentalisierung der europäischen Fusionskontrolle findet sich nicht im materiellen Recht, sondern in der **institutionellen Ausgestaltung der Fusionskontrolle**. Die Entscheidung darüber, ob ein Zusammenschluß als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden kann oder nicht, obliegt einzig und allein der Europäischen Kommission. Die Kommissare sind jedoch in ihren Entscheidungen nicht unabhängig, sondern sind politisch handelnde Akteure mit entsprechenden politischen und persönlichen Zielen, bspw. auch im Hinblick auf die Interessen ihrer Heimatländer. Damit ist eine Politisierung des Entscheidungsverfahrens a priori vorgegeben. Die Politisierung des eigentlich wettbewerblichen Verfahrens der Fusionskontrolle beruht auf dem Vorverständnis der Kommission darüber, welche Rolle der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt einnehmen soll. Das Vorverständnis der Kommission ist dadurch geprägt, daß der Wettbewerb ein Instrument zur Realisierung integrationspolitischer Ziele darstellt.<sup>3</sup> Ein solches instrumentalistisches Verständnis des Wettbewerbs bildet die Grundlage der industriepolitischen Konzeption.<sup>4</sup> Erwähnt sei an dieser Stelle die Vielzahl von Fällen, in denen die Europäische Kommission aufgrund ihres instrumentalistisch geprägten Wettbewerbsverständnisses keine Überprüfung des Zusammenschlußvorhabens einleitete und damit diese Vorhaben a priori als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ansah. Das Wettbewerbsverständnis der Kommission kommt auch darin zum Ausdruck, daß dem jeweiligen Marktanteil zwar eine gewichtige, aber doch nicht so entscheidende Indikatorfunktion für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung zugeordnet wird wie bspw. in der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vgl. *Aérospatiale-Alenia/de Havilland*, in: ABI EG 1991 Nr. L 334, S. 42 ff.; *Nordic Satellite Distribution*, in: ABI EG 1996 Nr. L 134, S. 32 ff., und *Gencor/Lorho*, in: ABI EG 1997 Nr. L 11, S. 30 ff.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991, Brüssel - Luxemburg 1992, S. 22, und *Miert, K. van*, Die Wettbewerbspolitik der neuen Kommission, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 554.

<sup>4</sup> Vgl. *Oberender, P.*, und *F. Daumann*, *Industriepolitik*, München 1995, S. 7.

<sup>5</sup> Vgl. *Tetra Pak/Alfa Laval*, in: ABI EG 1991 Nr. L 290, S. 35.

Das von integrationspolitischen Zielen geprägte Vorverständnis der Europäischen Kommission und die jeweiligen politischen Interessen der einzelnen entscheidenden Kommissare führen im Ergebnis zu einer Politisierung des Entscheidungsverfahrens. Über diese Politisierung finden dann auch industrie-, regional- und strukturpolitische Ziele Eingang in die Fusionskontrollentscheidung. Die nachfolgend dargestellten Fälle sollen dazu dienen, diese Problematik zu verdeutlichen.

### 6.1.1 Der Fall Alcatel/AEG-Kabel<sup>6</sup>

(1) *Sachverhalt.* Das französische Unternehmen Alcatel Cable S.A., Clichy, beabsichtigte 1991 von der AEG AG, Berlin - Frankfurt am Main, einem Unternehmen des Daimler-Benz Konzerns, 96,8% der Anteile an der AEG Kabel AG, Mönchengladbach, zu erwerben.

Alcatel gehört zu 66,66 % zur Alcatel NV und damit zur Alcatel-Alsthom-Gruppe. Das Unternehmen hat mehrere Tochter- und Beteiligungsgesellschaften in Deutschland (Kabelmetall-Elektro), Belgien, Italien, Spanien, Großbritannien, Griechenland, Australien, Skandinavien und den USA. In allen diesen Ländern hat es eine bedeutende Marktposition. Alcatel gehört weltweit zu den führenden Anbietern von Telekommunikations- und Starkstromkabeln. Die Unternehmenstätigkeit der AEG Kabel umfaßt die Herstellung und Verbreitung von Starkstrom- und Telekommunikationskabeln, Installationskabeln und -drähten und ist im wesentlichen auf Deutschland beschränkt. Die Auswirkungen des Zusammenschlusses betrafen somit in der Hauptsache den deutschen Markt.

Wettbewerbspolitische Bedenken ergaben sich in der Hauptsache auf den sachlich relevanten Produktmärkten für Fernmelde- und Starkstromkabel. Das Bundeskartellamt (BKartA) stellte gem. Art. 9 (2) EFKVO einen Antrag auf Verweisung des Falls an die nationale Kartellbehörde.

(2) *Entscheidung.* Die Kommission entschied am 18.12.1991, das Zusammenschlußvorhaben ohne Einleitung des Prüfverfahrens nach Art. 6 (1) lit. c EFKVO freizugeben, nachdem sie zuvor den Verweisungsantrag des BKartA nach Art.9 (3) EFKVO zurückgewiesen hatte.

Im Bereich der Fernmeldekabel lehnte die Kommission die Auffassung des BKartA ab, daß es sich hierbei um einen nationalen Referenzmarkt im Sinne von Art. 9 (7) EFKVO handelte. Das BKartA vertrat dagegen die Auffassung, daß im Bereich der Fernmeldekabel aufgrund der strukturellen Marktgegebenheiten, den besonderen Spezifikationen der im Inland nachgefragten Produkte sowie dem faktischen Angebots- und Nachfrageverhalten aller wesentlicher Marktteilnehmer in der Vergangenheit und Gegenwart, alle Voraussetzungen für die Annahme eines gesonderten nationalen Marktes als gegeben anzusehen wären. Als ein weiterer Beleg dafür wurde auf die geringe Importquote von ca. 7 % des gesamten Marktvolumens verwiesen.

Nach Auffassung der Kommission war der Umstand, daß es in der Vergangenheit nur relativ geringe Exporte von Fernmeldekabeln zwischen den Mitgliedstaaten der EG gegeben hat, kein Beleg dafür, daß es sich hierbei um einen nationalen Referenzmarkt handelte. Vielmehr verwies

<sup>6</sup> Vgl. *Alcatel/AEG Kabel*, in WuWE EV 1740 ff., und *Wagemann, M.*, Erfahrungen mit der EG-Fusionskontrolle - der Fall "Alcatel/AEG Kabel", in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 730 ff.

sie darauf, daß sich der Kabelmarkt im Stadium der Entwicklung von nationalen Märkten zu einem gemeinschaftsweiten Markt befinde und daß sich mit der Veränderung der Beschaffungspolitik der deutschen Telekom, dem wichtigsten Abnehmer für Fernmeldekabel, sowie einer weiteren Öffnung des deutschen Marktes etwaige Handelsbarrieren in Form nationaler Präferenzen weitgehend beseitigt worden sind. Somit ging die Kommission von einem addierten Marktanteil von Alcatel/AEG Kabel im gemeinschaftsweit definierten Markt von deutlich unter 25 % aus und sah daher keinen Anlaß zu ernsthaften Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt.

Auf dem Markt für Starkstromkabel betrug der zusammengefaßte Marktanteil der beteiligten Unternehmen ca. 25 %, was a priori nicht auf eine beherrschende Stellung der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen hindeutete. Jedoch war dieser Markt in Deutschland sehr hoch konzentriert, die drei führenden Unternehmen vereinigen auf sich über 50 % der Marktanteile. Die Anwendbarkeit der europäischen Fusionskontrolle auf marktbeherrschende Oligopole war zu diesem Zeitpunkt der Entscheidung umstritten. Erst im Jahr 1992 wandte die Kommission im Fall *Nestlé/Perrier* erstmals die EFKVO auf die gemeinsame Marktbeherrschung von Oligopolen an.<sup>7</sup> Allerdings war die Frage nach der Anwendung der EFKVO auf die Situation der gemeinsamen Marktbeherrschung im Fall *Alcatel/AEG Kabel* ohnehin von untergeordneter Bedeutung, da in diesem Fall das Zusammenschlußvorhaben keine beherrschende Stellung der drei Hauptwettbewerber (AEG Kabel, Siemens sowie Felten & Guillaume) begründete oder verstärkte. Dabei verwies die Kommission vor allem auf die starke Position der Nachfrageseite, da 80 % der Kabel von 20 der großen Stromversorgungsunternehmen nachgefragt werden. Somit war es aus Sicht der Kommission unwahrscheinlich, daß die Anbieter bewußtes Parallelverhalten über einen längeren Zeitraum hinweg aufrechterhalten könnten.

Aus diesen Gründe erklärte die Kommission das Zusammenschlußvorhaben ohne Einleitung des Verfahrens bereits innerhalb der kurzen Monatsfrist für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt.

(3) *Würdigung.* Der vorgestellte Fall *Alcatel/AEG Kabel* zeigt deutlich, in welcher Form die Kommission wettbewerbliche Bedenken, die sich auf den jeweiligen relevanten Produktmärkten in den jeweiligen Mitgliedstaaten ergeben, durch den Verweis auf einen funktionsfähigen Gemeinsamen Markt übergehen kann. Die Kommission geht in ihrem wettbewerbspolitischen Vorverständnis von einem weitgehend realisierten Binnenmarkt ohne Beschränkungen im zwischenstaatlichen Handel aus. Dabei stellte sich auch in diesem Fall der Verdacht ein, daß sich die Kommission in ihrer Entscheidung weniger von wettbewerblichen Kriterien, als vielmehr von politischen Einflüssen - nach persönlicher Intervention von *Mitterand* - leiten ließ. So hatte die französische Regierung ein elementares Interesse am Zusammenschluß, da sie erhoffte, daß das französische Unternehmen Alcatel mittels dieses Zusammenschlusses seine internationale Wettbewerbsfähigkeit im Wachstums- und Zukunftsmarkt der Fernmeldekabel steigern würde. Dieser Verdacht erhärtete sich, als die Bundesregierung entgegen ihrer ursprünglichen Absicht gegen die Fusionskontrollentscheidung der Kommission keine Klage vor dem EuGH erhob. Aufgrund der politischen Intervention von Seiten der französischen Regierung befürchtete die Bundesregierung, daß Frankreich in der Klage nicht den Versuch einer

<sup>7</sup> Vgl. *Nestlé/Perrier*, in: ABI EG 1992 Nr. L 356, S. 1 ff., sowie *Kerber, W.*, Der EG Fusionskontrollfall >>Nestlé/Perrier<<, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 21 ff.

rechtlichen Klärung von Zweifelsfragen sähe, sondern das Politikum, daß die Unternehmenspolitik eines französischen Unternehmens durch die Bundesregierung empfindlich gestört werden würde.<sup>8</sup>

Die Kommission selbst konnte den Fall wettbewerbspolitisch als unbedenklich darstellen, indem sie bei der Abgrenzung der relevanten Marktes nicht mehr von dem nationalen Markt ausging, sondern einen weitgehend verwirklichten Binnenmarkt unterstellte. Damit gelang es ihr sogar, diesen Fall innerhalb der Monatsfrist für kompatibel mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären. Daher besteht die Gefahr, daß politisch motivierte Fusionen mit dem vagen Verweis auf einen verwirklichten Binnenmarkt - unabhängig von faktisch bestehenden Handelsbarrieren - als wettbewerbslich unbedenklich angesehen werden. D.h., schon innerhalb der Monatsfrist werden Unternehmenszusammenschlüsse genehmigt, die durchaus in der Lage sind, den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu beschränken.

### 6.1.2 Der Fall Mannesmann/Vallourec/Ilva<sup>9</sup>

(1) *Sachverhalt.* Die drei europäischen Stahlunternehmen Dalmine, ein Tochterunternehmen der italienischen Ilva-Gruppe, Mannesmann-Röhrenwerke und die französische Valtubes, eine 100 % ige Tochter von Vallourec, meldeten im Juni 1993 die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens DMV an, an dem sie sich jeweils zu gleichen Teilen beteiligten. Die neue Gesellschaft übernimmt die Geschäfte der Mütter im Bereich nichtrostender Stahlrohre. Von der Gründung des Gemeinschaftsunternehmens war in der Hauptsache der westeuropäische Markt betroffen, der durch hohe Überkapazitäten gekennzeichnet ist. Das neue Gemeinschaftsunternehmen DMV würde in Westeuropa einen Marktanteil von 36 % auf sich vereinen, gefolgt vom schwedischen Stahlkonzern Sandvik mit 33% Marktanteil. Weitere Wettbewerber sind die spanische Tubacex und Schoeller-Bleckmann (Österreich) mit einem Marktanteil von jeweils 13 bzw. 11 %. Wettbewerbspolitische Bedenken im Hinblick auf die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens ergaben sich vor allem deshalb, weil der vorgesehene Zusammenschluß eine beträchtliche Erhöhung des Konzentrationsgrades auf einem ohnehin schon hochkonzentrierten Markt bewirkte. Der gemeinsame Marktanteil von DMV und Sandvik beträgt ca. 70 %. Aufgrund der Marktstrukturfaktoren und der Symmetrie bezüglich der Produktions- und Absatzbedingungen ergibt sich ein hoher Anreiz, die Gewinne durch ein wettbewerbswidriges gleichgerichtetes Vorgehen zu steigern.

(2) *Entscheidung.* Trotz der bestehenden wettbewerbslichen Bedenken erklärte im Januar 1994 die Kommission die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens DMV ohne Auflagen und Bedingungen für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt. Die Entscheidung in der Kommission war dabei höchst umstritten. Dies zeigt sich vor allem darin, daß der Wettbewerbskommissar *Karel van Miert*, der für eine Untersagung gestimmt hatte, in der Kommission mit einem 8:8:1 Stimmenergebnis überstimmt wurde. Begründet wurde die Entscheidung im wesentlichen mit dem Verweis auf die tatsächlichen Konkurrenten aus Japan und die potentiellen Konkurrenten aus den Ländern Ost- und Mitteleuropas.

<sup>8</sup> Vgl. dazu o. V., Bundesregierung wird nicht gegen EG-Fusionsgenehmigung Alcatel/AEG klagen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 292.

<sup>9</sup> Vgl. *Mannesmann/Vallourec/Ilva*, in: *ABI EG* 1994 Nr. L 102, S. 15 ff. und *WuW/ E EV* 2193 ff., sowie die kritischen Anmerkungen von *Löffler*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 924 f.

In ihrer Untersuchung gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, daß der Zusammenschluß den Konzentrationsgrad auf dem Markt für nichtrostende Stahlrohre spürbar erhöht. In Anbetracht der Marktphase, der niedrigen Investitionsrate und der hohen Markttransparenz wäre ein intensiver Wettbewerb zwischen DMV und Sandvik nicht zu erwarten. Allerdings ging die Kommission in ihrer Untersuchung davon aus, daß die japanischen Wettbewerber, die nach den europäischen Herstellern weltweit zu den größten Produzenten nichtrostender Stahlrohre gehören, jeder Zeit dazu in der Lage wären, bei spürbaren Preiserhöhungen in den westeuropäischen Markt weiter einzutreten (bisher machten japanische Exporte nur etwa 11% des gesamten EG-Verbrauchs aus). Damit wäre nach Ansicht der Kommission eine dauerhafte Bedrohung für das Zustandekommen eines gleichgerichteten Verhaltens gegeben.

Darüber hinaus verwies die Kommission auf die potentiellen Wettbewerber aus den Ländern Ost- und Mitteleuropas, mit deren Markteintritt in naher Zukunft gerechnet werden müsse. Damit war nach Ansicht der Kommission - trotz der durch den Zusammenschluß bedingten radikalen Marktveränderung und der damit einhergehenden Gefahr einer kollektiven Marktherrschaft - kein objektiver Anlaß gegeben, den Zusammenschluß zu untersagen.

(3) *Würdigung.* Der Fall *Mannesmann/Vallourec/Ilva* liefert einen eindrucksvollen Beleg dafür, daß die europäische Fusionskontrolle weniger Defizite im Hinblick auf die materiell-rechtlichen Grundlagen aufweist, als vielmehr in ihrer institutionellen Ausgestaltung der Verbesserung bedarf. Dies zeigt sich vor allem im Ausgang des Abstimmungsverfahrens. Es wurde gegen die Auffassung des für diesen Fall zuständigen Kommissars für Wettbewerbsfragen gestimmt.

In der Hauptsache waren es industriepolitische Motive, die zu dieser Entscheidung führten. Der Weltmarkt für nichtrostende Stahlrohre wird im wesentlichen von westeuropäischen und japanischen Herstellern bestimmt. Westeuropa und Japan gelten als die wichtigsten Produktionsgebiete, die weltweit mehr produzieren, als sie selbst verbrauchen. Die Hersteller beider Regionen exportieren große Mengen nach Nordamerika. Wesentliches Charakteristikum dieses Marktes sind die bestehenden Überkapazitäten, unter denen besonders die westeuropäischen Hersteller zu leiden hatten. Unter industriepolitischen Gesichtspunkten sollte das Gemeinschaftsunternehmen DMV einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, durch den Konzentrationsprozeß die bestehenden Überkapazitäten abzubauen, um somit zur Entstehung einer konkurrenzfähigen europäischen Stahlindustrie beizutragen.

Allerdings wurde der Zusammenschluß nicht durch den ausdrücklichen Verweis auf diese industriepolitische Komponente für genehmigungsfähig erklärt, sondern durch den Verweis auf den tatsächlichen und potentiellen Wettbewerb. Hierbei zeigt sich wiederum, daß die Kommission - wenn sie industriepolitisch motiviert entscheidet - dies nicht unter Zuhilfenahme des Art. 2 lit. b EFKVO erklärt, sondern ihre Entscheidungen unter wettbewerblichen Aspekten zu legitimieren versucht. In diesem Fall war es der tatsächliche Wettbewerbsdruck der japanischen Anbieter und der potentielle Wettbewerbsdruck der Hersteller aus den Ländern Ost- und Mitteleuropas. Besonders das letztere Argument ist jedoch kritisch zu hinterfragen. Hier scheint es sich um eine Überbewertung des potentiellen Wettbewerbsdrucks zu handeln. Denn die Hersteller aus diesen Staaten verfügen weder über das technologische Know-how noch über ausreichende Kapazitäten, um den westeuropäischen Markt zu bedienen. Vor allem liegen

die Produktions- und Qualitätserfordernisse erheblich unter den westeuropäischen Standards. Darüber hinaus müssen die Hersteller aus dem Gebiet der GUS auf ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft nichtrostender Stahlrohre einen 10% igen Zoll entrichten. Daher erscheint der Verweis auf den potentiellen Wettbewerb mehr als fraglich. Vielmehr zeigt sich mit der Betonung des potentiellen Wettbewerbs, daß sich die Kommission in ihrer Entscheidungspraxis immer mehr vom wettbewerbspolitischen Leitbild der Chicago School leiten läßt, die grundsätzlich von einem ausreichenden potentiellen Wettbewerbsdruck ausgeht.<sup>10</sup>

Mit dieser Entscheidung hat die Kommission auch ihre bisherigen Grundsätze zur Bewertung des potentiellen Wettbewerbs empfindlich aufgeweicht.<sup>11</sup> Nach bisheriger Auffassung der Kommission kam eine Berücksichtigung potentiellen Wettbewerbs nur dann in Betracht, wenn der Markteintritt der potentiellen Konkurrenten verlässlich und der Zeitraum für den Markteintritt relativ kurz und überschaubar ist.<sup>12</sup> Im Fall *Mannesmann/Vallourec/Ilva* waren jedoch beide Voraussetzungen nicht gegeben.

Auch in einer Vielzahl weiterer Entscheidungen hat die Kommission der Prüfung potentiellen Wettbewerbs, besonders aus den Staaten Ost- und Mitteleuropas, einen hohen Stellenwert eingeräumt.<sup>13</sup>

Der Fall *Mannesmann/Vallourec/Ilva* zeigt im Ergebnis, daß die europäische Fusionskontrolle vor allem Defizite hinsichtlich ihrer institutionellen Ausgestaltung aufweist. Daraus resultieren diskretionäre Handlungsspielräume der politisch entscheidenden Kommissare, die dann industriepolitisch genutzt werden und in der Öffentlichkeit als wettbewerbspolitische Entscheidungen "getarnt" werden.

### 6.1.3 Der Fall Mercedes-Benz/Kässbohrer<sup>14</sup>

(1) *Sachverhalt.* Im Jahr 1994 übernahm die Mercedes-Benz AG, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Daimler-Benz AG, die Karl Kässbohrer Fahrzeugwerke GmbH in ihrer Gesamtheit durch Erwerb aller Anteilsrechte. Bei Kässbohrer handelte es sich um ein Unternehmen, welches sich auf die Herstellung von Bussen und Spezialfahrzeugen für den kommerziellen Gebrauch spezialisiert hat. Vor dem Erwerb durch Mercedes-Benz waren sämtliche Geschäftsbereiche, die sich nicht auf das Busgeschäft bezogen, an unabhängige Dritte veräußert worden, so daß sich der Zusammenschluß nur noch auf die Herstellung von Bussen bezog. Mercedes-Benz ist selbst Hersteller von Bussen.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *Schmidt, J., und J. B. Rittaler*, A Critical Evaluation of the Chicago School of Antitrust Analysis, Dordrecht - Boston - London 1989, S. 65 ff.

<sup>11</sup> Vgl. *Ebenroth, C. Th., und K. W. Lange*, EG-Fusionskontrolle nach Abschluß der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT: Zugleich Besprechung der Entscheidung der EG-Kommission Mannesmann/Vallourec/Ilva, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 614.

<sup>12</sup> Vgl. dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991, op. cit., S. 406 ff.

<sup>13</sup> Eine Abkehr von der Überbetonung des potentiellen Wettbewerbsdruck scheint erstmals im Fall *Saint Gobain/Wacker-Chemie/NOM* eingetreten zu sein, in welchem die Kommission den potentiellen Wettbewerbsdruck aus den Ländern Ost- und Mitteleuropas verneinte. Vgl. *Saint Gobain/Wacker-Chemie/NOM*, in: *ABI EG* 1997 Nr. L 247, S. 1 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Mercedes-Benz/Kässbohrer*, in: *ABI EG* 1995 Nr. L 211, S. 1 ff., und die kritischen Anmerkungen von *Löffler*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 385 ff.

Von dem Zusammenschluß waren drei sachlich relevante Produktmärkte betroffen: die Märkte für Stadtbusse, Überlandbusse und Reisebusse. Beide Unternehmen verfügen über Produkttypen auf allen drei relevanten Märkten, so daß sich erhebliche Marktanteilsadditionen ergaben. Im Hinblick auf die geographische Marktabgrenzung ging die Kommission von nationalen Märkten aus, da diese durch unterschiedliche Modelle, Produktionsstandards, Typengenehmigungspraxis sowie Vertriebsstrukturen gekennzeichnet sind.

(2) *Entscheidung.* Da es bei diesem Zusammenschluß zu erheblichen Marktanteilsadditionen kam, erklärte die Kommission im Oktober 1994, daß der geplante Zusammenschluß zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt führt und leitete nach Art. 6 (1) lit. c EFKVO das Verfahren ein. Für die einzelnen Produktgruppen ergaben sich nach Ermittlung der Kommission folgende Marktanteilsadditionen: in Deutschland 44,5 % für Stadtbusse, 73,7 % für Überlandbusse und 54 % für Reisebusse sowie für den europäischen Markt 22 % für Stadtbusse, 41% für Überlandbussen und 35 % im Marktsegment für Reisebusse. Der Zusammenschluß führte zum Entstehen des größten europäischen Busherstellers mit überragenden Marktanteilen.

Zur allgemeinen Überraschung untersagte im Februar 1995 die Kommission diesen Zusammenschluß nicht, sondern erklärte ihn ohne Auflagen und Bedingungen für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt. Dabei bediente sie sich einer ähnlichen Argumentation wie bereits im oben geschilderten Fall *Mannesmann/Vallourec/Ilva*, daß hohe Marktanteile für sich genommen noch nicht die Annahme einer marktbeherrschenden Stellung rechtfertigen, sondern daß selbst Marktanteile von bis zu 70 oder 80 % kein wirkliches Problem darstellen, wenn sie durch andere Kriterien relativiert werden.<sup>15</sup> In diesem Fall stützte sich die Kommission bei der Relativierung der hohen Marktanteile wiederum auf den potentiellen Wettbewerb, worin ein weiterer Beleg zur politischen Nähe der Kommission zum Leitbild der Chicago School zu sehen ist. Der potentielle Wettbewerb umfaßte nach Ansicht der Kommission zum einen die tatsächliche Zunahme der Importe in den deutschen Markt durch bereits vertretene Anbieter sowie zum anderen ein aktives Bemühen der ausländischen Anbieter um deutsche Nachfrager. Vor allem die europaweite Ausschreibungspflicht für das öffentliche Auftragswesen würde die öffentlichen Verkehrsunternehmen dazu bewegen, vermehrt ausländische Produkte nachzufragen. Damit würden bestehende Marktzutrittsschranken aufgelockert werden.

(3) *Würdigung.* Auch dieser geschilderte Fall belegt, wie die Kommission wettbewerbspolitisch bedenkliche Fälle mit dem vagen Verweis auf potentiellen Wettbewerb mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärt. Dabei scheint die Annahme eines ausreichenden potentiellen Wettbewerbs außerordentlich riskant. So betrug die Importquote für Busse in Deutschland ca. 5 %. Darüber hinaus bestehen erhebliche Marktzutrittsschranken in der Form des Aufbaus eines umfangreichen Netzes von Wartungs- und Reparaturwerkstätten sowie gewachsener Kunden-Lieferanten-Beziehungen, die einen schnellen Markteintritt ausländischer Busunternehmen eher unwahrscheinlich machen. So stellte die Kommission auch fest, daß mittelständische und öffentliche Omnibusunternehmen über eine beachtliche Markentreue verfügen. Diese beachtlichen Marktzutrittsschranken relativierte jedoch die Kommission mit

<sup>15</sup> Vgl. auch Kerber, *W.*, Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, Bayreuth 1994, S. 62.

der Annahme, daß sich der deutsche Markt in naher Zukunft für den gemeinschaftsweiten Wettbewerb öffnen wird.

Auch in diesem Fall besteht der Verdacht, daß die Kommission nicht nach wettbewerblichen Gesichtspunkten entschieden hat, sondern wiederum politischen Einflußnahmen, diesmal von der deutschen Seite ausgehend, unterlegen war. So intervenierte Bundeswirtschaftsminister *Rexrodt* "ohne Wenn und Aber" in Brüssel. Dies zeigte sich auch in der in der Öffentlichkeit ausgetragenen Kontroverse zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundeskartellamt. So wurde vor allem von seiten des Bundeswirtschaftsministeriums auf die arbeitsmarkt- und regionalpolitische Bedeutung des Zusammenschlusses mit Nachdruck hingewiesen. Warum jedoch dieser Fall nicht als Sanierungsfusion geprüft wurde, bleibt offen.

Der Fall *Mercedes-Benz/Kässbohrer* kann daher als ein weiterer Beleg dafür angesehen werden, daß die Kommission in ihrer Fusionskontrollpraxis industriepolitischen - hier in arbeitsmarkt- und regionalpolitischer Form - Beeinflussungen unterliegt. Dies trägt nicht dazu bei, das Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Kommission, daß primär zunächst nach streng wettbewerblichen Kriterien erfolgen sollte, nachhaltig zu stärken. Vielmehr ergibt sich die Gefahr, daß das System eines unverfälschten Wettbewerbs politisch instrumentalisiert wird. Eine Verfälschung des Wettbewerbs wird dann hingenommen, wenn es der Erreichung politisch vorgegebener Ziele dient.

#### 6.1.4 Der Fall *Boeing/McDonnell Douglas*<sup>16</sup>

(1) *Sachverhalt.* Im Dezember 1996 kündigte die Boeing Corporation, Seattle, die vollständige Übernahme der McDonnell Douglas Corporation (MDC), St. Louis, an. Bei Boeing handelt es sich um den weltweit größten Hersteller von Zivil- und Militärflugzeugen mit einem Weltmarktanteil von ca. 64 %. Darüber hinaus ist Boeing der einzige Flugzeugbauer auf der Welt, der eine komplette Flottenpalette anbietet. Bei MDC handelt es sich ebenfalls um einen Anbieter von Zivilflugzeugen mit einem Weltmarktanteil von ca. 4 % und einen der größten Anbieter militärischer Luft- und Raumfahrttechnologie.

Nach Vollzug des Fusionsvorhabens wird es weltweit nur noch zwei Anbieter von zivilen Großraumflugzeugen geben, die sich hinsichtlich ihrer Größe und ihrer Marktanteile erheblich unterscheiden (Boeing/MDC mit ca. 70 % Marktanteil und Airbus mit ca. 30 % Marktanteil). Darüber hinaus würde sich die Marktposition von Boeing - bedingt durch das Hinzukommen des militärischen Bereiches von MDC - deutlich verbessern.

(2) *Entscheidung.* Da die Fusion der beiden US-amerikanischen Unternehmen auch die Aufgreifkriterien der europäischen Fusionskontrolle überschritt, bedurfte dieser Zusammenschluß im Hinblick auf die Auswirkungen auf den europäischen Markt auch der Zustimmung der Europäischen Kommission. Eine solche Berücksichtigung extraterritorialer Fusionsvorhaben ist nicht neu, da die Fusionskontrolle unabhängig vom Sitz der jeweils an dem Zusammenschlußvorhaben beteiligten Unternehmen greift. So prüfte die Europäische Kommission ebenfalls die Fälle *Kimberly Clark/Scott* und *Ciba-Geigy/Sandoz*.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vgl. *Boeing/McDonnell Douglas*, in: ABI EG 1997 Nr. 336, S. 16 ff.

<sup>17</sup> Vgl. *Kimberly Clark/Scott*, in: ABI EG 1996 Nr. L 183, S. 1 ff., und *Ciba-Geigy/Sandoz*, in: ABI EG 1997 Nr. L 201, S. 1 ff. Zur Anwendung der EG-Fusionskontrollverordnung auf Drittstaaten-Zusammenschlüsse

Am 30. 07. 1997 erklärte die Kommission nach fünfmonatiger Prüfung - entgegen ihrer ursprünglich ablehnenden Haltung - die Übernahme von MDC durch Boeing als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, nachdem Boeing sich ohne Einschränkungen dazu verpflichtet hatte, den Auflagen der Kommission nachzukommen. In ihrer Untersuchung war die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, daß die beabsichtigte Übernahme zu einer erheblichen Verstärkung der bereits vorhandenen marktbeherrschenden Stellung von Boeing auf dem Weltmarkt für Zivilflugzeuge geführt hätte. Die Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung resultiere aus dem Wettbewerbspotential von MDC hinsichtlich der Produktion von Zivilflugzeugen, den Möglichkeiten, mit einzelnen Fluggesellschaften Exklusivverträge abzuschließen, und der Übernahme der Verteidigungs- und Raumfahrtaktivitäten von MDC. Damit würde Boeing in die Lage versetzt, anfallende spill over-Effekte aus den Luft- und Raumfahrtaktivitäten zu nutzen.

Nach einer gründlichen Untersuchung gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, daß Boeing als vollintegrierter Hersteller von Zivil- und Militärflugzeugen bereits auf dem Weltmarkt für Zivilflugzeuge eine marktbeherrschende Stellung mit einem Weltmarktanteil von ca. 64 % innehatte und im Bereich des Flugservice ca. 60 % des gesamten Weltmarktes auf sich vereinigte. Diese Position sei aufgrund der in diesem Markt bestehenden hohen Marktzutrittschranken auch nicht durch potentielle Wettbewerber gefährdet. Die unangefochtene Marktstellung von Boeing zeige sich ebenfalls in den vor kurzen abgeschlossenen Exklusivverträgen zwischen Boeing und den drei führenden Fluggesellschaften American Airlines, Delta Airlines und Continental Airlines, in denen sich diese Fluggesellschaften verpflichteten, ihre Flugzeugflotten über einen Zeitraum von 20 Jahren ausschließlich von Boeing zu beziehen.

Durch die Übernahme erhöhe sich der Marktanteil von Boeing für Zivilflugzeuge von 64% auf 70 % und im Bereich des Flugservice von 60% auf 80 %. Neben der bereits bestehenden Monopolstellung im Bereich von Großraumflugzeugen (Boeing 747) erhalte Boeing eine zweite beherrschende Stellung im Marktsegment von Flugzeugen bis zu 120 Sitzplätzen. Darüber hinaus erhalte Boeing durch die Übernahme des Militärbereichs einen erleichterten Zugang zu staatlichen F&E-Subventionen.

Nach intensiven Verhandlungen zwischen Boeing und der Kommission hat sich Boeing zur Erfüllung folgender Auflagen verpflichtet:

- bis zum Jahr 2007 verpflichtet sich Boeing, keine exklusiven Lieferverträge mit den Fluggesellschaften abzuschließen;
- die Fertigung von Zivilflugzeugen wird im bisherigen Werk von MDC in einer rechtlich vom Gesamtkonzern getrennten Gesellschaft weitergeführt;
- Boeing verzichtet darauf, Zulieferbetriebe ausschließlich an sich zu binden;
- Boeing will seinen Konkurrenten Lizenzen auf solche Patente zum Verkauf anbieten, die von MDC über öffentlich finanzierte Rüstungsforschungsprogramme erworben wurden, und
- Boeing verpflichtet sich, der Kommission für den Zeitraum von 10 Jahren jährlich über die Verwendung militärischer und ziviler F&E-Subventionen zu berichten.

---

vgl. auch *Montag, F.*, und *R. Kaessner*, Neuere Entwicklungen in der Fallpraxis der europäischen Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 785 ff.

In Anbetracht dieser Bedingungen und Auflagen erklärte die Kommission die Übernahme als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt.

(3) *Würdigung.* Anhand des vorliegenden Falls *Boeing/MDC* soll weniger die Ausgestaltung europäischer Industriepolitik gezeigt werden. Vielmehr begründet sich die Aufzählung dieses Falls dadurch, daß er exemplarisch aufzeigt, wie groß der politische Druck sein kann, der auf die Kommission im Rahmen der Fusionskontrollentscheidungen ausgeübt wird.

Von Beginn der Untersuchung an stand die Europäische Kommission dem Fusionsvorhaben kritisch gegenüber. Dabei waren es nicht nur die wettbewerbspolitischen Bedenken, sondern auch industriepolitische Motive, die die Kommission dazu veranlaßten, gegenüber dem geplanten Zusammenschluß größte Bedenken zu äußern, da durch ihn die Wettbewerbsposition des Airbus-Konsortiums (dem Musterbeispiel für europäische Industriepolitik) auf dem Weltmarkt erheblich gefährdet wird.

Nachdem die Federal Trade Commission das Zusammenschlußvorhaben ohne Auflagen am 01. Juli 1997 genehmigte<sup>18</sup>, erhöhte sich der politische Druck auf die Kommission erheblich. Dabei bleibt der Verdacht, daß die US-Kartellbehörden diesen Fall unter industriepolitischen Gründen aufgrund der militärisch-strategischen Bedeutung der Luft- und Raumfahrtindustrie und der Rettung McDonnell Douglas vor asiatischen Zugriffen entschieden haben.<sup>19</sup> Obwohl die Europäische Kommission bis zum Schluß ihre Haltung bekräftigte, das geplante Zusammenschlußvorhaben zu untersagen,<sup>20</sup> bleibt der Verdacht, daß sie gezwungen war, dem politischen Druck nachzugeben; denn unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten hätte das Zusammenschlußvorhaben für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt werden müssen. So drohte der amerikanische Präsident *Clinton* für den Fall einer Untersagung offen mit einem Handelskrieg.<sup>21</sup> Die mit Boeing ausgehandelten Auflagen, die es der Kommission schließlich ermöglichten, die Fusion zu genehmigen, können nur als Teilerfolg gewertet werden.

## 6.2 Industriepolitik und europäische Beihilfenkontrolle

Mit der Vergabe von Beihilfen sind unmittelbar industriepolitische Absichten verknüpft. Beihilfen dienen in erster Regel dazu, den Empfänger in seiner Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder zu stärken. Die Vergabe von Beihilfen kann einerseits durch die Mitgliedstaaten selbst erfolgen oder aber auch durch die Gemeinschaft. Bei Verwirklichung des Binnenmarktes ist im internationalen Wettbewerb die Vergabe von mitgliedstaatlichen Beihilfen das einzige noch verbleibende Mittel, mit dem die Mitgliedstaaten die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Unternehmen oder Branchen erhöhen können. Damit kommt der Vergabe von Beihilfen im Systemwettbewerb die Rolle eines wettbewerbspolitischen Aktionsparameters zu. Allerdings

<sup>18</sup> Vgl. *Federal Trade Commission*, Statement of Boeing Company/McDonnell Douglas Corporation, abgedruckt in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 705-708.

<sup>19</sup> Vgl. *Hort, P.*, Droht nun ein transatlantischer Luftkrieg?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.05.1997, S. 16; *Kaps, C.*, Kommt es zum Luftkrieg?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.06.1997, S. 12, sowie *Zwatz, D.*, Zweierlei Maß, in: *Handelsblatt* vom 03.07.1997, S. 12.

<sup>20</sup> Vgl. *o.V.*, EU-Kommission in Brüssel will hart bleiben, in: *Handelsblatt* vom 02.07.1997, S. 11; *o.V.*, Kompromißsuche im Verfahren gegen Boeing - McDonnell Douglas, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.07.1997, S. 15, und *o.V.*, Kommission bei Fusion hart, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.07.1997, S. 13.

<sup>21</sup> Vgl. *o.V.*, Clinton droht EU vor Handelskrieg, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.07.1997, S. 11.

handelt es sich hier nicht um einen Aktionsparameter des Leistungswettbewerbs, sondern des Behinderungswettbewerbs. Um gem. Art. 3 lit. g EGV ein System zu errichten, das den Binnenmarkt vor Verfälschungen schützt, konstituiert der EG-Vertrag gegenüber den Mitgliedstaaten gem. Art. 92 (1) EGV ein umfassendes Beihilfenverbot, wenn diese den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und dazu geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Die Beihilfenkontrolle unterliegt der Europäischen Kommission (Art. 93 EGV).

Allerdings wird das strenge Beihilfenverbot des Art. 92 (1) EGV zweifach durchbrochen. Zum einen durch die Ermessensentscheidungen der Kommission gem. Art. 92 (3) EGV, bestimmte Beihilfen für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären und zum anderen durch die industriepolitische Kompetenz des Art. 130 EGV. Damit ergibt sich für die Kommission die Möglichkeit, die Beihilfenkontrollpolitik zu industriepolitischen Zwecken zu instrumentalisieren. Zur Durchführung der Beihilfenkontrolle stehen der Kommission im wesentlichen zwei Optionen zur Verfügung: Koordination und Harmonisierung der innerstaatlichen Beihilfenpraxis nach Maßgabe des gemeinschaftlichen Interesses oder Substitution nationaler Beihilfen durch gemeinschaftsweite Beihilfen. Inwieweit die Kommission ihre Kompetenz zur Beihilfenkontrolle industriepolitisch instrumentalisiert, soll nachfolgend überprüft werden.

### 6.2.1 Entscheidungspraxis in der Beihilfenkontrolle

Unterzieht man die Beihilfenkontrollpraxis der Kommission einer kritischen Analyse, so stößt man sehr schnell auf das gleiche Argumentationsmuster wie im Fall der europäischen Fusionskontrolle. Die Ausübung des Ermessensspielraums, ob eine Beihilfe gem. Art. 92 (3) EGV für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt werden kann oder nicht, ist primär eine politische Entscheidung. Das heißt die Abwägung, ob eine Beihilfe dazu geeignet ist, positiv zur Erfüllung der integrationspolitischen Ziele beizutragen oder ob sie das System eines unverfälschten Wettbewerbs gefährdet, erfolgt ausschließlich unter politischen Prämissen. Dies bedingt eine erhebliche **Politisierung des Entscheidungsverfahrens**. Sachfremde Einflüsse treten im Rahmen der Beihilfenentscheidungen in einem viel stärkeren Ausmaß auf als im Fall der Entscheidungen zur Fusionskontrolle.

Obwohl die Beihilfenkontrolle eine zentrale Säule der europäischen Wettbewerbsordnung darstellt, fehlt in der Ausgestaltung der Beihilfenkontrolle ein umfassender Ansatz, mit dessen Hilfe die wettbewerblichen Auswirkungen der Beihilfen untersucht werden.<sup>22</sup> Die Beihilfenentscheidungen der Kommission lassen eine umfassende Analyse der wettbewerblichen Wirkungen vermissen. Daraus resultiert eine Dominanz der politischen Entscheidungskriterien gegenüber den wettbewerblichen.

Zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Beihilfenkontrollpolitik sind daher wiederum die Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie heranzuziehen. Dabei sind im wesentlichen zwei Faktoren zu unterscheiden. Zum einen unterliegen die Kommissare dem Einfluß der Interessen ihrer Heimatstaaten. So besteht durchaus die Gefahr, daß die Kommissare aus persönlichen Zielvorstellungen heraus national begünsti-

<sup>22</sup> Vgl. *Bishop, S.*, The European Commission's Policy Towards State Aid: A Role for Rigorous Competitive Analysis, in: *European Competition Law Review* 18 (1997), S. 84.

gende Entscheidungen treffen. Das Gegenargument, daß der Berücksichtigung nationaler Interessen dadurch Einhalt geboten ist, daß alle Kommissare aus allen Mitgliedstaaten an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, greift insoweit nicht, als immer ein Anreiz zur Schaffung sogenannter Paketlösungen i. S. eines "do, ut des" besteht.<sup>23</sup>

Zum anderen verfolgt die Europäische Kommission in ihrer Funktion als Hüterin der Verträge und mittels der ihr ausgestatteten Kompetenzen eigene Ziele. Dabei versucht sie, selbst als Anbieter für industriepolitische Maßnahmen zu agieren.<sup>24</sup> Dies geschieht einerseits durch die Gewährung gemeinschaftsweiter Beihilfen - auf die noch näher einzugehen ist - oder andererseits durch Instrumentalisierung der Beihilfenkontrolle gegenüber den Mitgliedstaaten zur Erreichung eigener industriepolitischer Bestrebungen.<sup>25</sup>

Mittels des ihr gem. Art. 92 (3) EGV zur Verfügung stehenden Ermessensspielraums in der Beihilfenkontrolle kann die Kommission die mitgliedstaatlichen Beihilfen für ihre eigenen industriepolitische Ziele einsetzen. Der industriepolitische Ansatz bezieht sich dabei immer wieder auf die indirekte Investitionslenkung durch Festlegung bestimmter Kapazitätsgrenzen. Die diskretionären Handlungsspielräume bei der Ausübung des Freistellungsermessens können und werden für industriepolitische Maßnahmen genutzt. Der Versuch, sich in ihrer Ausübung der Ermessensspielräume an sogenannten Rahmenregelungen zu orientieren, ist dabei wenig hilfreich und nur ein begrenzter Schutz gegen eine allzu extensive Ausübung der diskretionären Handlungsspielräume.<sup>26</sup> Zum einen sind die sekundärrechtlichen Rahmenregelungen als solche rechtlich nicht verbindlich und zum anderen unterliegen diese immer stärker der politischen Beeinflussung als primärrechtlich verankerte Schutzmechanismen.<sup>27</sup> Auch der Verweis, daß der Ermessensspielraum der Kommission nicht unbegrenzt gilt, da ein positiver Beihilfenbeschluß, der zur Anerkennung zu gewährender finanzieller Begünstigungen führt, auf dem Weg der Konkurrentenklage angegriffen werden kann, relativiert sich, wenn man unterstellt, daß alle

<sup>23</sup> So ergab sich beispielsweise im Fall der Umstrukturierungsbeihilfen zugunsten der EKO-Stahlwerke der Verdacht, daß das französische Veto vor allem dazu diene, sich der deutschen Unterstützung bezüglich beabsichtigter Beihilfen der französischen Regierung zugunsten der heimischen Werftenindustrie zu sichern. Vgl. o.V., Montag um 17 Uhr kam der Vorbehalt aus Paris, in: Handelsblatt vom 09.11.1994, S. 15.

<sup>24</sup> Vgl. Freytag, A., Zur Rolle der EG-Kommission in der Europäischen Industriepolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 42 (1993), S. 297 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Schütterle, P., Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Art. 92 ff. EGV - Wettbewerbsschutz oder EG-Sachpolitik?: Ein praktischer Problemaufriß, in: Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln et al. 1994, S. 18, und Färber, G., Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der Europäischen Union: Strukturen, Normen und Defizite, Frankfurt am Main - New York 1995, S. 389.

<sup>26</sup> So erließ die Kommission für eine Reihe von Beihilfen sogenannte Rahmenregelungen, die vor allem dazu dienen, das Entscheidungsverhalten der Kommission transparenter zu machen. Diese Rahmenregelungen existieren für Beihilfen zur Förderung von Forschung und Entwicklung, für Umweltschutzbeihilfen, Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen sowie Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen.

<sup>27</sup> Vgl. Schütterle, P., Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Art. 92 ff. EGV - Wettbewerbsschutz oder EG-Sachpolitik?: Ein praktischer Problemaufriß, op. cit., S. 17 f., und Vollmer, L., Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, in: Caesar, R., und R. Ohr (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden-Baden 1996, S. 91.

Unternehmen ein Interesse an öffentlichen Beihilfen haben und es somit aus erzwungener Solidarität hinnehmen, daß ihre Konkurrenten gefördert werden.<sup>28</sup>

In zahlreichen Fallentscheidungen der Kommission kann gezeigt werden, daß die Beihilfenkontrollpolitik weniger von wettbewerbspolitischen Aspekten dominiert wird als vielmehr durch politische - und hier vor allem industriepolitische - Motive bestimmt wird.<sup>29</sup>

Im Fall *Renault* 1989 stellte die Kommission fest, daß öffentliche Kapitalzuführungen der französischen Regierung, die der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Automobilproduzenten dienen sollten, wesentliche Bedingungen für die Genehmigung seitens der Kommission nicht erfüllten. Ihrem Charakter nach waren die Kapitalzuführungen dazu geeignet, den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu verfälschen. Demzufolge forderte die Kommission Renault auf, 12 Mrd. Franc der ausgezahlten Beihilfen an die französische Regierung zurückzubezahlen. Im Mai 1990 wurde dann aufgrund der Interventionen der französischen Regierung der Rückzahlungsbetrag halbiert. Ein knappes Jahr später wurden jedoch 2/3 der zurückgeforderten Beihilfe, getarnt als Kapitalzufuhr im Rahmen der Privatisierung, von der französischen Regierung ausbezahlt.<sup>30</sup>

Ebenfalls industriepolitisch motiviert war 1994 die Entscheidung der Europäischen Kommission, dem französischen Elektronikkonzern *Bull* 11,1 Mrd. Franc an Beihilfen zur nachhaltigen Sanierung zu genehmigen.<sup>31</sup> Im Vordergrund stand dabei, dem französischen Computerhersteller die Wettbewerbsfähigkeit im Schlüsselbereich der Halbleiterindustrie zu sichern. Die Kommission rechtfertigte ihre umstrittene Entscheidung damit, daß die Behörde den Konzern und den Eigentümer, das ist der französische Staat, zur Weiterführung des eingeschlagenen Weges der Sanierung ermutigen wollte und damit ein Zeichen setzen wollte, um die beabsichtigte Privatisierung zu verwirklichen.

Im Jahr 1996 sorgten zwei Beihilfeentscheidungen im Bereich der Luftfahrtgesellschaften für einiges Aufsehen. So entschied am 31. Januar 1996 die Europäische Kommission, daß eine beträchtliche Kapitalzufuhr Spaniens an die Fluggesellschaft *Iberia* mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei. Obwohl *Iberia* schon 1992 eine beträchtliche Beihilfe unter der Auflage erhielt, daß vor 1996 keine weiteren Beihilfen gewährt werden, rechtfertigte die Kommission ihre Entscheidung mit einem Kunstgriff. Sie argumentierte, daß es sich bei der neuerlichen Kapitalzufuhr nicht um eine Beihilfe handeln würde, da sich ein privater Investor genauso wie der

<sup>28</sup> Vgl. *Steindorff, E.*, Chancengleichheit im europäischen Wettbewerb und Solidarität, in: Referate des XXVIII. FIW-Symposiums, Umbruch der Wettbewerbsordnung in Europa, FIW-Schriftenreihe Heft 165, Köln et al. 1995, S. 51.

Zur Möglichkeit der Konkurrentenklage vgl. *Bast, J.*, und *K. G. Blank*, Beihilfen in der EG und Rechtsschutzmöglichkeiten für Wettbewerber, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43 (1993), S. 186 ff., und *Immenga, U.*, Internationaler Wettbewerb, Beihilfen, Antidumpingverfahren: Von der Politik zum Recht, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1993/94: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland und EG*, FIW-Schriftenreihe Heft 163, Köln et al. 1995, S. 8.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch die Zusammenstellung von *Bergius, M.*, Sachsen schafft den Präzedenzfall, in: *Handelsblatt* vom 07.08.1996, S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1990, Brüssel - Luxemburg 1991, S. 186 f.

<sup>31</sup> Vgl. *o.V.*, Europäische Kommission genehmigt Milliarden für Bull, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.10.1994, S. 21.

spanische Staat als Anteilseigner verhalten hätte.<sup>32</sup> Damit verstieß jedoch die Kommission gegen ihr seit 1991 allgemein anerkanntes Prinzip: **one time - last time**.

Am 24.07.1996 genehmigte die Kommission eine noch ausstehende Beihilfe des französischen Staates in Höhe von 5 Mrd. FF an die französische Airline *Air France*.<sup>33</sup> Obwohl die Auflagen nur zu einem Teil erfüllt wurden, genehmigte die Kommission - unter dem intervenierenden Einfluß seitens der französischen Regierung - die Auszahlung der letzten Rate der Umstrukturierungsbeihilfe. Die Bedenken der Konkurrenten, daß *Air France* mit Hilfe der staatlichen Gelder nicht nur seine erforderliche Umstrukturierung verschleppt, sondern auch zu einer aggressiven Preispolitik nutzt und sich somit die Beihilfe wettbewerbsverzerrend auswirkt, fanden keine Berücksichtigung.<sup>34</sup> Sechs europäische Fluggesellschaften haben mittlerweile vor dem EuGH gegen die Entscheidung der Kommission Klage eingereicht.<sup>35</sup>

Die dargestellten Fälle belegen, wie groß der Versuch politischer Einflußnahmen im Bereich der Beihilfenentscheidungen der Kommission ist. Dies zeigt nicht zuletzt der Fall der VW-Beihilfen.<sup>36</sup>

Somit läuft die Beihilfenkontrolle Gefahr, zur Stützung nationaler und mitgliedstaatlicher Industriepolitik instrumentalisiert zu werden. Ihrer Rolle als Garant für einen unverfälschten Wettbewerb wird sie damit jedoch nicht gerecht. Damit ist die These, daß es sich bei der europäischen Beihilfenkontrolle um eine reine Wettbewerbsaufsicht handelt, die keine Basis für wirtschafts- und industriepolitische Interventionen liefert<sup>37</sup>, zu verneinen. Aus diesem Grund ist auch der jüngste Vorschlag der Kommission, im Bereich der Beihilfenkontrolle auf Basis des Art. 94 EGV eine Gruppenfreistellung einzuführen<sup>38</sup>, mit Sorge zu betrachten. Damit ergäbe sich die Gefahr, daß mit einer extensiven Gruppenfreistellung solcher Beihilfen, die in das industriepolitische Konzept der Gemeinschaft passen, die europäische Wettbewerbsordnung unterminiert wird. Viel wichtiger erscheint es, daß die Kommission zur Gewährleistung eines unverfälschten Wettbewerbs künftig strengere Genehmigungsanforderungen entwickelt und den nationalen Subventionsbestrebungen mit der Entschiedenheit entgegentritt, wie sie es in der jüngeren Vergangenheit im Fall *Volkswagen* getan hat.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Vgl. *Schohe, G.*, Staatshilfen für Iberia: Anfechtbar oder nicht?, in: Handelsblatt vom 23./24.02.1996, S. 7.

<sup>33</sup> Vgl. *o.V.*, Kommission gibt Beihilfe für *Air France* frei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.07.1996, S. 11.

<sup>34</sup> Vgl. *o.V.*, EU will Beihilfen für *Air France* genehmigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.07.1996, S. 13.

<sup>35</sup> Vgl. *o. V.*, Konkurrenten klagen gegen Hilfen für *Air France*, in: Handelsblatt vom 07.05.1997, S. 17.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu *Waniek, R. W.*, Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falls *Volkswagen Sachsen*, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 464 ff, und *Falkenkötter, Th.*, Der Streit um die sächsischen VW-Beihilfen - Anlaß für grundsätzliche Klärung, in: Neue Juristische Wochenschrift 49 (1996), S. 2689 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Seidel, M.*, Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaften, in: *Börner, B.*, und *K. Neundörfer* (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, Köln et al. 1984, S. 59.

<sup>38</sup> Vgl. *Miert, K. van*, Wettbewerbspolitik der Kommission vor der Regierungskonferenz, in: Referate des XXIX. FIW-Symposiums, EU-Regierungskonferenz '96 Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, FIW-Schriftenreihe Heft 169, Köln et al. 1996, S. 27.

<sup>39</sup> Siehe dazu bereits *Zippel, W.*, Die Implikationen der bisherigen und gegenwärtigen Beihilfenpraxis der EG-Kommission für die Zukunft des Gemeinsamen Marktes, in: *Börner, B.*, und *K. Neundörfer* (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, Köln et al. 1984, S. 21.

## 6.2.2 Die Problematik der Gemeinschaftsbeihilfen

Eine Gefährdung der europäischen Wettbewerbsordnung ergibt sich nicht nur im Bereich der Beihilfenkontrollpolitik, mit der sich vor allem sektorale Industriepolitik betreiben läßt, sondern auch durch die Vergabe von Beihilfen durch die Gemeinschaft selbst. Aus diesen Gemeinschaftsbeihilfen resultiert ein erhebliches Gefährdungspotential für die europäische Wettbewerbsordnung, welches in der letzten Zeit zunehmend an Brisanz gewonnen hat. Die Gründe dafür finden sich vor allem darin, daß die Gemeinschaft seit den Vertragsrevisionen von Luxemburg, Maastricht und Amsterdam immer mehr Förderkompetenzen erhalten hat, die sie mit entsprechenden Gemeinschaftsmitteln, meistens in der Form der Vergabe von Beihilfen, ausfüllt. So haben sich die Ausgaben für Strukturmaßnahmen in den letzten fünf Jahren um 65 % erhöht, die Ausgaben für Maßnahmen der Kohäsion im gleichen Zeitraum fast verdoppelt. Mit der Vergabe dieser Fördermittel greift die Gemeinschaft immer stärker in den Wettbewerbsprozeß ein. Die wettbewerbspolitische Problematik dieser Gemeinschaftsbeihilfen ist darin zu sehen, daß das allgemeine Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen sich zwar an die Mitgliedstaaten richtet, nicht aber an die Gemeinschaft.

Im Kern stellt sich somit die Frage, ob die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages auch auf die **Hoheitsbefugnisse der Gemeinschaft** anzuwenden sind. Normadressaten der Freiverkehrswie auch der Wettbewerbsregeln sind zunächst die Mitgliedstaaten. Die Frage, ob die Gemeinschaftsorgane an die Wettbewerbsregeln gebunden sind, ist in der wissenschaftlichen Diskussion höchst umstritten.<sup>40</sup> Aus der Rechtsprechung des EuGH lassen sich dabei keine genauen Erkenntnisse ableiten, inwieweit die Hoheitsakte der Gemeinschaft den Wettbewerbsregeln unterliegen. In der sogenannten Altöle-Entscheidung konstatiert der EuGH nur allgemein, daß die Gemeinschaft den Grundsätzen des freien Warenverkehrs, des freien Wettbewerbs und der grundrechtlichen Handlungsfreiheit verpflichtet ist.<sup>41</sup> In der juristischen Literatur wird eine allgemeine Bindung des Gemeinschaftshandels an die Wettbewerbsregeln befürwortet.<sup>42</sup> Umstritten bleibt jedoch, inwieweit die Eingriffskompetenz der Gemeinschaft ausschließlich auf den Einsatz marktkonformer Mittel beschränkt ist.<sup>43</sup> Einige Autoren gehen von einer so-

<sup>40</sup> Vgl. *Bach, A.*, Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1992, S. 243 ff., und *Mestmäcker, E.-J.*, Zur Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die Mitgliedstaaten und die Europäischen Gemeinschaften, in: *Baur, J. F., P.-Ch. Müller-Graff und M. Zuleeg* (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag*, Köln et al. 1992, S. 277 ff.

<sup>41</sup> Vgl. *Procureur de la Republique/ADBHU*, in: EuGH Slg. 1985, Rs. 240/83, S. 548 ff.

<sup>42</sup> Vgl. zum Beispiel *Seidel, M.*, Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaften, in: *Börner, B.*, und *K. Neundörfer* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt*, Köln et al. 1984, S. 81 f.; *Müller-Graff, P.-Ch.*, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftsrechtlicher Sicht, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 152 (1988), S. 410; *Rengeling, H.-W.*, Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: *Börner, B.*, und *K. Neundörfer* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt*, Köln et al. 1984, S. 28, sowie *Mestmäcker, E.-J.*, Zur Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die Mitgliedstaaten und die Europäischen Gemeinschaften, op. cit., S. 283: "Die Bindung der Gemeinschaft an den Vertrag und insbesondere an das System unverfälschten Wettbewerbs ist als solche unstrittig".

<sup>43</sup> Vgl. dazu *Bleckmann, A.*, Subventionsprobleme des GATT und der EG: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, in: *Rebels Zeitschrift für internationales und ausländisches Privatrecht* 48 (1984), S. 433, und *Zuleeg, M.*, Demokratie und Verfassungsrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: *Europarecht* 17 (1982), S. 28 f.

genannten Selbstbindung der Gemeinschaft an die Wettbewerbsregeln aus, da die Gemeinschaft gem. Art. 3 lit. g EGV zur Errichtung eines Systems, welches den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, verpflichtet ist.<sup>44</sup> Allerdings ist diese Sichtweise nicht uneingeschränkt zu teilen. Vielmehr dürfen die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die mitgliedstaats- oder unternehmensgerichtet sind, nicht undifferenziert auf die Hoheitsakte der Gemeinschaft übertragen werden.<sup>45</sup> Denn die Gemeinschaft ist nicht nur auf das Ziel der Errichtung eines unverfälschten Wettbewerbs verpflichtet, sondern das Gemeinschaftshandeln wird auch durch den gesamten Tätigkeitskatalog des Art. 3 EGV bestimmt, zu dem bekanntlich die Industriepolitik gehört. Damit kann nicht ohne Einschränkungen von einer Selbstbindung der Gemeinschaft an die Wettbewerbsregeln des Gemeinschaftsrechts ausgegangen werden.

Auch das Argument, daß die Gemeinschaft nicht als prinzipiell dazu ermächtigt angesehen werden darf, einem Ziel, dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, durch Gewährung wettbewerbsverzerrender Gemeinschaftsbeihilfen selbst zuwiderzuhandeln, greift zu kurz. Denn nach dieser Argumentation könnte sich die Gemeinschaft auf die Einschränkungen und Vorbehalte der Absätze 2 und 3 des Art. 92 EGV berufen, was den Spielraum zur Gestaltung einer industriepolitischen Beihilfenpolitik nicht beschränken würde.<sup>46</sup>

Im Ergebnis kann auf die Frage, ob die Hoheitsakte der Gemeinschaft an die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages gebunden sind, keine erschöpfende Antwort gegeben werden. Aus dem normativen Argument, daß der Gemeinschaft nicht das erlaubt sein kann, was den Mitgliedstaaten verboten ist, kann keine unmittelbare Bindung des Gemeinschaftshandelns abgeleitet werden, da die Gemeinschaft einer Vielzahl von wirtschaftspolitischen Zielen verpflichtet ist und sich daher oftmals in der Abwägung zwischen wettbewerbspolitischen und anderen wirtschaftspolitischen Zielen befindet. Dies kommt vor allem auch im Wettbewerbsverständnis der Kommission zum Ausdruck, die Wettbewerbspolitik als Instrument zur Erreichung gemeinschaftsweiter Ziele ansieht und auch dazu bereit ist, im Konfliktfall diesen Zielen den Vorrang einzuräumen. Damit kann von einer Bindung der Hoheitsakte der Gemeinschaft an die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages nicht uneingeschränkt ausgegangen werden. Dies bedeutet gleichzeitig, daß die Gemeinschaftsorgane mit der Vergabe von Gemeinschaftsbeihilfen industriepolitische Ziele verfolgen können, auch wenn diese im Widerspruch mit der europäischen Wettbewerbsordnung stehen. Mit der Vergemeinschaftung der Beihilfen verlieren somit die Schranken des Art. 92 EGV ihre Wirksamkeit.<sup>47</sup>

Die Vergabe gemeinschaftsweiter Beihilfen bezieht sich in der Hauptsache auf zwei Anwendungsgebiete: die Regional- und Strukturpolitik einschließlich der Kohäsionsmaßnahmen sowie die Forschungs- und Technologiepolitik.

<sup>44</sup> Vgl. stellvertretend *Ullrich, H.*, Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Ordnung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 9 (1990), S. 185 f.

<sup>45</sup> Vgl. *Möschel, W.*, Hoheitliche Maßnahmen und die Wettbewerbsvorschriften des Gemeinschaftsrechts, in: *Referate des XXV. FIW-Symposiums, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft und der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe Heft 148, Köln et al. 1992, S. 102.

<sup>46</sup> Vgl. *Meesen, K. M.*, Verdrängt die Industriepolitik in der EG das System unverfälschten Wettbewerbs?, in: *Referate des XXVI. FIW-Symposiums, Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft*, FIW-Schriftenreihe Heft 155, Köln et al. 1993, S. 69.

<sup>47</sup> Vgl. *Mestmäcker, E.-J.*, Die Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, Bonn 1993, S. 7.

Im Bereich der **Regionalpolitik** ergeben sich zwischen den Beihilfen der Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsbeihilfen erhebliche Kohärenzprobleme, die zum einen eine einheitlich aufeinander abgestimmte Regionalpolitik zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft fraglich werden lassen und zum anderen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen.<sup>48</sup>

Die Gemeinschaftsbeihilfen für den Bereich der **Forschungs- und Technologiepolitik** stützen sich in der Hauptsache auf Art. 130 EGV und Art. 130f, 130g, 130i sowie 130k EGV. Im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik fördert die Kommission in der Regel 50% der gesamten Projektkosten. Eine solche Forschungsförderung wäre nur dann wettbewerbspolitisch als neutral abzusehen, wenn diese sich ausschließlich auf den Bereich der Grundlagenforschung erstrecken würde. Jedoch wird mit diesen Mitteln auch angewandte Forschung gefördert. Damit ist eine wettbewerbsverzerrende Wirkung der Gemeinschaftsbeihilfen im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik nicht auszuschließen.<sup>49</sup> Der Verweis auf die vertragsrechtliche Kautele des Art. 130 (3) EGV, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen dürfen, ist dabei wenig hilfreich. Zum einen wird damit nur ein Teil der Wettbewerbsstörungen ausgeschlossen und zum anderen überzeugt die rechtliche Bindung nicht, denn mit der beabsichtigten Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Branchen oder Unternehmen gehen stets Wettbewerbsverzerrungen einher.<sup>50</sup>

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß die Gemeinschaft über die Vergabe eigener Beihilfen über ein umfangreiches industriepolitisches Instrument verfügt, bei dessen Einsatz sie an die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages unmittelbar nicht gebunden ist. Da ein primärrechtliches Verbot zur Vergabe von Gemeinschaftsbeihilfen fehlt, ist auch benachteiligten Dritten der Weg über eine Klagebefugnis weitgehend versperrt. Damit wird der Ermessensspielraum, über den die Kommission bei der Vergabe von Gemeinschaftsbeihilfen verfügt, nicht einmal durch die Klagebefugnis mittel- oder unmittelbarer Betroffener begrenzt.<sup>51</sup>

Vor dem Hintergrund, daß die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der extensiven Zuweisung neuer Kompetenzen aus ihrer kontrollierenden Funktion herausgewachsen ist und in erheblichem Umfang eigene Finanzmittel einsetzen kann, erscheint es notwendig, die Beihilfenregelungen des Vertrages auch auf die Gemeinschaft und die von ihr vergebenen Gemeinschaftsbeihilfen auszudehnen.<sup>52</sup> Mittelbar ist bereits durch das EWR-Abkommen eine solche Ausdehnung der Beihilfenregelungen des Art. 92 EGV erfolgt. Art. 61 EWR-Abk. richtet sich zwar ebenso wie Art. 92 EGV unmittelbar nur an die Mitgliedstaaten, jedoch haben die Vertragspartner in einer für die Vertragsauslegung maßgebenden Erklärung vereinbart, daß Gemeinschaftsbeihilfen den Unternehmen ebenfalls nur nach Maßgabe der Vertragsbestimmungen

<sup>48</sup> Vgl. *Ehlermann, C.-D.*, Zur Wettbewerbspolitik und zum Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch 1994*, München 1994, S. 31.

<sup>49</sup> Vgl. *Klodt, H., et al.*, Forschungspolitik unter EG-Kontrolle, Tübingen 1988, S. 109.

<sup>50</sup> Vgl. *Steindorff, E.*, Quo vadis Europa?: Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, in: *Referate des XXV. FIW-Symposiums, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe Heft 148, Köln et al. 1992, S. 61.

<sup>51</sup> Vgl. dazu auch *Cremer, W.*, Forschungssubventionen im Lichte des EGV: Zugleich ein Beitrag zu den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Subventionen, Baden-Baden 1995, S. 226 f.

<sup>52</sup> Vgl. *Möschel, W.*, Den Staat an die Kette legen: Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat, Bad Homburg 1995, S. 85.

über staatliche Beihilfen gewährt werden sollen.<sup>53</sup> Diese mittelbare Ausdehnung der Beihilfenregelungen auf die Hoheitsakte der Gemeinschaft sollten primärrechtlich verankert werden.

Selbstverständlich wäre es ein Irrtum zu glauben, daß damit die Aushöhlung des Wettbewerbsprinzips durch Gemeinschaftsbeihilfen weitgehend verhindert werden könne. Denn die Gemeinschaftsorgane können sich bei der Ausgestaltung ihrer Gemeinschaftsbeihilfen weiterhin auf die Ausnahmereiche der Art. 92 (2) EGV oder die Ermessensbereiche nach Art. 92 (3) EGV berufen. Jedoch wäre mit einer primärrechtlichen Ausdehnung der Beihilfenregelungen auf Gemeinschaftsbeihilfen eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH im Rahmen von **Drittklagen** möglich. Der Ermessensspielraum der Gemeinschaftsorgane könnte somit beschränkt werden. Darüber hinaus würde eine Bindung der Gemeinschaft an die Beihilfenregeln des EG-Vertrages die Transparenz der Gemeinschaftsbeihilfen erheblich steigern, da die Gemeinschaft selbst ihre Beihilfen bspw. gegenüber den Mitgliedstaaten notifizieren und im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb untersuchen müßte. Dies wäre im Vergleich zur gegenwärtigen Ausgestaltung der Gemeinschaftsbeihilfenpolitik, die in der Lage ist, die Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft empfindlich auszuhöhlen, ein bemerkenswerter Fortschritt. Die Ermessensspielräume hinsichtlich einer wettbewerbsverzerrenden Industriepolitik könnten somit begrenzt werden.

### 6.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die industriepolitischen Implikationen der europäischen Integrationspolitik bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die europäische Wettbewerbspolitik. In einer Vielzahl von Bereichen kommt es zu Kollisionen zwischen der Industrie- und der Wettbewerbspolitik. Dies gilt insbesondere für die wettbewerbsbezogene Industriepolitik, deren Auswirkungen vor allem in der Fusionskontrollentscheidungspraxis der Europäischen Kommission zu beobachten sind. Für den Bereich der Beihilfenkontrolle gelten analoge Überlegungen. Hier werden vor allem die Folgen der lenkenden und strategischen Industriepolitik sichtbar, was im Ergebnis zu einer Unterminierung des strikten Beihilfenverbots gem. Art. 92 (1) EGV führt. Damit gerät jedoch die Industriepolitik in Konflikt zur Wettbewerbspolitik.

Im Hinblick auf die europäische Fusionskontrolle läßt sich dabei konstatieren, daß die industriepolitischen Einflüsse weniger aus den materiellen Normen der Fusionskontrollverordnung resultieren, als vielmehr aus den institutionellen Schwächen der Entscheidungsfindung. Dabei ist von Bedeutung, daß die Kommission als Entscheidungsorgan in ihrem wettbewerbliehen Vorverständnis von der integrationspolitischen Bedeutung des Wettbewerbs sowie dessen Beitrag zur Erfüllung anderer Politikbereiche ausgeht. Damit wird die Wettbewerbspolitik instrumentalisiert. Wie die ausgewählten Fälle *Alcatel/AEG Kabel*, *Mannesmann/Val-lourec/Ilva*, *Mercedes-Benz/Kässbohrer* und *Boeing/McDonnell Douglas* eindrucksvoll belegen, erfolgt die Rechtfertigung der an und für sich wettbewerbsbedenklichen Entscheidungen nicht offen durch den Verweis auf industriepolitische Absichten, sondern durch wettbewerbliche Argumente, die auf einer zweifelhaften Abgrenzung des geographisch relevanten Marktes beruhen oder durch Überbetonung eines potentiellen Wettbewerbs trotz hoher Marktzutrittsschranken. Hierbei zeigt sich, daß das wettbewerbstheoretische Leitbild der Chi-

<sup>53</sup> Vgl. Schütterle, P., op. cit., S. 19 f.

cago School und merkantilistische Traditionen vermehrt Einfluß auf die Entscheidungen der Kommission gewonnen haben.

Auch in der Beihilfenkontrolle treten institutionelle Schwächen in den Vordergrund. Die Entscheidungspraxis über die von den Mitgliedstaaten vergebenen Beihilfen wird weniger von wettbewerblichen Kriterien bestimmt als vielmehr von politischen Aspekten. Damit ergeben sich industriepolitische Ermessensspielräume, die von der Kommission nicht ungenutzt bleiben. Mit Hilfe der Beihilfenkontrolle kann die Kommission die Industriepolitik der Mitgliedstaaten auf eigene industriepolitische Zielsetzungen abstimmen.

Aus ordnungspolitischer Sicht besonders gefährlich erweisen sich die von der Gemeinschaft selbst vergebenen Beihilfen, die primärrechtlich nicht den Beihilfenregelungen des EG-Vertrages unterliegen. Mit der Expansion der Förderkompetenzen verfügt die Kommission damit über einen großen industriepolitischen Handlungsbereich, der mit den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages kollidiert. Von daher sollten zum Schutz der europäischen Wettbewerbsordnung die Hoheitsakte der Gemeinschaft selbst den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages unterworfen werden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung belegen, daß die industriepolitischen Bestrebungen dazu geeignet sind, die Prädominanz des Wettbewerbsprinzips zu unterhöhlen. Dies bleibt nicht ohne Rückwirkungen im Hinblick auf die Verwirklichung systemwettbewerblicher Strukturen im europäischen Integrationsprozeß. Überall dort, wo der Institutionenschutz des Wettbewerbs hinter allgemeinen politischen Zielen zurücktritt, werden die Ergebnisse des Systemwettbewerbs verfälscht. Dies gilt sowohl für die Fusionskontrolle, in deren Rahmen einzelne Unternehmen oder Schlüsselsektoren durch eine großzügigere Genehmigungspraxis gezielt zu Lasten anderer Wettbewerber und der Verbraucher gefördert werden, als auch für den Bereich der Beihilfenkontrolle, in welcher einzelne Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft selbst mittels Vergabe öffentlicher Beihilfen systemwettbewerbsverfälschende Strategien anwenden können. Damit werden vor allem die Wanderungsbewegungen des Kapitals wettbewerbswidrig behindert. Um diese wettbewerbsverfälschenden Wirkungen zu umgehen, setzt die Europäische Kommission verstärkt auf die Harmonisierung in der Beihilfenvergabepolitik und die Substitution mitgliedstaatlicher Beihilfen durch gemeinschaftsweite. Damit wird jedoch das Entstehen eines Systemwettbewerbs a priori verhindert.

Zum Schutz des Systemwettbewerbs im europäischen Integrationsprozeß sollte daher das Wettbewerbsprinzip in der Rechtsanwendung gestärkt werden und industriepolitische Einflüsse zurückgeschraubt werden. Dabei handelt es sich um zwei Seiten ein und derselben Medaille.

## 7 Ordnungspolitische Perspektive: Eine Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb

### 7.1 Systemwettbewerb oder Harmonisierung?

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die Entwicklung einer ordnungspolitischen Perspektive für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses. Im Kern geht es um die Frage nach der geeigneten Integrationsstrategie vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Herausforderungen, die sich für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses ergeben.

Vor vierzig Jahren wurden die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Rom unterzeichnet. Seither war die europäische Integration gleichfalls von Erfolgen wie auch Mißerfolgen gekennzeichnet. Am Vorabend der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion sehen die Daten jedoch ernüchternd aus.

Im weltweiten Wettbewerb läuft Europa Gefahr, seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren; die Staaten Ost- und Mitteleuropas drängen in die Europäische Union und im Vergleich zu den wirtschaftlichen Integrationserfolgen fallen die politischen Integrationserfolge eher bescheiden aus.

Auf diese Herausforderungen reagierten die Mitgliedstaaten mit einem Wechsel der Integrationsmethode. War der bisherige Integrationsprozeß von Beginn an im wesentlichen durch die marktliche (wettbewerbliche) Integration gekennzeichnet, wurde nun die hierarchische Integrationsmethode durch Harmonisierung und Zentralisierung unter der Prämisse der Schaffung eines politisch geeinten Europas betont. Den Beginn für diesen Paradigmenwechsel markierte bereits die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte in Luxemburg 1986. Mit den Beschlüssen von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997 fand dieser Paradigmenwechsel nicht nur seine Bestätigung, sondern auch seine Intensivierung, wie jüngst die Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag beweist.

Aus ordnungspolitischer Sicht sind jedoch ernsthafte Zweifel angebracht, ob mit der Intensivierung der Harmonisierungsstrategie und der damit einhergehenden Zentralisierung eine problemadäquate Lösung gefunden worden ist. Die Integration durch Harmonisierung stützt sich vor allem auf die Argumente zum notwendigen Abbau von Handelshemmnissen, zur Angleichung institutioneller Unterschiede, zum Schutz wesentlicher Interessen, zur Verwirklichung von Transaktionskostensparnissen und zur institutionellen Verfestigung der Gemeinschaft. Einer kritischen Analyse halten diese Argumente jedoch kaum stand. Entscheidend ist vielmehr, daß in all jenen Bereichen, in denen umfangreich harmonisiert wird, auf den **Wettbewerb als Entdeckungsverfahren** verzichtet wird. Damit wird jedoch auf einen Mechanismus verzichtet, der - empirisch evident - wesentlich zu den wirtschaft- und gesellschaftlichen Erfolgen in der Geschichte Europas beigetragen hat. Aber nicht nur aus historischer Perspektive erscheint dieser Paradigmenwechsel zweifelhaft. Sondern auch ökonomische und politökonomische Argumente sprechen eher für eine Intensivierung des Systemwettbewerbs als für die angestrebte administrative Harmonisierung. Die Fähigkeit des Wettbewerbs, effiziente Lösungen hervorzubringen, gilt sowohl für den rein ökonomischen Austauschprozeß als auch

für den politischen Wettbewerb in der Form der Generierung effizienter institutioneller Arrangements. Dieser Aspekt gewinnt vor allem im Hinblick auf die angestrebte Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union an Relevanz.

Neben dem ökonomischen Effizienzargument spricht für eine Intensivierung des Systemwettbewerbs auch seine Wirkung auf die Begrenzung von ökonomischer und vor allem politischer Macht. Der europäische Integrationsprozeß wird nicht nur durch die Vermachtung der Märkte gefährdet, sondern auch durch die Vermachtung der politischen Entscheidungsstrukturen. Eine wirkungsvolle Begrenzung des Einflusses von Politikern, Bürokraten und Interessengruppen kann nur durch den Systemwettbewerb erfolgen.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird daher normativ wie positiv vom **Primat des Systemwettbewerbs** als geeigneter ordnungspolitischer Perspektive ausgegangen. Im Gegensatz zur Harmonisierung verspricht er den Schutz der individuellen Handlungsfreiheiten und der Bürgerpräferenzen. Darüber hinaus stellt er das anderen Mechanismen überlegene Verfahren dar, um den konstitutionellen Wissensmangel bezüglich der richtigen Ausgestaltung der europäischen Integration und der Wahl der geeigneten institutionellen Arrangements zu überwinden, effizientere Lösungen bereitzustellen und politische Macht wirkungsvoll zu begrenzen.

## 7.2 Ordnungspolitische Defizite: Wettbewerbs- oder Industriepolitik ?

Ein zentrales Kennzeichen des europäischen Integrationsprozesses ist das Fehlen einer konsistenten ordnungspolitischen Orientierung. Ordnungspolitische Aspekte spielten in der Gestaltung der europäischen Integration immer nur eine untergeordnete Rolle.<sup>1</sup> Dieses Defizit an ordnungspolitischer Gestaltung ist wesentlich dafür verantwortlich, daß in den letzten Jahren vermehrt Zentralisierungsprozesse zu Lasten des Wettbewerbsprinzips zu beobachten waren.

In den Anfangsjahren der europäischen Integration fiel dieses ordnungspolitische Defizit nicht so stark ins Gewicht, da die europäische Integration hauptsächlich vom Gedanken der Marktintegration im Hinblick auf die Abschaffung von Schranken im Handel zwischen den Mitgliedstaaten geprägt war. Diese Marktintegration wirkte auf die Mitgliedstaaten wie ein umfassendes Deregulierungs- und Liberalisierungsprogramm. Die Römischen Verträge waren somit durch eine marktwirtschaftliche Ausrichtung gekennzeichnet. Diese marktwirtschaftliche Ausrichtung war dabei weniger bewußt durch die Mitgliedstaaten herbeigeführt worden, als vielmehr zufällig aus dem Mißtrauen der Vertragsstaaten gegenüber den neuen europäischen Institutionen entstanden. Die Vertragsstaaten waren nicht bereit, wesentliche Kompetenzen abzugeben. Demzufolge dominierten im europäischen Integrationsprozeß die Marktöffnungsdoktrin und das Wettbewerbsprinzip; interventionistische und dirigistische Kompetenzen verblieben in den Händen der Mitgliedstaaten, allerdings nur insoweit, als dadurch nicht der mitgliedstaatliche Handel beeinträchtigt wurde. Erst mit dem Beginn der positiven Integration, bei der den Gemeinschaftsinstitutionen immer mehr Kompetenzen übertragen wurden, traten die ordnungspolitischen Defizite immer deutlicher zu Tage.

<sup>1</sup> Ein Beleg dafür ist darin zu sehen, daß bspw. in den Debatten des Europäischen Parlaments ordnungspolitische Aspekte weitgehend keine Berücksichtigung finden. Vgl. *Hrbek, R.*, und *Ch. Roth*, Ordnungspolitische Fragen im Europäischen Parlament, in: *Vizthum, W. Graf* (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 17 ff.

Einen Beleg dafür liefert die kontroverse Diskussion über die Wettbewerbs- und Industriepolitik in der Gemeinschaft. Die umfassende Konstituierung einer industriepolitischen Kompetenz der Gemeinschaft zeigt die inkonsistente ordnungspolitische Ausrichtung der europäischen Integration. Aus ökonomischer Sicht lassen sich keinerlei Legitimierungsargumente für eine gemeinschaftliche Industriepolitik ableiten. Dennoch verfügt die Europäische Gemeinschaft über ein großes Bündel an industriepolitischen Maßnahmen, welches sie auch im Hinblick auf ihre Ziele nutzt. Hintergrund dieses industriepolitischen Auftrags bildet eine neue Interpretation des Gemeinschaftsinteresses, das sich mit der Stärkung und Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen mittels Interventionen umschreiben läßt.

Ordnungspolitisch betrachtet stellt die Industriepolitik eine ernste Gefahr für die europäische Wettbewerbsordnung dar. Ihrem Wesen nach steht sie nicht für die marktliche Integration, sondern für die Integration durch Harmonisierung. Die Industriepolitik steht daher aus systemwettbewerblicher Perspektive zur Wettbewerbspolitik in einem diametralen Verhältnis. Industriepolitik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit greift selbst in die Wettbewerbsprozesse ein, was im Ergebnis zu Wettbewerbsverfälschungen führt. Darüber hinaus setzt die Industriepolitik auf zentralisierte Entscheidungsstrukturen, womit die Wahlfreiheit der Anbieter der institutionellen Arrangements beschnitten wird und sie betont vor allem zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit notwendige Harmonisierungen, aus denen dann Effizienzvorteile resultieren sollen. In allen Bereichen, in denen umfangreich harmonisiert wird, wird jedoch auf den Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren verzichtet. Ein Wettbewerb um die jeweils günstigsten institutionellen Arrangements kann dann nicht mehr stattfinden. Überall dort, wo der Wettbewerb aufgrund von Harmonisierung seine Anreizfunktion zur Entdeckung von neuem verliert, müssen politische Entscheidungen die wettbewerblichen substituieren, was im Ergebnis zu einer Expansion interventionistischer Eingriffe führt. Die Industriepolitik steht somit in einem eklatanten Widerspruch zum Systemwettbewerb. Bei dem Systemwettbewerb handelt es sich - und dies ist explizit zu betonen - um einen regelgebundenen Austauschprozeß. Die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs setzt ein Mindestmaß an allgemeinen Verhaltensregeln voraus, die einen stabilen Ordnungsrahmen konstitutionalisieren, in welchem sich dann die spontan entwickelnden Prozesse entfalten können. Aufgabe der Wettbewerbsordnung ist es, einen solchen stabilen Ordnungsrahmen zu errichten.

Eine auf Gemeinschaftsebene verankerte Industriepolitik gefährdet jedoch diese Wettbewerbsordnung. Gemeinschaftliche Industriepolitik mit der Zielsetzung der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bedeutet nichts anderes, als die Ergebnisse der wettbewerblichen Suchprozesse mittels interventionistischer Maßnahmen zu korrigieren und zu manipulieren. Damit wird die Wettbewerbsordnung unterminiert. Dies konnte in der vorliegenden Untersuchung am Beispiel der Fusions- und Beihilfenkontrolle gezeigt werden.

Darüber hinaus eröffnet die Industriepolitik den politischen Akteuren diskretionäre Handlungsspielräume bei der Auswahl der zu fördernden Bereiche und der Bestimmung der Intensität der Förderung. Damit droht gemäß den Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie die Gefahr des Politikversagens und somit eine Instrumentalisierung der Industriepolitik zugunsten durchsetzungstarker Interessengruppen und zu Lasten der Konsumenten. Es erscheint daher fraglich, ob die Industriepolitik besser als der Wettbewerb geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu steigern.

Industriepolitik abstrahiert weiterhin von der Unvollständigkeit menschlichen Wissens. Die Auswahl derjenigen Unternehmen und Branchen, die in den Genuß der Fördermittel kommen sollen, setzt voraus, daß die Entscheidungsträger über sämtliche Informationen verfügen und diese Informationen richtig verarbeiten können, um die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Damit wird jedoch das eigentliche ökonomische Problem verkannt. Denn das ökonomische Problem besteht gerade in der Hervorbringung und Nutzung weit verstreuten Wissens. Es ist daher Aufgabe des Wettbewerbs, individuell weit verstreutes Wissen allen Akteuren zugänglich zu machen. Mit dem Verzicht auf den Wettbewerb wird damit auf die Möglichkeit, neues Wissen zu entdecken, a priori verzichtet.

Unter dem Primat des Systemwettbewerbs ist daher die Industriepolitik sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten abzulehnen. Vielmehr erfordert der Systemwettbewerb zur Schaffung und Erhaltung wettbewerbler Strukturen eine konsequente Wettbewerbspolitik. Aufgabe dieser Wettbewerbspolitik ist es, gegenüber den Unternehmen und den Mitgliedstaaten wettbewerbsbeeinträchtigende Strategien zu unterbinden, um somit Raum für den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu schaffen. Systemwettbewerb erfordert die Prädominanz der Wettbewerbspolitik.

### 7.3 Bausteine einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb

Mit der Entscheidung für die **Prädominanz der Wettbewerbsordnung** und der Wettbewerbspolitik stellt sich aus theoretisch-normativer Sicht die Frage nach der Gestaltung einer solchen Wettbewerbsordnung für den europäischen Integrationsprozeß. Damit rückt die Frage nach der Gestaltung der europäischen Wirtschaftsverfassung, die die Wettbewerbsordnung umfassend konstitutionalisiert, in den Vordergrund. Ausgangspunkt der Diskussion ist, daß mit der zunehmenden Verwirklichung der positiven Integration das Wettbewerbsprinzip in der europäischen Wirtschaftsverfassung verwässert worden ist. Bei der Bestimmung eines Reformbedarfs der europäischen Wirtschaftsverfassung steht somit die Stärkung des Wettbewerbsprinzips im Mittelpunkt.

Den Ausgangspunkt für die künftige Gestaltung der europäischen Wettbewerbsordnung könnte dabei das **Konzept der Privatrechtsgesellschaft** als eine Art Referenzmodell darstellen.<sup>2</sup> Das Konzept der Privatrechtsgesellschaft geht auf *Franz Böhm* zurück.<sup>3</sup> Die Privatrechtsgesellschaft definiert positiv eine Gesellschaft, in der es keine Standesunterschiede und keine institutionellen Abhängigkeiten gibt. *Böhm* bezeichnet sie daher als eine "Gesellschaft der Gleichberechtigten"<sup>4</sup>. An die Stelle der Subordination tritt die Koordination, wobei das Privatrecht die Koordinationsfunktion übernimmt. Voraussetzung dafür ist zunächst eine umfassende Garantie der Privatautonomie. Damit stellt sich für die politischen Akteure die umfassende Aufgabe, alle Maßnahmen zu treffen, die darauf abzielen, die Sicherheit des Wirtschaftsverkehrs, die Transparenz des Wirtschaftsgeschehens, die Intensivierung und Universalisierung der Infor-

<sup>2</sup> Vgl. *Streit, M. E., und St. Voigt*, The Economics of Conflict Resolution in International Trade, in: *Friedmann, D., und E.-J. Mestmäcker* (Hrsg.), Conflict Resolution in International Trade, Baden-Baden 1993, S. 41 f.

<sup>3</sup> Vgl. *Böhm, F.*, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 17 (1966), S. 75 ff.

<sup>4</sup> *Böhm, F.*, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, op. cit., S. 75.

mationsverbreitung sowie die Freizügigkeit der Wirtschaftssubjekte zu erhöhen.<sup>5</sup> Die Kernaufgabe zur Schaffung einer Privatrechtsgesellschaft bezieht sich dabei auf die Errichtung und Erhaltung wirksamen Wettbewerbs.<sup>6</sup> Das Entstehen von Interessengruppen ist ein Resultat der Privatautonomie. D.h., in der Privatrechtsgesellschaft ist die Bildung von Interessengruppen ein legitimer Prozeß; die Frage ist nur, inwieweit ihnen ein nicht-neutraler Eingriff in den etablierten Lenkungsmechanismus der marktwirtschaftlichen Ordnung erlaubt wird. *Böhm* sieht als Hauptursache dafür, daß Interessengruppen in den marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus eingreifen, vorangegangene staatliche Interventionen, wodurch den Interessengruppen erst Einflußmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Dabei stellt sich das Problem, daß sich Interessengruppen nicht gegenseitig kompensieren können, da sie alle eigene Interventionsinteressen haben. Interventionen des Staates in den Marktprozeß sollten daher stets aufgrund objektiver ökonomischer Kriterien begründungsfähig sein, da sie ansonsten nur den Einfluß weiterer Partikularinteressen nachsichziehen.<sup>7</sup>

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus dem Konzept der Privatrechtsgesellschaft für die Gestaltung der europäischen Wirtschaftsverfassung? Der umfassende Schutz der Privatautonomie der Wirtschaftssubjekte erfordert eine klare funktionale Trennung zwischen der Sphäre des Staates, hier des Gemeinschaftshandelns, und der Privatssphäre der Wirtschaftssubjekte.<sup>8</sup> Das ist das Grundprinzip einer jeden Wirtschaftsverfassung. Dieses Prinzip wurde aber auf der europäischen Ebene durch die Einfügung des Kapitels Industriepolitik in den EG-Vertrag durchbrochen, da nun die Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen den politischen Abstimmungsmechanismen der Gemeinschaftsorgane unterworfen wurde.<sup>9</sup>

Im gegenwärtigen politischen Umfeld ist davon auszugehen, daß diese Entwicklung irreversibel ist. Die interventionistischen Kompetenzen haben Eingang in die Wirtschaftsverfassung Europas gefunden: sie sind somit ein Faktum. Gegenwärtig stehen in der europäischen Wirtschaftsverfassung das System eines unverfälschten Wettbewerbs und die Industriepolitik gleichberechtigt nebeneinander. Hauptaufgabe muß es daher sein, die Funktionsgarantien zugunsten des Wettbewerbsprinzips in der Europäischen Union zu stärken, da mit der Stärkung des Wettbewerbsprinzips automatisch eine Stärkung der autonomen Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Wirtschaftssubjekte einhergeht. Denn das Wettbewerbsprinzip dient neben den Zielen der ökonomischen Effizienz auch dem Zweck "die Gesellschaft vor jedem Rückfall in feudale Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnisse zu bewahren"<sup>10</sup>.

Für eine Wettbewerbsordnung im Sinne des Systemwettbewerbs bietet der EG-Vertrag als die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union eine solide Grundlage.<sup>11</sup> Dies verdankt er im wesentlichen dem Tatbestand, daß er in seiner Urfassung von Rom für eine konsequente

<sup>5</sup> Vgl. *Böhm, F.*, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, op. cit., S. 99 f.

<sup>6</sup> Vgl. *Böhm, F.*, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, op. cit., S. 100.

<sup>7</sup> Vgl. *Böhm, F.*, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, op. cit., S. 141 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *Mayer, K.*, und *J. Scheinpflug*, Privatrechtsgesellschaft und Europäische Union, Tübingen 1996, S. 79.

<sup>9</sup> Vgl. *Behrens, P.*, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Brüggemeier, G.* (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden 1994, S. 89.

<sup>10</sup> *Böhm, F.*, Das Janusgesicht der Konzentration, in: *ders.*, Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, hrsg. von *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Baden-Baden 1980, S. 220.

<sup>11</sup> Vgl. *Mussler, W.*, und *M. Wohlgenuth*, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeiträge des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 05/94, Jena 1994, S. 28.

Markttöffnungspolitik konzipiert wurde. Hierbei spielen die garantierten Freiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs eine Schlüsselrolle. Sie garantieren den freien und ungehinderten Austausch von Waren und Produktionsfaktoren. Damit ist sichergestellt, daß alle Wirtschaftssubjekte über die für die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs fundamentale "exit"-Option verfügen. Das heißt, die Anbieter mobiler Ressourcen können durch die Ausübung der "exit"-Option bestimmte institutionelle Arrangements abwählen. Damit ist das Fundament für den Systemwettbewerb sichergestellt.

Gleiches gilt für die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags. Im Hinblick auf ihren materiellrechtlichen Regelungsgehalt garantieren die kartellrechtlichen Vorschriften der Art. 85 und 86 EGV, die Beihilfenregelungen nach Art. 92 EGV und die Europäische Fusionskontrollverordnung im Grundsatz ein System des unverfälschten Wettbewerbs. Die Probleme der **europäischen Wettbewerbspolitik** resultieren weniger aus einem mangelhaften materiellen Wettbewerbsrecht als vielmehr aus der Rechtsanwendungspraxis durch die Europäische Kommission. Die Ursache dafür bildet das Wettbewerbsverständnis der Kommission. In ihrer Anwendungspraxis orientiert sich die Kommission nicht am Leitbild des wirksamen Wettbewerbs zur Aufrechterhaltung der individuellen Handlungs- und Entschließungsfreiheit, sondern sie instrumentalisiert den Wettbewerb zur Erreichung vorab definierter gemeinschaftlicher Interessen.<sup>12</sup> Die eigentliche, in der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union vorgegebene Prädominanz des Wettbewerbs wird durch eine Prädominanz des Gemeinschaftsinteresses unterhöhlt. Damit besteht die Gefahr, daß die Wettbewerbspolitik mehr und mehr in den politischen Entscheidungsprozessen dazu benutzt wird, den jeweiligen - von Partikularinteressen bestimmten - politischen Kalkülen zum Durchbruch zu verhelfen. Die Wettbewerbspolitik verkommt somit zu einem Mittel staatlicher Lenkungspraxis. Eine solche Interpretation des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik schadet der Verwirklichung systemwettbewerblicher Strukturen.

Um die Funktionsgarantie einer am Systemwettbewerb orientierten Wettbewerbspolitik zu sichern, sollte die Umsetzung der Wettbewerbspolitik den politischen Entscheidungsträgern entzogen werden. Es stellt sich somit die Frage nach einer veränderten institutionellen Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik. Das heißt, um die Wettbewerbspolitik vor dem Politikversagen zu schützen, sollte sie politikneutral institutionalisiert werden.<sup>13</sup> Damit stellt sich die Forderung nach einem unabhängigen europäischen Kartellamt.<sup>14</sup> Mit der Errichtung eines europäischen Kartellamtes könnte die Politisierung in den wettbewerblichen Entscheidungsverfahren

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch *Monopolkommission*, XI. Hauptgutachten 1994/95: Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, Baden-Baden 1996, S. 391 f.

<sup>13</sup> Vgl. auch *Mestmäcker, E.-J.*, *Regelbildung und Rechtsschutz in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in: ders., Recht in der offenen Gesellschaft: Hamburger Beiträge zum deutschen, europäischen und internationalen Wirtschafts- und Medienrecht*, Baden-Baden 1993, S. 46.

<sup>14</sup> Vgl. *Bartodziej, P.*, *Reform der EG-Wettbewerbsaufsicht und Gemeinschaftsrecht: Eine Studie zu Vorbildern, Möglichkeiten und primärrechtlichen Gestaltungsgrenzen für ein Europäisches Kartellamt*, Baden-Baden 1994, S. 94 ff.; *Janicki, Th.*, und *B. Molitor*, *Wettbewerbssicherung durch Schaffung eines Europäischen Kartellamtes*, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), S. 36 ff. Vgl. auch *Seliger, B.*, *Ein unabhängiges Kartellamt für Europa - ordnungs- und wettbewerbspolitische Aspekte*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 878 ff.

ren erheblich entschärft werden. Die Ausgestaltung des europäischen Kartellamtes könnte sich dabei am System der Europäischen Zentralbank orientieren.<sup>15</sup>

Um eine transparente Trennung zwischen wettbewerblichen und politischen Abwägungsklauseln herbeizuführen, würde sich die Einführung eines **zweistufigen Verfahrens** - wie im deutschen Wettbewerbsrecht verankert - anbieten. Die Entscheidungen des unabhängigen Kartellamtes würden sich rein auf die wettbewerblichen Aspekte beziehen. Wirtschaftspolitische Aspekte würden bei Bedarf durch die Europäische Kommission in einem politischen Verfahren Berücksichtigung finden. Dies hätte den Vorteil, daß die Wettbewerbsbehörde in den ihr angetragenen Fällen rein unter wettbewerblichen Aspekten entscheiden könnte, ohne politischen Akzeptanzproblemen unterworfen zu sein.<sup>16</sup>

Im Hinblick auf die **Zweistufigkeit des Kartell- und Fusionsverfahrens** wird jedoch die Befürchtung geäußert, daß damit einer weiteren Politisierung der europäischen Wettbewerbspolitik Vorschub geleistet werden würde, da die Europäische Kommission von ihrer Revisionskompetenz extensiv Gebrauch machen würde. Damit würden die Wettbewerbsregeln zum Zwecke wettbewerbsrelativierender oder wettbewerbstranszendierender Bestrebungen geöffnet werden.<sup>17</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, daß die Zeit für die Schaffung eines unabhängigen europäischen Kartellamtes noch nicht gekommen sei.<sup>18</sup>

Gegen diese Argumentation muß eingewandt werden, daß die Politisierung in der europäischen Wettbewerbspolitik auch ohne ein zweistufiges Verfahren bereits weit fortgeschritten ist. Es ist daher zu bezweifeln, daß mit der Einführung eines zweistufigen Entscheidungsverfahrens eine weitere Politisierung eintritt. Vielmehr könnte der umgekehrte Aspekt zum Tragen kommen, daß die Kommission ihre impliziten politischen Abwägungsaspekte offenlegen muß und daher eine stärkere öffentliche Kontrolle der Entscheidungspraxis eintritt. Denn die Kommission könnte nun politisch motivierte Entscheidungen nicht mehr hinter wettbewerblichen Aspekten, wie zweifelhafte räumliche Marktabgrenzung oder vagen Verweis auf potentiellen Wettbewerb, verstecken, sondern sie wäre gezwungen, ihre politischen Entscheidungsmotive öffentlich zu begründen. Damit könnte zumindest eine Politisierung des Entscheidungsverfahrens wirkungsvoll begrenzt und unter Umständen sogar abgebaut werden.

In Anbetracht der politischen Gegebenheiten ist jedoch davon auszugehen, daß die Errichtung eines unabhängigen europäischen Kartellamtes zunächst auf unbestimmte Zeit vertagt ist.<sup>19</sup> Damit stellt sich die Frage, wie zumindest in kürzerer Frist institutionelle Verbesserungen in der europäischen Wettbewerbspolitik erzielt werden können. Dazu zählen beispielsweise:<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Vgl. *Duijm, B.*, Das Europäische System der Zentralbanken: Ein Modell für ein europäisches Kartellamt?, Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 90, Tübingen 1997.

<sup>16</sup> Vgl. *Wolf, D.*, Die wettbewerbspolitische Diskussion aus der Sicht des Bundeskartellamtes, in: *Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik* (Hrsg.), Kartellrecht in der Reform, Bad Homburg 1996, S. 32 f.

<sup>17</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Tübingen 1994, S. 41, sowie *Banks, D.*, Non-Competition Factors and their Future Relevance under European Merger Law, in: *European Competition Law Review* 18 (1997), S. 186.

<sup>18</sup> Vgl. *Monopolkommission*, X. Hauptgutachten 1992/93: Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Baden-Baden 1994, S. 53.

<sup>19</sup> Vgl. *o.V.*, EU-Kartellbehörde kein Thema mehr, in: *Handelsblatt* vom 09.06.1997, S. 8.

<sup>20</sup> Vgl. *Schmidt, I.*, The Suitability of the European Merger Control System: An Analysis of Five Years of Application, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 215 (1996), S. 304.

- Veröffentlichung des Entscheidungsentwurfs der **Merger Task Force** und der Stellungnahme des **Beratenden Ausschusses**, in welchen vorsorglich auf eventuelle Zielkonflikte zwischen der Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs und Kostenersparnissen i.w.S., dem technischen Fortschritt und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingegangen werden sollte und zugleich
- die Errichtung einer **europäischen Monopolkommission**<sup>21</sup> nach britischem, deutschem und französischem Vorbild, deren Votum vor der Entscheidung der Europäischen Kommission zu veröffentlichen wäre.

Mittels dieser Maßnahmen ließe sich vor allem die **Transparenz** der europäischen Wettbewerbspolitik wirkungsvoll erhöhen. Langfristig betrachtet kann jedoch der Systemwettbewerb in Europa nur durch eine unabhängige Kartellbehörde geschützt werden.

Auch in der **europäischen Beihilfenkontrolle** könnten im Hinblick auf deren Entpolitisierung erhebliche Fortschritte mittels flankierender **institutioneller Maßnahmen** erzielt werden. Diese zielen vor allem auf eine ex ante-Kontrolle ab. So könnten bestimmten Kontrollinstanzen Mitwirkungsrechte in der Form von Anhörungs-, Beratungs- und Vetorechten eingeräumt werden. *Möschel* spricht in diesem Zusammenhang von einem sogenannten **Subventionskontrollrat**.<sup>22</sup> Damit ließe sich eine höhere Transparenz und Orientierung an ökonomischen und weniger an politischen Aspekten erreichen. Allerdings kann die politische Einflußnahme nur begrenzt, nicht jedoch vollständig unterbunden werden, da unabhängige Institutionen immer nur Einfluß auf ihre ganz spezifische Aufgabenstellung haben.

Weiterhin sollte die Vergabe von Gemeinschaftsbeihilfen primärrechtlich an die Beihilfenregelungen des EG-Vertrages gebunden werden.

Umstritten bleibt die Frage, inwieweit für die Errichtung einer Wirtschaftsverfassung für den Systemwettbewerb die **Harmonisierung der nationalen Wettbewerbsrechte** innerhalb der Europäischen Union erforderlich ist. Diese Frage muß unter zwei Aspekten betrachtet werden. Der erste Aspekt bezieht sich auf eine rein normative Betrachtungsweise. Hierbei würde eine vollkommene Harmonisierung der verschiedenen wettbewerbsrechtlichen Regelungen der ordnungspolitischen Forderung nach einer einheitlichen Wettbewerbsordnung, die frei von Wettbewerbsverzerrungen ist, entsprechen. Insofern erfordert der Systemwettbewerb eine einheitliche und konsistente Ordnung der nationalen Wettbewerbsrechte.

Diesem normativen Aspekt ist jedoch ein positiver Aspekt entgegenzuhalten. Innerhalb der Europäischen Union ist keine einheitliche Vorstellung darüber existent, welche Rolle der Wettbewerbspolitik innerhalb des Gesamtsystems der Wirtschaftspolitik zukommen soll. Mit anderen Worten, es existiert kein einheitliches Leitbild darüber, was die Wettbewerbspolitik zu leisten vermag und was nicht. Diese Inkonsistenz zeigt sich auf Gemeinschaftsebene in der in dieser Untersuchung nachgewiesenen Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik zur Erreichung gemeinschaftsweiter Ziele. Solange in Europa die Wettbewerbspolitik von einer sol-

<sup>21</sup> Vgl. auch *Ehlermann, C.-D.*, 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 1995, S. 50.

<sup>22</sup> Vgl. *Möschel, W.*, Den Staat an die Kette legen: Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat, Bad Homburg 1995, S. 88.

chen funktionalistischen Interpretation des Wettbewerbs bestimmt wird, ist von einer Harmonisierung der nationalen Wettbewerbsrechte abzuraten. Denn Harmonisierung bedeutet Angleichung der verschiedenen Wettbewerbsvorstellungen, und es kann nicht davon ausgegangen werden, daß sich das strikte Wettbewerbsverständnis, wie es noch immer in Deutschland vorherrschend ist, im Verhandlungsprozeß durchsetzt. Damit droht jedoch die Gefahr, daß sich eine solche funktionalistische Wettbewerbskonzeption nicht nur auf Gemeinschaftsebene, sondern auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten manifestiert.

Eine Harmonisierung bezüglich der materiell-rechtlichen Vorschriften im Sinne einer Angleichung der nationalen Wettbewerbsrechte an die Bestimmungen des EG-Vertrages wäre dabei weitgehend unbedenklich. Eine Harmonisierung macht jedoch nur Sinn, wenn auch die Anwendungspraxis angeglichen wird. Damit ergibt sich jedoch die Gefahr der Durchsetzung einer rein funktionalistischen Wettbewerbskonzeption. Eine solche Entwicklung ist aus den sich dabei ergebenden ordnungspolitischen Gefahren abzulehnen. Erst mit der Schaffung eines unabhängigen europäischen Kartellamtes und einer damit verbundenen nur an wettbewerblichen Kriterien orientierten Entscheidungspraxis könnte auch eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Wettbewerbsrechte möglich werden, wenn damit die Gefahr einer Instrumentalisierung des Wettbewerbs weitgehend gebannt ist.

Bis dahin bietet sich als ordnungspolitische Lösung nur die Möglichkeit einer sogenannten **Sockelharmonisierung** i. S. der Schaffung von **Mindeststandards** an. Solche Mindeststandards könnten einerseits den Systemwettbewerb vor Verfälschungen schützen, andererseits würde genügend Raum dafür bleiben, daß auch die Entdeckungsfunktion des Systemwettbewerbs im Bereich der evolutorischen Entwicklung des Wettbewerbsrechts genutzt wird. Diese Mindeststandards sind bereits durch die Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrags weitgehend konstitutionalisiert. Der Europäischen Kommission käme dabei im Systemwettbewerb der nationalen Wettbewerbsrechte die Kontrollkompetenz i. S. einer **Übermaßkontrolle**<sup>23</sup> zu, damit die nationalen Wettbewerbsregeln nicht zu einer Behinderung des Wettbewerbs innerhalb der Europäischen Union mißbraucht werden. Diese Kontrollkompetenz könnte sich auf den in der europarechtlichen Diskussion weitgehend vernachlässigten Art. 101 EGV stützen. Art. 101 EGV ermächtigt die Kommission bei der Feststellung, "... daß vorhandene Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt verfälschen und damit eine Verzerrung hervorrufen", mit den betroffenen Mitgliedstaaten in Beratungen einzutreten mit dem Ziel, diese Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Erst wenn diese Beratungen nicht zu dem gewünschten Erfolg führen, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die erforderlichen Richtlinien erlassen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten ohnehin gem. Art. 5 EGV an die **Gemeinschaftsloyalität** unmittelbar gebunden, so daß sich daraus die Verpflichtung ergibt, die nationalen Wettbewerbsrechte nicht wettbewerbsverfälschend einzusetzen. Damit sind etwaigen Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche nationale Wettbewerbsrechte enge Grenzen gesetzt.

<sup>23</sup> Zur Übermaßkontrolle für den Bereich der Sondermärkte vgl. *Vollmer, L.*, Die Sondermärkte im Spannungsfeld von nationalen und europäischen Regulierungs- und Deregulierungsaktivitäten, in: *Kruse, J., K. Stockmann und L. Vollmer* (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 289 ff.

Der Verweis auf die Sockelharmonisierung zeigt, daß sich Systemwettbewerb und Harmonisierung nicht ausschließen müssen, sondern durchaus in einem komplementären Verhältnis stehen, solange es sich um Minimum-Harmonisierungen handelt, die genügend Raum für wettbewerbliche Lösungen lassen.<sup>24</sup>

Neben diesen originären wettbewerbsrechtlichen Regelungen sollte die Wettbewerbsordnung für einen Systemwettbewerb noch weitere **flankierende Maßnahmen** enthalten. Dazu gehört vor allem die Offenheit des Systems nach außen. Systemoffenheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsweise des Systemwettbewerbs; denn nur wenn die Anbieter der mobilen Ressourcen auch die "exit"-Option außerhalb des Systems, hier der Europäischen Union, wählen können, sind die Anbieter der institutionellen Arrangements innerhalb des Systems gezwungen, eine präferenzkonforme Politik zu betreiben. Diese Forderung bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die **handelspolitische Kompetenz** der Gemeinschaft. Auf den Artikel 115 EGV, auf dessen Grundlage die Kommission unabhängig vom Rat ermächtigt wird, einzelnen Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen einzuräumen, sollte zum Schutz des Wettbewerbs nach außen verzichtet werden. Gleichfalls sollte eine enge Bindung der gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 113 EGV an die Grundsätze eines offenen Welthandels erfolgen. Hierbei ist besonders eine restriktivere Anwendung der Antidumpingmaßnahmen zu fordern, die nicht zu industriepolitischen Zwecken genutzt werden sollten, sondern ausschließlich zum Schutz des Wettbewerbs.<sup>25</sup>

Die Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb fordert auch eine Begrenzung des Gemeinschaftshandels und gleichzeitig eine Stärkung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Denn nur wenn die Mitgliedstaaten über genügend Unabhängigkeit verfügen, können sie als Anbieter institutioneller Arrangements auftreten. Damit verbindet sich die Forderung nach einer **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips** in dem Sinne, daß die Aufgabengebiete der Union klar von denen der Mitgliedstaaten abgegrenzt werden. In seiner gegenwärtigen Form erweist sich das Subsidiaritätsprinzip als Leerformel.<sup>26</sup> Der im Systemwettbewerb unbedingte Vorrang der nationalen Rechtssetzungssouveränität und die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Regelungen in allen Bereichen, in denen keine Kompetenz der Union besteht, bedeutet konkret die Rückbesinnung auf das **Prinzip der limitierten Einzelermächtigung** und den Verzicht auf die Generalklausel des Art. 235 EGV. Damit wird auch die Notwendigkeit des Art. 100a EGV als Ermächtigungsklausel zur Vereinheitlichung wesentlicher Bereiche des Wirtschaftslebens in Frage gestellt.<sup>27</sup>

Die dargestellten Bausteine zur Errichtung einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Mittelpunkt der Analyse stand vielmehr das Bemühen, diejenigen Bestandteile aufzuzeigen, welche die Funktionsgarantien zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung und damit auch des Systemwettbewerbs in der

<sup>24</sup> Vgl. *Koop, M. J.*, Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: *Streit, M. E.*, und *St. Voigt* (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 60.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu auch *Schmidt, I.*, und *S. Richard*, Zum Verhältnis von Dumpingrecht und Kartellrecht in der EG, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 41 (1991), S. 665 ff.

<sup>26</sup> Dies zeigte sich deutlich am Beispiel der Arbeitszeitrichtlinie. Vgl. *Starbatty, J.*, Mit der Arbeitszeitrichtlinie hat die EU ihre Kompetenzen überschritten, in: *Handelsblatt* vom 05.12.1996, S. 2.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu *Mussler, W.*, und *M. Wohlgemuth*, op. cit., S. 29.

Europäischen Union stärken können. Sie haben allenfalls rudimentären Charakter. Was die Ausgestaltung der konkreten universellen Regeln zur Errichtung und Erhaltung des Systemwettbewerbs betrifft, so ergibt sich hier ein umfassender Bedarf an wissenschaftlicher Forschung. Die Ansätze für eine Wettbewerbsordnung eines Staatenverbundes bedürfen der weiteren Präzisierung.

Mit der Forderung nach einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb in der Europäischen Union verbindet sich auch die Frage nach deren politischer Implementierung. An dieser Stelle ist Skepsis angebracht. Im politischen Verhandlungsprozeß ist nicht zu erwarten, daß die hier aufgezeigten Vorschläge zur Stärkung des Systemwettbewerbs Beachtung finden. Es sind partielle Veränderungen zu erwarten, jedoch keine radikalen Veränderungen.<sup>28</sup>

Daher sind diese Vorschläge als eine Art ordnungspolitischer Leitfaden zu verstehen, der allenfalls ordnungspolitische Empfehlungen enthält. Im Fortgang des europäischen Integrationsprozesses wird der ordnungspolitischen Gestaltung noch eine tragende Rolle zukommen. Denn im Systemwettbewerb der Europäischen Union mit den Staaten Nordamerikas und Asiens wird man nicht umhinkönnen, die eingeschlagene Integrationsstrategie und damit auch die ordnungspolitischen Aspekte immer wieder neu zu überdenken. Vor zehn Jahren schrieb *Ernst-Joachim Mestmäcker* in seinem Aufsatz zur Festschrift anlässlich des achtzigsten Geburtstages von *Hans von der Groeben*:

"Es bleibt die Gewißheit, daß die ordnungspolitische Aufgabe, die 1958 in Brüssel unter maßgeblicher Beteiligung von *von der Groeben* in Angriff genommen wurde, auch am Ende des 20. Jahrhunderts noch eine Jahrhundertaufgabe sein wird."<sup>29</sup>

Dieser Satz hat bis zur Gegenwart nichts von seiner Aktualität verloren.

---

<sup>28</sup> Vgl. *Hayek, F. A. von*, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Bd.3: *Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*, 2. Aufl., Landsberg/Lech 1986, S. 43.

<sup>29</sup> *Mestmäcker, E.-J.*, *Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa*, in: *ders., H. Möller und H.-P. Schwarz* (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Baden-Baden 1987, S. 49.



## Literaturverzeichnis

### 1. Kommentare

- Bunte, Hermann-Josef*, und *Herbert Sauter*, EG-Gruppenfreistellungsverordnungen: Kommentar, München 1988.
- Gleiss, Alfred*, und *Martin Hirsch*, Kommentar zum EG-Kartellrecht, 4. Aufl., Heidelberg 1993.
- Grabitz, Eberhard*, und *Meinhard Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, 5. Ergänzungslieferung, München 1993.
- Groeben, Hans von der*, *Hans von Boeck*, *Jochen Thiesing* und *Claus-Dieter Ehlermann*, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., Baden-Baden 1983.
- Lenz, Carl Otto*, EG-Vertrag: Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften, Köln 1994.

### 2. Lehrbücher und Aufsätze

- Aberle, Gerd*, Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln 1992.
- Achten, Peter*, Die Osterweiterung der Europäischen Union: Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Bergisch-Gladbach - Köln 1996.
- Adams, Walter*, und *James W. Brock*, Antitrust Economics on Trial: A Dialogue on the New Laissez-Faire, Princeton 1991.
- Albonetti, Achille*, Vorgeschichte der Vereinigten Staaten von Europa, Baden-Baden - Bonn 1961.
- Apolte, Thomas*, Vertikale Kompetenzverteilung in der Union, in: *Streit, Manfred E.*, und *Stefan Voigt* (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 9-29.
- Apolte, Thomas*, American Federalism and Emerging Federal Structures in Europe: A Comparative View, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 47 (1996), S. 279-292.
- Apolte, Thomas*, Secession Clauses: A Tool for the Taming of an Arising Leviathan in Brussels?, in: Constitutional Political Economy 8 (1997), S. 57-70.
- Aranson, Peter H.*, The Democratic Order and Public Choice, in: *Brennan, Geoffrey*, und *Loren E. Lomasky* (Hrsg.), Politics and Process: New Essays in Democratic Thought, Cambridge et al. 1989, S. 97-148.
- Armentano, Dominik T.*, Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure, 2. Aufl., New York - London 1990.
- Arnold, Hans*, Europa am Ende?: Die Auflösung von EG und NATO, München 1993.
- Arnold, Hans*, Die Europäische Union zwischen Maastricht und Maastricht-Revision, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1995, Nr. B 3/4, S. 3-9.
- Arrow, Kenneth J.*, Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: *National Bureau of Economic Research* (Hrsg.), The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, Princeton 1962, S. 609-625.

- Arrow, Kenneth J.**, The Economic Implications of Learning by Doing, in: *Review of Economic Studies* 29 (1962), S. 155-173.
- Audretsch, David B.**, Divergent Views in Antitrust Economics, in: *Antitrust Bulletin* 33 (1988), S. 135-160.
- Bach, Albrecht**, Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1992.
- Bach, Albrecht**, Die Zukunft des selektiven Vertriebs in der EG: Zur Novellierung der Gruppenfreistellungsverordnung für den Kfz-Vertrieb, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1993/94: Verwaltungs- Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland und EG*, FIW-Schriftenreihe Heft 163, Köln et al. 1995, S. 31-50.
- Bain, Joe S.**, *Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*, Cambridge, Mass. 1956.
- Balassa, Bela**, Towards a Theory of Economic Integration, in: *Kyklos* 14 (1961), S. 1-17.
- Baldwin, William L.**, und **John T. Scott**, *Market Structure and Technological Change*, Chur et al. 1987.
- Bangemann, Martin**, *Mut zum Dialog: Wege zu einer europäischen Industriepolitik*, Stuttgart - München - Landsberg 1992.
- Bangemann, Martin**, Gibt es eine marktwirtschaftliche Industriepolitik?, in: *ifo-Schnelldienst* 46 (1993), Nr. 17/18, S. 26-29.
- Banks, David**, Non-Competition Factors and their Future Relevance under European Merger Law, in: *European Competition Law Review* 18 (1997), S. 182-186.
- Barney, Jay B.**, und **William G. Ouchi**, Transaction-Cost Economics: Governing Economic Exchanges, in: *dies.* (Hrsg.), *Organizational Economics*, San Francisco - London 1986, S. 72-80.
- Baron, Michael**, Die neuen Bestimmungen der Europäischen Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 579-591.
- Barro, Robert J.**, Human Capital and Economic Growth, in: *Federal Reserve Bank of Kansas City, Policies for Long-Run Economic Growth*, Kansas City 1992, S. 199-216.
- Barro, Robert J.**, und **Xavier Sala-i- Martin**, *Economic Growth*, New York 1995.
- Bartling, Hartwig**, *Leitbilder der Wettbewerbspolitik*, München 1980.
- Bartodziej, Peter**, Reform der EG-Wettbewerbsaufsicht und Gemeinschaftsrecht: Eine Studie zu Vorbildern, Möglichkeiten und primärrechtlichen Gestaltungsgrenzen für ein Europäisches Kartellamt, Baden-Baden 1994.
- Basedow, Jürgen**, Deregulierungspolitik und Deregulierungspflichten - Vom Zwang zur Markttöffnung in der EG, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2 (1991), S. 151-169.
- Basedow, Jürgen**, *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*, Tübingen 1992.
- Basedow, Jürgen**, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, in: *Due, Ole, Marcus Lutter und Jürgen Schwarze* (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. 1, Baden-Baden 1995, S. 49-68.
- Basedow, Jürgen**, Über Privatrechtsvereinheitlichung und Marktintegration, in: *Immenga, Ulrich, Wernhard Möschel und Dieter Reuter* (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebenzigsten Geburtstag*, Baden-Baden 1996, S. 347-363.
- Bast, Joachim**, und **Klaus Günter Blank**, Beihilfen in der EG und Rechtsschutzmöglichkeiten für Wettbewerber, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43 (1993), S. 181-192.
- Baumol, William J.**, **John C. Panzar** und **Robert D. Willig**, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego et al. 1982.

- Bayliss, B. T.*, und *Ali M. El-Agraa*, Competition and Industrial Policies with Emphasis on Competition Policy, in: *El-Agraa, Ali M.* (Hrsg.), *The Economics of the European Community*, New York 1990, S. 137-155.
- Bechtold, Rainer*, Die EWG-Fusionskontrolle de lege lata unter Einbeziehung von Gemeinschaftsunternehmen, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 31 (1985), S. 442-448.
- Becker, Gary S.*, Competition and Democracy, in: *Journal of Law and Economics* 1 (1958), S. 105-109.
- Beckerath, Gerhard von*, *Ordnungspolitik in der Montanunion*, Köln - Opladen 1960.
- Beckmann, Karin*, Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes: Eine ökonomische Analyse, Frankfurt am Main et al. 1995.
- Behrens, Peter*, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Brüggemeier, Gert* (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, S. 73-90.
- Bellamy, Christopher*, und *Graham Child*, *Common Market Law of Competition*, 4. Aufl., London 1993.
- Benesch, Rudolf*, Die Kompetenzen der EG-Kommission aus Art. 90 Abs. 3 EWG-V, Köln et al. 1993.
- Berg, Hartmut*, Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1972.
- Berg, Hartmut*, Die EG-Zusammenschlußkontrolle im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung* 31 (1992), Nr. 2.
- Berg, Hartmut*, und *Jens Müller*, Auf der Suche nach den Wettbewerbsvorteilen konglomerater Diversifizierung: Zur Transformation der Daimler-Benz AG vom Automobilproduzenten zum "integrierten Technologiekonzern", in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 40 (1995), S. 367-390.
- Bergh, Roger van den*, Modern Industrial Organisation versus Old-fashioned European Competition Law, in: *European Competition Law Review* 17 (1996), S. 75-87.
- Bergius, Michael*, Sachsen schafft den Präzedenzfall, in: *Handelsblatt* vom 07.08.1996, S. 7.
- Berman, Harold J.*, *Recht und Revolution: Die Bildung der westlichen Rechtstradition*, Frankfurt am Main 1995.
- Bernholz, Peter*, Causes of Changes in Political-Economic-Regimes, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S.65-88.
- Bernholz, Peter*, Der internationale Wettbewerb von Staaten als Ursache der Entwicklung von Rechtsordnung, freien Märkten und Innovationsfreudigkeit: Das Beispiel des frühen Altertums, Jena 1996.
- Bernholz, Peter*, und *Friedrich Breyer*, *Grundlagen der politischen Ökonomie*, Tübingen 1994.
- Berry, Charles H.*, *Corporate Growth and Diversification*, Princeton, N.J. 1975.
- Berthold, Norbert*, Europa nach Maastricht - Die Skepsis bleibt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1993, Nr. B 28, S. 29-38.
- Berthold, Norbert*, Wirtschaftspolitik in Europa - Neue Wege nach Maastricht?, in: *Griller, Stefan* (Hrsg.), *Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?: Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht*, Wien 1993, S. 99-130.
- Berthold, Norbert*, Industriepolitik und strategische Handelspolitik - Effiziente Instrumente der Wirtschaftspolitik?, in: *Hartwig, Karl-Hans* (Hrsg.), *Veränderte Arbeitsteilung in Europa - Brauchen wir eine Industriepolitik?*, Baden-Baden 1994, S. 113-142.

- Berthold, Norbert**, Arbeitslosigkeit, Subsidiarität und institutioneller Wettbewerb, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 255-281.
- Berthold, Norbert**, und **Jörg Hilpert**, Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Handelspolitik in der EU, in: *Ohr, Renate* (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart - Berlin - Köln 1996, S. 77-109.
- Besen, Stanley M.**, und **Joseph Farrell**, Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardization, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 117-131.
- Beutler, Bengt, Roland Bieber, Jörn Pipkorn**, und **Jochen Streil**, Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Bieber, Roland, Renaud Dehousse, John Pinder** und **Joseph H. H. Weiler**, Back to the Future: Policy, Strategy and Tactics of the White Paper on the Creation of a Single European Market, in: *dies.* (Hrsg.), 1992: One European Market, Baden-Baden 1988, S. 13-31.
- Biehl, Dieter**, Die Einheitliche Europäische Akte: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, in: *Integration* 9 (1986), S. 115-120.
- Binder, Steffen**, Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie: Teleokratische vs. nomokratische Auffassung, Frankfurt am Main et al. 1996.
- Bird, Richard M.**, Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: *National Tax Journal* 46 (1993), S. 207-227.
- Bishop, Simon**, The European Commission's Policy Towards State Aid: A Role for Rigorous Competitive Analysis, in: *European Competition Law Review* 18 (1997), S. 84-86.
- Biskup, Reinhold**, Europäische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft: Zur Diskussion über die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: *Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung, Stuttgart - New York 1982, S. 101-121.
- Blaich, Fritz**, Die Epoche des Merkantilismus, Wiesbaden 1973.
- Blaich, Fritz**, Merkantilismus, in: *Albers, Willi, et al.* (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft: Bd. 5, Stuttgart et al. 1980, S. 240-251.
- Blank, Josef**, Europäische Fusionskontrolle im Rahmen der Artt. 85, 86 des EWG-Vertrages, Baden-Baden 1991.
- Blankart, Charles B.**, und **Günter Knieps**, Netzökonomik, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11 (1992), S. 73-87.
- Blanke, Hermann-Josef**, Normativer Gehalt und Justitibilität des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EGV, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995, S. 95-118.
- Bleckmann, Albert**, Europarecht: Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Köln et al. 1976.
- Bleckmann, Albert**, Subventionsprobleme des GATT und der EG: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, in: *Rabels Zeitschrift für internationales und ausländisches Privatrecht* 48 (1984), S. 419-456.
- Blentschacher, Georg**, Ansätze strategischer Handels- und Industriepolitik: Ein Überblick, Kieler Arbeitspapier Nr. 487, Kiel 1991.
- Blentschacher, Georg**, Strategische Handels- und Industriepolitik in der Automobilindustrie?, in: *Die Weltwirtschaft* 1992, S. 68-84.

- Bletschacher, Georg, und Henning Klodt**, Braucht Europa eine neue Industriepolitik, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 177, Kiel 1991.
- Bletschacher, Georg, und Henning Klodt**, Wettbewerbspolitische Implikationen der Industriepolitik, Kiel 1991.
- Böhm, Franz**, Die außerstaatliche (<natürliche>) Gesetzmäßigkeit des wettbewerblichen Wirtschaftsprozesses (1933), abgedruckt in: *Stützel, Wolfgang, et al.* (Hrsg.), Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft: Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion, Stuttgart - New York 1981, S. 135-142.
- Böhm, Franz**, Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 3 (1950), S. VX-LXIV.
- Böhm, Franz**, Demokratie und ökonomische Macht, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht (Hrsg.), Kartelle und Monopole im modernen Recht, Band 1, Karlsruhe 1961, S. 3-24.
- Böhm, Franz**, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 17 (1966), S. 75-151.
- Böhm, Franz**, Das Janusgesicht der Konzentration, in: *ders.*, Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, hrsg. von Ernst-Joachim Mestmäcker, Baden-Baden 1980, S. 213-232.
- Bork, Robert H.**, The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself, New York 1978.
- Borle-Müller, Joachim**, Die Europäische Investitionsbank: Sonderdruck aus Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1983.
- Börner, Bodo**, Gemeinschaftsunternehmen im Wettbewerbsrecht von EWGV und EGKS, in: *Huber, Ulrich, und Bodo Börner*, Gemeinschaftsunternehmen im deutschen und europäischem Wettbewerbsrecht, Köln et al. 1978, S. 179-240.
- Boroch, Wilfried**, Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Innovationswettbewerb und Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 40 (1995), S. 315-336.
- Borries, Reimer von**, Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, in: Europa-recht 29 (1994), S. 263-300.
- Bös, Dieter**, Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 114 (1978), S. 287-313.
- Bouillon, Hardy**, Freiheit, Liberalismus und Wohlfahrtsstaat: Eine analytische Untersuchung zur individuellen Freiheit im klassischen Liberalismus und im Wohlfahrtsstaat, Baden-Baden 1997.
- Boulding, Kenneth E.**, The Image, Binghampton 1956.
- Boulding, Kenneth E.**, Evolutionary Economics, Beverly-Hills - London 1981.
- Bourgeois, Jacques H. J.**, Antitrust and Trade Policy: A Peaceful Coexistence?, in: International Business Lawyer 17 (1989), S. 58-67.
- Brander, James A., und Barbara J. Spencer**, Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry, in: The Canadian Journal of Economics 14 (1981), S. 371-389.
- Brander, James A., und Barbara J. Spencer**, International R&D Rivalry and Industrial Strategy, in: Review of Economic Studies 50 (1983), S. 707-722.
- Brander, James A., und Barbara J. Spencer**, Strategic Commitment with R&D: the Symmetric Case, in: The Bell Journal of Economics 14 (1983), S. 225-235.
- Brander, James A., und Barbara J. Spencer**, Trade Warfare: Tariffs and Cartels, in: Journal of International Economics 16 (1984), S. 227-242.

- Brander, James A.,** und **Barbara J. Spencer,** Tariff Protection and Imperfect Competition, in: *Kierzkowski, Henryk* (Hrsg.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford 1984, S. 194-206.
- Brander, James A.,** und **Barbara J. Spencer,** Export Subsidies and International Market Share Rivalry, in: *Journal of International Economics* 18 (1985), S. 83-100.
- Braun, Ellen,** Die EG-Wettbewerbsregeln vor nationalen Gerichten, Bd. 3: Deutschland, Baden-Baden 1996.
- Brennan, Geoffrey,** und **James M. Buchanan,** *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Mass. 1980.
- Brinker, Ingo,** Ansätze für eine EG-konforme Auslegung des nationalen Kartellrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 46 (1996), S. 549-558.
- Brösse, Ulrich,** *Industriepolitik*, München - Wien 1996.
- Bruha, Thomas,** Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: *Riklin, Alois,* und *Gerard Batliner* (Hrsg.), *Subsidiarität: Ein interdisziplinäres Symposium*, Vaduz 1994, S. 374-410.
- Buchanan, James M.,** Federalism and Fiscal Equity, in: *American Economic Review* 40 (1950), S. 583-599.
- Buchanan, James M.,** Marginal Notes on Reading Political Philosophy, in: *ders.* und *Gordon Tullock*, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1965, S. 307-322.
- Buchanan, James M.,** Politics, Policy, and the Pigovian Margins, in: *ders.* und *Robert D. Tollison* (Hrsg.), *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor 1972, S. 169-182.
- Buchanan, James M.,** Rent Seeking and Profit Seeking, in: *ders., Robert D. Tollison* und *Gordon Tullock* (Hrsg.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking-Society*, College Station 1980, S. 3-36.
- Buchanan, James M.,** Market Failure and Political Failure, in: *Koslowski, Peter* (Hrsg.), *Individual Liberty and Democratic Decision-Making: The Ethics, Economics, and Politics of Democracy*, Tübingen 1987, S. 41-52.
- Büchner-Schöpf, Melitta,** Deutsche und europäische Industriepolitik, in: *ifo-Schnelldienst* 32 (1979), Nr. 28, S. 5-13.
- Bühner, Rolf,** *Unternehmenszusammenschlüsse: Ergebnisse empirischer Analysen*, Stuttgart 1990.
- Bühner, Rolf,** *Erfolg von Unternehmenszusammenschlüssen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1990.
- Bühner, Rolf,** und **Hans-Joachim Spindler,** Synergieerwartungen bei Unternehmenszusammenschlüssen, in: *Der Betrieb* 39 (1986), S. 601-606.
- Bührer, Werner,** Die Montanunion - ein Fehlschlag?: Deutsche Lehren aus der EGKS und die Gründung der EWG, in: *Trausch, Gilbert* (Hrsg.), *Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom*, Baden-Baden 1993, S. 75-90.
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.,** *Standortfaktor Wettbewerbspolitik: Reformbedarf auf deutscher und europäischer Ebene*, Köln 1995.
- Bunte, Hermann-Josef,** Ein Votum für eine 6. GWB-Novelle: Gründe, Leitlinien, Vorschläge für Einzelregelungen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 5-21.
- Busch, Berthold,** *Die EG nach 1992: Die Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen*, Köln 1992.
- Busch, Berthold,** *Perspektiven einer Erweiterung der Europäischen Union*, Köln 1994.

- Büscher, Reinhard*, Industriepolitik in Europa, in: *Bobke, Manfred, Barbara Gerstenberger und Rotraut Hammer-Sohns* (Hrsg.), Industriepolitik-Tagungsband: Die EMB Thesen in der Diskussion, Baden-Baden 1996, S. 24-37.
- Caesar, Rolf*, Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: *Hansmeyer, Karl - Heinrich* (Hrsg.), Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen, Berlin 1992, S. 115-182.
- Caesar, Rolf*, Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union, in: *Zohlhöfer, Werner* (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur Politischen Union?: Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor "Maastricht II", Berlin 1996, S. 145-173.
- Caesar, Rolf*, und *Hans Eckart Scharrer* (Hrsg.), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn 1994.
- Calliess, Christian*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 3b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik, Baden-Baden 1996.
- Carter, John R.*, In Search of Synergy: A Structure-Performance Test, in: *Review of Economics and Statistics* 59 (1977), S. 279-289.
- Caspari, Manfred*, Die Beihilferegeln des EWG-Vertrages und ihre Anwendung, in: *Mestmäcker, Ernst-Joachim, Hans Möller und Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 69-91.
- Caspari, Manfred*, Zur Abgrenzung von Industriepolitik und Wettbewerbspolitik der EG, in: *Gröner, Helmut* (Hrsg.), Wettbewerbsfragen der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1990, S. 9-21.
- Caspari, Manfred*, und *Dieter Schwarz*, Europäische Fusionskontrolle: Ein Historienspiel, in: *Andrea, Clemens-August, Jochen Kirchhoff und Gerd Pfeiffer* (Hrsg.), Wettbewerb als Herausforderung und Chance: Festschrift für Werner Benisch, Köln et al. 1989, S. 383-397.
- Cassel, Dieter*, Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik, in: *ders., Bernd-Thomas Ramb und H. Jörg Thieme* (Hrsg.), Ordnungspolitik, München 1988, S. 313-333.
- Casti, John L.*, The Theory of Networks, in: *Batten, David, John L. Casti und Roland Thord* (Hrsg.), Networks in Action: Communication, Economics and Human Knowledge, Berlin et al. 1995, S. 3-24.
- Caves, Richard E.*, und *David R. Barton*, Efficiency in US Manufacturing Industries, Cambridge, Mass. - London 1990.
- Ciresa, Meinhard*, Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik in der EG, Köln et al. 1993.
- Clapham, Ronald*, Das wettbewerbspolitische Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: *Cox, Helmut, Uwe Jens und Kurt Markert* (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht, München 1981, S. 131-148.
- Clapham, Ronald*, Märkte oder Bürokratien als Steuerungsmechanismen des Technologietransfers?, in: *Hasse, Rolf H., Josef Molsberger und Christian Watrin* (Hrsg.), Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 52-66.
- Clark, John Maurice*, Toward a Concept of Workable Competition, in: *American Economic Review* 30 (1940), S. 241-256.
- Clark, John Maurice*, Competition as a Dynamic Process, Washington, D. C. 1961.
- Comes, Stefan F.*, Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und die Osterweiterung, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 21 (1995), S. 53-64.

- Conrad, Markus**, Industriepolitik als wirtschaftspolitische Option in der sozialen Marktwirtschaft: Ein ordnungskonformes industriepolitisches Konzept für die Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1987.
- Cook, John**, und **Chris Kerse**, EEC Merger Control: Regulation 4064/89, London 1991.
- Coombes, David**, Politics and Bureaucracy in the European Community, London 1970.
- Cooper, Richard N.**, The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, New York et al. 1968.
- Cooper, Richard N.**, Worldwide versus Regional Integration: Is there an Optimum Size of the Integrated Area?, in: *Machlup, Fritz* (Hrsg.), Economic Integration Worldwide, Regional, Sectoral, London - Basingstoke 1976, S. 41-53.
- Corbett, Richard**, und **Otto Schmuck**, The new Procedures of the European Community after the Single European Act: Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience, in: *Engel, Christian*, und *Wolfgang Wessels* (Hrsg.), From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the Single European Act, Bonn 1992, S. 33-49.
- Coughlin, Peter**, Pareto Optimality of Policy Proposals with Probabilistic Voting, in: *Public Choice* 39 (1982), S. 427-433.
- Cremer, Wolfram**, Forschungssubventionen im Lichte des EGV: Zugleich ein Beitrag zu den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Subventionen, Baden-Baden 1995.
- Curzon Price, Victoria**, Industrial and Trade Policy in a Period of Rapid Structural Change, in: *Aussenwirtschaft* 41 (1986), S. 201-223.
- Dausies, Manfred A.**, Die rechtliche Dimension des Binnenmarktes, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1 (1990), S. 8-11.
- Dehousse, Renaud**, Integration v. Regulation?: On the Dynamics of Regulation in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies* 30 (1992), S. 383-402.
- Dehousse, Renaud**, Community Competences: Are there Limits to Growth, in: *ders.* (Hrsg.), *Europe after Maastricht: An ever closer Union?*, München 1994, S. 103-125.
- De Long, J. Bradford**, und **Lawrence H. Summers**, Macroeconomic Policy and Long-Run Growth, in: *Federal Reserve Bank of Kansas City, Policies for Long-Run Economic Growth*, Kansas City 1992, S. 93-128.
- Delors, Jacques**, Vorwort, in: *Cecchini, Paolo*, *Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden 1988, S. 3-13.
- Demsetz, Harold**, Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics* 12 (1969), S. 1-22.
- Demsetz, Harold**, Economics as a Guide to Antitrust Regulation, in: *Journal of Law and Economics* 19 (1976), S. 371-384.
- Demsetz, Harold**, Barriers to Entry, in: *American Economic Review* 72 (1982), S. 47-57.
- Derix, Hans-Heribert**, Soziale Marktwirtschaft und westeuropäischer Integrationsprozeß: Zum ordnungspolitischen Leitbild der Europäischen Union, in: *Klein, Werner, Spiridon Paraskevopoulos* und *Helmut Winter* (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft: Ein Modell für Europa*, Berlin 1994, S. 233-268.
- Dichmann, Werner**, Subsidiarität: Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (1994), S. 195-249.
- Dieckheuer, Gustav**, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, 2. Aufl., München - Wien 1991.

- Diekmann, Berend, und Siegfried Breier*, Der Kohäsionsfonds - ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: *Wirtschaftsdienst* 73 (1993), S. 258-265.
- Dixit, Avinash, und Victor Norman*, Außenhandelstheorie, München 1984.
- Dluhosch, Barbara.*, Strategische Fiskalpolitik in offenen Volkswirtschaften, Köln 1993.
- Döhring, Thomas*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 47 (1996), S. 293-323.
- Donat, Marcell von*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*, Baden-Baden 1995, S. 9-16.
- Donges, Juergen B.*, Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: *Beihfte der Konjunkturpolitik* 36 (1990), S. 169-187.
- Donges, Juergen B.*, Kritisches zu den Forderungen nach einer strategischen Industriepolitik, in: *Hasse, Rolf H., Josef Molsberger und Christian Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 182-199.
- Downs, Anthony*, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.
- Drauz, Götz, und Dirk Schroeder*, *Praxis der europäischen Fusionskontrolle*, 3. Aufl., Köln 1995.
- Dreher, Meinrad*, Kartellrechtsvielfalt oder Kartellrechtseinheit in Europa?: Harmonisierungsbedarf und Harmonisierungsgrenzen für nationale Kartellrechte, in: *Die Aktiengesellschaft* 38 (1993), S. 437-448.
- Dreher, Meinrad*, Gemeinsamer Europäischer Markt - einheitliche Wettbewerbsordnung?, in: *Referate des XXVIII. FIW-Symposiums, Umbruch der Wettbewerbsordnung in Europa*, FIW-Schriftenreihe Heft 165, Köln et al. 1995, S. 1-22.
- Dreher, Meinrad*, Das deutsche Kartellrecht vor der Europäisierung: Überlegungen zur 6. GWB-Novelle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 881-907.
- Duijm, Bernhard*, Die Wettbewerbspolitik der EG gegenüber vertikalen Vertriebsvereinbarungen, Baden-Baden 1997.
- Duijm, Bernhard*, Das Europäische System der Zentralbanken: Ein Modell für ein europäisches Kartellamt?, *Tübinger Diskussionsbeiträge* Nr. 90, Tübingen 1997.
- Duijm, Bernhard, und Helen Winter*, Möglichkeiten und Grenzen einer internationalen Wettbewerbsordnung, in: *Vitzthum, Wolfgang Graf* (Hrsg.), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1994, S. 225-247.
- Dunn, Malcolm H.*, Neue Industriepolitik oder Stärkung der Marktkräfte?, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (1995), S. 165-183.
- Dürr, Ernst*, Die Gefährdung der Marktwirtschaft durch die Europäische Gemeinschaft, in: *Duwendag, Dieter, und Horst Siebert* (Hrsg.), *Politik und Markt: Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre*, Stuttgart - New York 1980, S. 147-159.
- Dutton, John M., und Anni Thomas*, Treating Progress Functions as a Managerial Opportunity, in: *Academy of Management Review* 9 (1984), S. 235-247.
- Dye, Thomas R.*, *American Federalism: Competition among Governments*, Lexington 1990.
- Ebenroth, Carsten Thomas, und Knut Werner Lange*, EG-Fusionskontrolle nach Abschluß der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT: Zugleich Besprechung der Entscheidung der EG-Kommission Mannesmann/Vallourec/Ilva, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 601-615.

- Ebenroth, Carsten Thomas, und Marc Strittmatter**, Französisches Wettbewerbs- und Kartellrecht im Markt der Europäischen Union, Heidelberg 1995.
- Ebenroth, Carsten Thomas, Knut Werner Lange und Sabine Anne Mersch**, Die EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge, Heidelberg 1995.
- Ebenroth, Carsten Thomas, und Wolfgang Durach**, Das Wettbewerbs- und Kartellrecht Großbritanniens im Markt der Europäischen Union, Heidelberg 1996.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Die europäische Fusionskontrolle - erste Erfahrungen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 41 (1991), S. 535-545.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Der Beitrag der Wettbewerbspolitik zum Europäischen Binnenmarkt, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 5-20.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, "Erweiterung und Vertiefung", in: *Kantzenbach, Erhard, und Otto G. Mayer* (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Berlin 1993, S. 9-22.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Wettbewerbspolitik im Binnenmarkt, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 39 (1993), S. 793-797.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Ist die Verordnung Nr. 17 noch zeitgemäß?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43 (1993), S. 997-1001.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Zur Wettbewerbspolitik und zum Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch 1994*, München 1994, S. 19-42.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Industriepolitik aus europäischer Sicht, in: *Oberender, Peter* (Hrsg.), *Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik*, Berlin 1994, S. 107-125.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: *Integration* 18 (1995), S. 11-21.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, 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 1995, S. 37-51.
- Ehlermann, Claus-Dieter**, Implementation of EC Competition Law by National Anti-Trust Authorities, in: *European Competition Law Review* 17 (1996), S. 88-95.
- Ehricke, Ulrich**, Der Art. 90 EWGV - eine Neubetrachtung, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4 (1993), S. 211-216.
- Ehricke, Ulrich**, Das Verbot des Weiterverkaufs zum Verlustpreis und Gemeinschaftsrecht, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 108-114.
- Eichhorn, Peter, und Dorothea Greiling**, Die europäische Industriepolitik zur Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1995, Nr. B 24, S. 18-25.
- Eickhof, Norbert**, Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Regulierungstheorie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 5 (1986), S. 122-139.
- Eickhof, Norbert**, Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 44 (1993), S. 203-222.
- Eickhof, Norbert**, Die Industriepolitik der Europäischen Union: Zweckmäßige Weiterentwicklung oder revisionsbedürftige Fehlentwicklung der europäischen Wirtschaftspolitik, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam* Nr. 6, Potsdam 1996.

- Eickhof, Norbert**, Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 15, Potsdam 1997.
- Eickhof, Norbert**, Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union: Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 16, Potsdam 1997.
- Einem, Eberhard von**, Industriepolitik: Anmerkungen zu einem kontroversen Begriff, in: *Jürgens, Ulrich, und Wolfgang Krumbein* (Hrsg.), Industriepolitische Strategien: Bundesländer im Vergleich, Berlin 1991, S. 11-34.
- Ekelund, Robert B., und Robert D. Tollison**, Mercantilism as an Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective, College Station 1981.
- El-Agraa, Ali M.**, The Theory and Measurement of International Economic Integration, New York 1989.
- Elßer, Stefan**, Innovationswettbewerb: Determinanten und Unternehmensverhalten, Frankfurt am Main et al. 1993.
- Emmerich, Volker**, Die Auslegung von Art. 85 Abs. 1 EWG-Vertrag durch die bisherige Praxis der Kommission, in: *Europarecht* 6 (1971), S. 295-334.
- Emmerich, Volker**, Kartellrecht, 7. Aufl., München 1994.
- Enelow, James M., und Melvin J. Hinich**, Introduction, in: *dies.* (Hrsg.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge 1990, S. 1-11.
- Engel, Christian, und Christine Borrmann**, Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung: EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Bonn 1991.
- Epple, Dennis, Linda Argote und Rukmini Devadas**, Organizational Learning Curves: A Method for Investigating Intra-plant Transfer of Knowledge Acquired Through Learning by Doing, in: *Organization Science* 2 (1991), S. 58-70.
- Erber, Georg, Harald Hagemann und Stephan Seiter**, Zur Industriepolitik in Europa, in: *Auer, Frank von, und Michael Geuenich* (Hrsg.), *Industriepolitik für Europa Sozialpartner im Dialog*, Mössingen - Talheim 1995, S. 86-116.
- Erber, Georg, Harald Hagemann und Stephan Seiter**, Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie, Berlin - Stuttgart 1996.
- Eser, Thiemo W., und Martin Hallet**, Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis, in: *Osteuropa-Wirtschaft* 38 (1993), S. 193-217.
- Eucken, Walter**, Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1965.
- Eucken, Walter**, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen 1975.
- Everling, Ulrich**, Rechtsfragen einer Industriepolitik im Gemeinsamen Markt, in: *Europarecht* 3 (1968), S. 175-191.
- Everling, Ulrich**, Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Reichert-Facilides, Fritz, Fritz Rittner und Jürgen Sasse* (Hrsg.), *Festschrift für Reimer Schmidt*, Karlsruhe 1976, S. 165-185.
- Everling, Ulrich**, Vom Zweckverband zur Struktur der Europäischen Union: Überlegungen zur Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: *Stödter, Rolf, und Werner Thieme* (Hrsg.), *Hamburg - Deutschland - Europa: Festschrift für Hans P. Ipsen*, Tübingen 1977, S. 595-615.

- Everling, Ulrich**, Zur Funktion der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft: Vom Abbau der Verzerrungen zur Schaffung des Binnenmarktes, in: *Capotorti, F., et al.* (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'integration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1987, S. 227-245.
- Everling, Ulrich**, Zur Wettbewerbskonzeption in der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 40 (1990), S. 995-1009.
- Everling, Ulrich**, Reflections on the Structure of the European Union, in: *Common Market Law Review* 29 (1992), S. 1053-1077.
- Everling, Ulrich**, Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG-Wettbewerbspraxis, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43 (1993), S. 709-723.
- Faber, Malte**, und **Friedrich Breyer**, Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der europäischen Integration, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 31 (1980), S. 213-227.
- Falke, Josef**, Föderalismus und rechtliche Regulierung der Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Stuby, Gerhard* (Hrsg.), *Föderalismus und Demokratie*, Baden-Baden 1992, S. 195-220.
- Falkenkötter, Thomas**, Der Streit um die sächsischen VW-Beihilfen - Anlaß für grundsätzliche Klärung, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 49 (1996), S. 2689-2694.
- Färber, Gisela**, Subventionen vor dem EG-Binnenmarkt: Eine Bestandsaufnahme von nationalen Beihilfen und EG-Interventionen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, 2. Aufl., Speyer 1994.
- Färber, Gisela**, Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der Europäischen Union: Strukturen, Normen und Defizite, Frankfurt am Main - New York 1995.
- Federal Trade Commission**, Statement of Boeing Company/McDonnell Douglas Corporation, abgedruckt in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 705-708.
- Fehl, Ulrich**, Das Konzept der Contestable Markets und der Marktprozeß, in: *Bombach, Gottfried, et al.* (Hrsg.), *Industrieökonomik: Theorie und Empirie*, Tübingen 1985, S. 29-49.
- Feldmaier, Gerhard**, und **Karin Winkler**, Industriepolitik à la MITI - ein ordnungspolitisches Vorbild für Europa?, *Berichte aus dem Weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen* Nr. 39, Bremen 1996.
- Feldmann, Horst**, Der merkantilistische Charakter der EG-Industriepolitik, in: *Vitzthum, Wolfgang Graf* (Hrsg.), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1994, S. 137-152.
- Feldstein, Martin**, Tax Policy and International Capital Flows, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 130 (1994), S. 675-697.
- Feuring, Wolfgang**, Zusammenschlußkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Köln et al. 1980.
- Fikentscher, Wolfgang**, und **Andreas Heinemann**, Der >> Draft International Antitrust Code<< - Initiative für ein Weltkartellrecht im Rahmen des GATT, in: *Fikentscher, Wolfgang*, und *Ulrich Immenga* (Hrsg.), *Draft International Antitrust Code: Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts mit ergänzenden Beiträgen*, Baden-Baden 1995, S. 19-33.
- Finking, Gerhard**, Grundlagen der sektoralen Wirtschaftspolitik: Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium wichtiger Begriffe der sektoralen Wirtschaftspolitik, Köln 1978.
- Folz, Hans-Ernst**, Die soziale Marktwirtschaft als Staatsziel!?, Landsberg am Lech 1994.

- Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.**, Europa: Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, München 1962.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.**, Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Frankfurt/Main 1992.
- Frantz, Roger S.**, X-Efficiency: Theory, Evidence and Applications, Boston - Dordrecht - Lancaster 1988.
- Franzmeyer, Fritz**, Concepts of Industrial Policy in the Industrial West: Are Mutual Trade Relations in Danger?, in: *Saunders, Christopher T.* (Hrsg.), Industrial Policies and Structural Change, Houndmills et al. 1987, S. 45-56.
- Franzmeyer, Fritz**, EG-Konzept überdenken, in: *Konjunkturpolitik* 37 (1991), S. 331-348.
- Franzmeyer, Fritz**, Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler, in: *DIW-Wochenbericht* 59 (1992), S. 188-193.
- Franzmeyer, Fritz**, Europäische Struktur- und Regionalpolitik, in: *Ohr, Renate* (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart - Berlin - Köln 1996, S. 111-140.
- Franzmeyer, Fritz**, EU-Strukturpolitik vor neuen Herausforderungen: Währungsunion und Osterweiterung, in: *Caesar, Rolf* (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 249-265.
- Frees, Christian-Peter**, Das neue industriepolitische Konzept der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europarecht* 26 (1991), S. 281-287.
- Frey, Arthur**, Die Montan-Union in der Sicht der Theorien der Wirtschaftssysteme und der Marktformen, Winterthur 1959.
- Frey, Bruno S.**, Models of Perfect Competition and Pure Democracy, in: *Kyklos* 23 (1970), S. 736-755.
- Frey, Bruno S.**, und **Heinz Buhofer**, Integration and Protectionism: A Comparative Institutional Analysis, in: *Aussenwirtschaft* 41 (1986), S. 167-188.
- Freytag, Andreas**, Zur Rolle der EG-Kommission in der Europäischen Industriepolitik, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 42 (1993), S. 295-307.
- Freytag, Andreas**, Die strategische Handels- und Industriepolitik der EG: Eine politökonomische Analyse, Köln 1995.
- Funkschmidt, Gerhard**, Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: *Caesar, Rolf* (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 209-221.
- Gäfgen, Gérard**, Zentrale oder dezentrale Wirtschaftspolitik in Europa, in: *Gahlen, Bernhard, Helmut Hesse und Hans Jürgen Ramser* (Hrsg.), Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Tübingen 1994, S. 29-52.
- Gahlen, Bernhard**, Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft, in: *Issing, Otmar* (Hrsg.), Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 852-871.
- Geister, Hans-Armin**, Wettbewerbs- und Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1981.
- Gerken, Lüder**, Politische und ökonomische Integration in Europa, in: *ders.* (Hrsg.), Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die Europäische Integration nach Maastricht, Freiburg 1993, S. 13-38.
- Gerken, Lüder**, Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: *ders.* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 3-33.

- Gerken, Lüder**, Institutional Competition: An Orientative Framework, in: *ders.* (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills et al. 1995, S. 1-31.
- Gerken, Lüder**, und **Andreas Renner**, Nachhaltigkeit durch Wettbewerb, Tübingen 1996.
- Giersch, Herbert**, Allgemeine Wirtschaftspolitik: Bd. 1 - Grundlagen, Wiesbaden 1961.
- Giersch, Herbert**, Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 9 (1964), S. 61-90.
- Giersch, Herbert**, Schumpeter and the Current and Future Development of the World Economy, in: *Frisch, Helmut* (Hrsg.), Schumpeterian Economics, Eastbourne - New York 1981, S. 49-59.
- Giersch, Herbert**, Europa 1992 - Ordnungspolitische Chancen und Risiken, Freiburg 1990.
- Giersch, Herbert**, Marktwirtschaftliche Perspektiven für Europa, Düsseldorf et al. 1993.
- Giersch, Herbert**, Diskussionsbeitrag zu: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 35-44.
- Gieseck, Arne**, Krisenmanagement in der Stahlindustrie: Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988, Berlin 1995.
- Glaesner, Hans-Joachim**, Gemeinschaftspolitik im Bereich von Wissenschaft und Technologie, in: *Schwarze, Jürgen*, und *Roland Bieber* (Hrsg.), Das europäische Wirtschaftsrecht vor den Herausforderungen der Zukunft, Baden-Baden 1985, S. 55-83.
- Graf, Hans Georg**, Muster-Voraussagen und Erklärungen des Prinzips bei F. A. von Hayek: Eine methodologische Untersuchung, Tübingen 1978.
- Grabitz, Eberhard**, Gemeinsamer Markt und nationale Subventionen, in: *Magiera, Siegfried* (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1985, S. 95-112.
- Grabitz, Eberhard**, Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung, in: *Integration* 9 (1986), S. 95-100.
- Gray, John N.**, Freiheit im Denken Hayeks, Tübingen 1995.
- Groeben, Hans von der**, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration, Tübingen 1970.
- Groeben, Hans von der**, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft: Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966), Baden-Baden 1982.
- Groeben, Hans von der**, Probleme einer europäischen Wirtschaftsordnung, in: *Baur, Jürgen F.*, *Peter-Christian Müller-Graff* und *Manfred Zuleeg* (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Bömer zum 70. Geburtstag, Köln et al. 1992, S. 99-123.
- Groeben, Hans von der**, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, Baden-Baden 1995.
- Groeben, Hans von der**, und **Ernst-Joachim Mestmäcker**, Verfassung oder Technokratie für Europa, Frankfurt am Main 1974.
- Groger, Thomas**, und **Thomas Janicki**, Weiterentwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 991-1005.
- Gröner, Helmut**, Integrationsmerkmale und Integrationsmethoden: Die ordnungspolitische Konzeption der EG im Wandel, in: *ders.* und *Alfred Schüller* (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 3-19.

- Gröner, Helmut**, und **Andreas Knorr**, Internationalisierung der Wettbewerbspolitik, in: *Im-menga, Ulrich, Wernhard Möschel* und *Dieter Reuter* (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 1996, S. 579-591.
- Grosseckler, Heinz**, Der Beitrag der Freiburger Schule zur Theorie der Gestaltung von Wirtschaftssystemen, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 90, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster 1987.
- Grossman, Gene M.**, und **Elhanan Helpman**, Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge, Mass - London 1991.
- Grossman, Gene M.**, und **Elhanan Helpman**, Endogenous Innovation in the Theory of Growth, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 23-44.
- Große-Hüttmann, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU: Eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips, Tübingen 1996.
- Gundlach, Gustav** (Hrsg.), Die sozialen Rundschreiben Leos XIII. und Pius XI., 3. Aufl., Paderborn 1960.
- Gupta, Anil K.**, und **Vilay Govindarajan**, Knowledge Flows and the Structure of Multinational Corporations, in: *Academy of Management Review* 16 (1991), S. 768-792.
- Haakonssen, Knud**, The Science of a Legislator: The Natural Jurisprudence of David Hume and Adam Smith, Cambridge et al. 1981.
- Hagiwara, Minoru**, The Way from Industrial Policy to Competition Policy in Japan: Especially concerned with the Viewpoint of the Conflict between MITI and FTC, in: *Kruse, Jörn, Kurt Stockmann* und *Lothar Vollmer* (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 363-377.
- Hamm, Walter**, Die europäische Wirtschaftsunion - eine Gefahr für die Marktwirtschaft?, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 44 (1993), S. 3-14.
- Hammerl, Christoph**, Inländerdiskriminierung, Berlin 1997.
- Hannowsky, Dirk**, und **Andreas Renner**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, Tübingen 1996.
- Hansen, Knud**, Die japanische Herausforderung - braucht Europa eine neue Industriepolitik?, Diskussionspapier des Bundeskartellamtes Berlin Nr. 186, Berlin 1993.
- Hartmann, Martina**, Zur ordnungspolitischen Kontroverse: Wettbewerbspolitik - Industriepolitik, ifo-Diskussionsbeiträge Nr. 8, München 1993.
- Hartwig, Karl-Hans**, Ordnungstheorie und die Tradition des ökonomischen Denkens, in: *Cas-sel, Dieter, Bernd-Thomas Ramb* und *H. Jörg Thieme* (Hrsg.), Ordnungspolitik, München 1988, S. 31-51.
- Hasse, Rolf H.**, Die ordnungspolitischen Herausforderungen Osteuropas, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 37 (1992), S. 173-190.
- Hauser, Heinz**, Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 459-476.
- Hawk, Barry E.**, The EEC Merger Regulation: The First Step Towards One-Stop Merger Control, in: *Antitrust Law Journal* 59 (1990), S. 195-235.
- Hayek, Friedrich August von**, Kinds of Rationalism, in: *ders.*, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London - Henly 1967, S. 82-95.
- Hayek, Friedrich August von**, Arten der Ordnung, in: *ders.*, *Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze*, Tübingen 1969, S. 32-46.

- Hayek, Friedrich August von*, Dr. Bernhard Mandeville, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 126-143.
- Hayek, Friedrich August von*, Die Sprachverwirrung im politischen Denken - mit einigen Vorschlägen zur Abhilfe, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 206-231.
- Hayek, Friedrich August von*, Die Rechts- und Staatsphilosophie David Humes, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 232-248.
- Hayek, Friedrich August von*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders.*, Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 249-278.
- Hayek, Friedrich August von*, Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen 1972.
- Hayek, Friedrich August von*, Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 26 (1975), S. 12-21.
- Hayek, Friedrich August von*, Wirtschaftstheorie und Wissen, in: *ders.*, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg 1976, S. 49-77.
- Hayek, Friedrich August von*, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: *ders.*, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg 1976, S. 103-121.
- Hayek, Friedrich August von*, The Sensory Order: An Inquiry into Foundations of Theoretical Psychology, London - Henly 1976.
- Hayek, Friedrich August von*, New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas, London - Henly 1978.
- Hayek, Friedrich August von*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 1: Regeln und Ordnung, 2. Aufl., Landsberg 1986.
- Hayek, Friedrich August von*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Illusion der sozialen Gerechtigkeit, 2. Aufl., Landsberg 1986.
- Hayek, Friedrich August von*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 3: Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, 2. Aufl., Landsberg 1986.
- Hayek, Friedrich August von*, Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen 1991.
- Hayek, Friedrich August von*, Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus, Tübingen 1996.
- Hedrich, Carl-Christoph*, Die Kritik an den Maastrichter Beschlüssen über die Europäische Währungsunion: Rechtliche und ökonomische Argumente, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45 (1994), S. 68-91.
- Heilemann, Ullrich*, und *Hans Dietrich von Loeffelholz*, Wachstum durch Transeuropäische Netze?: Zum Infrastrukturprogramm des Weißbuchs, in: *König, Heinz* (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?: Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden 1994, S. 83-100.
- Heinemann, Friedrich*, Europäische Investitionsbank - Subsidiärer Finanzintermediär oder Umverteilungsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst 73 (1993), S. 98-103.
- Heinemann, Friedrich*, Für ein Europa ohne Schuldenberg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.06.1995, S. 13.
- Hellmann, Rainer*, Europäische Industriepolitik: Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus, Baden-Baden 1994.
- Helpman, Elhanan*, und *Paul R. Krugman*, Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy, Cambridge, Mass. - London 1985.

- Hengstenberg, H. E.**, Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips, in: *Utz, A. F.* (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip*, Heidelberg 1953, S. 19-44.
- Henzler, Herbert**, Kritische Würdigung der Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 63 (1993), S. 5-21.
- Herbermann, Jan Dirk**, Die Zeche zahlt der Kunde, in: *Handelsblatt* vom 15.08.1997, S. 8.
- Herdegen, Matthias**, *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl., München 1995.
- Herder-Dornreich, Phillip**, Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie, in: *Issing, Otmar* (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981, S. 671-687.
- Herdzina, Klaus**, Marktstruktur und Wettbewerb, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 93 (1973), S. 267-284.
- Herdzina, Klaus**, Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie, in: *ders.* (Hrsg.), *Wettbewerbstheorie*, Köln 1975, S. 15-28.
- Herdzina, Klaus**, *Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb*, Berlin 1981.
- Herdzina, Klaus**, *Wettbewerbspolitik*, 4. Aufl., Stuttgart - Jena 1993.
- Heuss, Ernst**, *Allgemeine Markttheorie*, Tübingen - Zürich 1965.
- Hilf, Meinhard**, Notwendige oder zweckmäßige institutionelle Veränderungen der Europäischen Union, in: *Referate des XXIX. FIW-Symposiums, EU-Regierungskonferenz'96* Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, FIW-Schriftenreihe Heft 169, Köln et al. 1996, S. 63-79.
- Hilf, Meinhard**, und **Reinhard Rolf**, Das "Neue Instrument" der EG: Eine rechtsstaatliche Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik?, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 31 (1985), S. 297-311.
- Hilpert, Hanns Günther**, Japanische Industriepolitik: Grundlagen, Träger, Mechanismen, in: *ifo-Schnelldienst* 46 (1993), Nr. 17/18, S. 7-22.
- Hilpert, Hanns Günther**, **Wolfgang Ochel**, **Horst Penzkofer** und **Michael Reinhard**, *Wirtschafts- und Technologiepolitik und ihre Auswirkung auf den internationalen Wettbewerb: Das Beispiel der Halbleiterindustrie*, Berlin - München 1994.
- Hilz, Wolfram**, Das Subsidiaritätsprinzip im Maastricht-Prozeß: Eine europapolitische Karriere, in: *Sturm, Roland* (Hrsg.), *Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips*, Baden-Baden 1996, S. 11-35.
- Hirsch, Günter**, Die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtsetzungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaften, *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes Sektion Rechtswissenschaft Nr. 330*, Saarbrücken 1995.
- Hirschman, Albert O.**, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge Mass. - London 1970.
- Hitzler, Gerhard**, *Systeme der Fusionskontrolle: Ein Vergleich der Fusionskontrolle nach französischem und europäischem Recht mit der Fusionskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, München 1979.
- Hobbes, Thomas**, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates*, hrsg. von *Iring Fetscher*, Frankfurt am Main - Berlin - Wien 1976.
- Hobday, Mike**, *The European Semiconductor Industry: Resurgence and Rationalisation*, in: *Freeman, Christopher, Margaret Sharp und William Walker* (Hrsg.), *Technology and Future of Europe: Global Competition and the Environment in the 1990s*, London - New York 1991, S. 80-94.

- Höffe, Otfried**, Subsidiarität als europapolitisches Prinzip, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 1995, S. 121-138.
- Hoischen, Stefan**, Die Beihilferegelung in Art. 92 EWGV, Köln et al. 1989.
- Holland, Stuart**, The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990, Nottingham 1993.
- Holtzmann, Hans-Dieter**, Regionalpolitik der Europäischen Union: Eine Erfolgskontrolle in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin 1997.
- Holzem, Reiner**, Industriepolitik und Wirtschaftsordnung: Ordnungstheoretische Bewertung von Schwerpunkten der europäischen Industriepolitik und der deutschen Forschungs- und Technologiepolitik, Frankfurt am Main et al. 1995.
- Holzheu, Franz**, Arbeitsplätze im Wettbewerb: Zum 25. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: *Finanzarchiv: Zeitschrift für das gesamte Finanzwesen* 47 (1989), S. 1-23.
- Hözlner, Heinrich**, Eine EG-Industriepolitik: Wohltat oder Sündenfall, in: *Handelsblatt* vom 30.04.1992, S. 8.
- Homann, Karl**, und **Christian Kirchner**, Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 45-69.
- Hommelhoff, Peter**, Zur Harmonisierung der nationalen Kartellrechte in Europa, in: *Bruchhausen, Karl, Wolfgang Hefermehl, Peter Hommelhoff und Herbert Messer* (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Nirk zum 70. Geburtstag am 11. Oktober 1992, München 1992, S. 471-481.
- Hommelhoff, Peter**, Industriepolitik versus Wettbewerbspolitik im Maastricht-Vertrag, in: *ders. und Paul Kirchhof* (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 131-141.
- Hoppmann, Erich**, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität - Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 179 (1966), S. 286-323.
- Hoppmann, Erich**, Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 18 (1967), S. 77-94.
- Hoppmann, Erich**, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs: Bemerkungen zu Kantzenbachs Erwidern, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 181 (1967/68), S. 251-264.
- Hoppmann, Erich**, Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, in: *Schneider, Hans K.* (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik, Berlin 1968, S. 9-49.
- Hoppmann, Erich**, "Neue Wettbewerbspolitik": Vom Wettbewerb zur staatlichen Mikro-Steuerung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 184 (1970), S. 397-416.
- Hoppmann, Erich**, Fusionskontrolle, Tübingen 1972.
- Hoppmann, Erich**, Soziale Marktwirtschaft oder Konstruktivistischer Interventionismus?: Zur Frage der Verfassungskonformität der wirtschaftspolitischen Konzeption einer <<Neuen Wirtschaftspolitik>>, in: *Tuchfeldt, Egon* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 27-68.
- Hoppmann, Erich**, Preiskontrolle und Als-Ob-Konzept, Tübingen 1974.

- Hoppmann, Erich**, Marktbeherrschung und Preismissbrauch: Möglichkeiten und Grenzen kartellrechtlicher Preiskontrollen dargestellt am Beispiel der pharmazeutischen Industrie, Baden-Baden 1983.
- Hoppmann, Erich**, Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders.*, Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988, S. 376-411.
- Hoppmann, Erich**, Moral und Marktsystem, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 41 (1990), S. 3-26.
- Hort, Peter**, Droht nun ein transatlantischer Luftkrieg?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.05.1997, S. 16.
- Hrbek, Rudolf**, Der Ertrag der >>Verfassungsdebatte<< von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, in: *Baur, Jürgen F., Peter-Christian Müller-Graff und Manfred Zuleeg* (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln et al. 1992, S. 125-149.
- Hrbek, Rudolf** (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993.
- Hrbek, Rudolf**, Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: *Aussenwirtschaft* 50 (1995), S. 43-66.
- Hrbek, Rudolf**, Maastricht II: Etappe oder neue europapolitische Weichenstellung, in: *Caesar, Rolf, und Renate Ohr* (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden-Baden 1996, S. 25-38.
- Hrbek, Rudolf**, und **Christine Probst**, Keine Regel ohne Ausnahme?: Protektionistische Tendenzen der Bundesrepublik in der Textilhandelspolitik der EG, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 41 (1990), S. 117-130.
- Hrbek, Rudolf**, und **Christian Roth**, Ordnungspolitische Fragen im Europäischen Parlament, in: *Vizthum, Wolfgang Graf* (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 17-45.
- Hume, David**, Ein Traktat über die menschliche Natur, hrsg. von *Reinhard Brandt*, Hamburg 1973.
- Hummel, Marlies**, Industriepolitik-kontrovers, in: ifo-Schnelldienst 46 (1993), Nr. 17/18, S. 3-6.
- Imai, Ken-ichi**, und **Hiroyuki Itami**, Interpenetration of Organization and Market: Japan's Firm and Market in Comparison with the U. S., in: *International Journal of Industrial Organization* 2 (1984), S. 285-310.
- Immenga, Ulrich**, Die Sicherung unverfälschten Wettbewerbs durch Europäische Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 40 (1990), S. 371-381.
- Immenga, Ulrich**, Wettbewerbspolitik contra Industriepolitik nach Maastricht, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg 1993, S. 147-165.
- Immenga, Ulrich**, Die Europäische Fusionskontrolle im wettbewerbspolitischen Kräftefeld, Tübingen 1993.
- Immenga, Ulrich**, Diskussionsbeitrag zu: Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 229-235.
- Immenga, Ulrich**, Internationaler Wettbewerb, Beihilfen, Antidumpingverfahren: Von der Politik zum Recht, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1993/94: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland und EG*, FIW-Schriftenreihe Heft 163, Köln et al. 1995, S. 1-16.

- Immenga, Ulrich, und Andreas Fuchs**, Art. 85 EWG-Vertrag als Grenze für Unternehmensbeteiligung, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 41 (1988), S. 3052-3059.
- Ipsen, Hans-Peter**, Europäische Verfassung - Nationale Verfassung, in: *Europarecht* 22 (1987), S. 195-213.
- Isensee, Josef**, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht: Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968.
- Isensee, Josef**, Europa - die politische Erfindung eines Erdteils, in: *ders.* (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin 1993, S. 103-138.
- Jacquemin, Alexis**, Cooperative Agreements in R&D and European Antitrust Policy, in: *European Economic Review* 32 (1988), S. 551-560.
- Jacquemin, Alexis**, Horizontal Concentration and European Merger Policy, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 539-550.
- Jacquemin, Alexis, Pierre Buigues und Fabienne Itzkovitz**, Horizontale Konzentration, Fusionen und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europäische Wirtschaft* 1989, Nr. 40, S. 1-103.
- Janicki, Thomas, und Bernhard Molitor**, Wettbewerbssicherung durch Schaffung eines Europäischen Kartellamtes, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), S. 36-39.
- Jarass, Hans-D.**, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, Köln et al. 1994.
- Jerusalem, Franz W.**, *Das Recht der Montanunion*, Berlin - Frankfurt am Main 1954.
- Jestaedt, Matthias**, Die Relativität des Subsidiaritätsprinzips, in: *Scholz, Rupert* (Hrsg.), *Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentralismus - wieviel Subsidiarität?*, Köln 1994, S. 110-115.
- Joerges, Christian**, Paradoxes of Deregulatory Strategies at Community Level: the Example of Product Safety Policy, in: *Majone, Giandomenico* (Hrsg.), *Deregulation or RE-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London 1990, S. 176-197.
- Joerges, Christian**, Wirtschaftsrecht, Nationalstaat und der Vertrag von Maastricht, in: *Leviathan* 21 (1993), S.493-516.
- Joerges, Christian**, Legitimationsprobleme des Europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht, in: *Brüggemeier, Gert* (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, S. 91-130.
- Jones, Christopher, und F. Enrique González-Díaz**, *The EEC Merger Regulation*, London 1992.
- Jones, Eric Lionel**, *Das Wunder Europa: Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens*, Tübingen 1991.
- Kaltefleiter, Werner**, Wettbewerb als Ordnungsprinzip für Europa, in: *Referate des XXVII. FIW-Symposions, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum*, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln 1994, S. 1-8.
- Kammler, Hans**, Wettbewerb der Systeme: Ein Thema von gestern?, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 43 (1992), S. 91-106.
- Kammler, Hans**, Pluralismus als Vorbedingung der Vitalität Europas, in: *Caesar, Rolf, und Renate Ohr* (Hrsg.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden 1996, S. 277-282.
- Kantzenbach, Erhard**, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, 2. Aufl., Göttingen 1967.

- Kantzenbach Erhard**, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität: Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 181 (1967/68), S. 193-241.
- Kantzenbach, Erhard**, Thesen zur gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), *Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg 1993, S. 167-188.
- Kantzenbach, Erhard**, Unternehmenskonzentration und Wettbewerb, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 294-302.
- Kantzenbach, Erhard**, und **Hermann H. Kalfass**, Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs - workable competition, in: *Cox, Helmut, Uwe Jens und Kurt Markert* (Hrsg.), *Handbuch des Wettbewerbs: Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht*, München 1981, S. 103-127.
- Kaps, Carola**, Kommt es zum Luftkrieg?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.06.1997, S. 12.
- Karl, Matthias**, Der Zusammenschlußbegriff in der Europäischen Fusionskontrollverordnung: Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Entscheidungspraxis der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1996.
- Katz, Michael L.**, und **Carl Shapiro**, On the Licensing of Innovations, in: *Rand Journal of Economics* 16 (1985), S. 504-520.
- Katz, Michael L.**, und **Janusz A. Ordover**, R&D Cooperation and Competition, in: *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* 1990, S. 137-203.
- Katz, Michael L.**, und **Carl Shapiro**, Systems Competition and Network Effects, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994), S. 93-115.
- Kaysen, Carl**, und **Donald F. Turner**, *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge, Mass. 1959.
- Kellenbenz, Hermann**, *Der Merkantilismus in Europa und die soziale Mobilität*, Wiesbaden 1965.
- Kelton, Christina M. L.**, und **Leonard W. Weiss**, Change in Concentration, Change in Cost, Change in Demand, and Change in Price, in: *Weiss, Leonard W.* (Hrsg.), *Concentration and Price*, Cambridge, Mass. - London 1990, S. 41-66.
- Keohane, Robert O.**, und **Stanley Hoffmann**, Institutional Change in Europe in the 1980s, in: *dies.* (Hrsg.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder - San Francisco - Oxford 1991, S. 1- 39.
- Kerber, Wolfgang**, Rights, Innovations and Evolution: The Distributional Effects of Different Rights to Innovate, in: *Review of Political Economy* 5 (1993), S. 427-452.
- Kerber, Wolfgang**, *Die Europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG: Zwei Analysen zur Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts*, Bayreuth 1994.
- Kerber, Wolfgang**, Der EG Fusionskontrollfall >>Nestlé/Perrier<<, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 21-35.
- Kerber, Wolfgang**, und **Viktor Vanberg**, Competition among Institutions: Evolution within Constraints, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S. 35-64.
- Kersbergen, Kees van**, und **Bertjan Verbeek**, The Politics of Subsidiarity in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), S. 215-236.
- Kirchgässner, Gebhard**, Wirtschaftspolitik und Politiksystem: Zur Kritik der traditionellen Ordnungstheorie aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Cassel, Dieter, Bernd-Thomas Ramb und H. Jörg Thieme* (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, München 1988, S. 53-75.

- Kirchgässner, Gebhard**, Ansatzmöglichkeiten zur Lösung europäischer Umweltprobleme, in: *Aussenwirtschaft* 47 (1992), S. 55-77.
- Kirchgässner, Gebhard**, Haftungsrecht und Schadensersatzansprüche als umweltpolitische Instrumente, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 15 (1992), S. 15-44.
- Kirchhof, Paul**, Deutschland in der Europäischen Union, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch* 1994, München 1994, S. 1-18.
- Kirchhof, Paul**, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Hommelhoff, Peter, und Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg 1994, S. 11-24.
- Kirchner, Christian**, Ökonomische Analyse des Rechts und Recht der Wettbewerbsbeschränkungen (Antitrust Law and Economics), in: *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 144 (1980), S. 563-588.
- Kirzner, Israel M.**, *Wettbewerb und Unternehmertum*, Tübingen 1978.
- Kirzner, Israel M.**, *The Meaning of Market Process: Essays in the Development of Modern Austrian Economics*, London - New York 1992.
- Kitch, Edmund**, Business Organization Law: State or Federal?, in: *Buxbaum, Richard M., Gérard Hertig, Alain Hirsch und Klaus J. Hopt* (Hrsg.), *European Business Law: Legal and Economic Analyses on Integration and Harmonization*, Berlin - New York 1991, S. 35-50.
- Kleps, Karlheinz**, Zur Konkurrenz Wirtschaftspolitischer Konzeptionen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 15/16 (1965), S. 275-332.
- Klodd, Henning**, *Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich*, Tübingen 1987.
- Klodd, Henning**, Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten, in: *König, Heinz* (Hrsg.), *Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?: Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch*, Baden-Baden 1994, S. 49-64.
- Klodd, Henning**, *Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik*, München 1995.
- Klodd, Henning, et al.**, *Forschungspolitik unter EG-Kontrolle*, Tübingen 1988.
- Klodd, Henning, Jürgen Stehn et al.**, *Die Strukturpolitik der EG: Schwerpunktstudie zur Strukturberichterstattung*, Tübingen 1992.
- Koch, James V.**, *Industrial Organization and Prices*, 2. Aufl., London et al. 1981.
- Koford, Kenneth**, The Median and the Competitive Equilibrium in one Dimension, in: *Public Choice* 76 (1993), S. 273-288.
- König, Heinz, Georg Licht und Matthias Staat**, F&E-Kooperationen und Innovationsaktivität, in: *Gahlen, Bernhard, Helmut Hesse und Hans Jürgen Ramser* (Hrsg.), *Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, Tübingen 1994, S. 219-242.
- Kokalj, Ljuba, und Horst Albach**, *Industriepolitik in der Marktwirtschaft: Ein internationaler Vergleich*, Stuttgart 1987.
- Konow, Gerhard**, Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, in: *Die öffentliche Verwaltung* 46 (1993), S. 405-412.
- Koop, Michael J.**, Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: *Streit, Manfred E., und Stefan Voigt* (Hrsg.), *Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas*, Baden-Baden 1996, S. 54-62.
- Korah, Valentine**, EEC-Competition Policy: Legal Form or Economic Efficiency, in: *Current Legal Problems* 39 (1986), S. 85-109.

- Korah, Valentine**, R&D and the EEC Competition Rules Regulation 418/85, Oxford 1986.
- Korah, Valentine**, The Control of Mergers under the EEC Competition Law, in: European Competition Law Review 8 (1987), S. 239-255.
- Korah, Valentine**, Franchising and the EEC Competition Rules Regulation 4087/88, Oxford 1989.
- Korah, Valentine**, An Introductory Guide to EEC Competition Law and Practice, 5. Aufl., London 1994.
- Koslowski, Peter**, Market and Democracy As Discourses Limits to Discursive Social Coordination, in: ders. (Hrsg.), Individual Liberty and Democratic Decision-Making: The Ethics, Economics, and Politics of Democracy, Tübingen 1987, S. 58-92.
- Kötz, Hein**, Rechtsvereinheitlichung - Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, in: Rebls Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 1-18.
- Koutsoyiannis, Anna**, Modern Microeconomics, 2. Aufl., London - Basingstoke 1981.
- Kowalsky, Wolfgang**, Europa vor der Herausforderung zivilisierter Innenbeziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1995, Nr. B 3/4, S.17-23.
- Krämer, Hans R.**, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration: Versuch einer Systematik, Tübingen 1969.
- Kramer, Gerald H.**, A Dynamical Model of Political Equilibrium, in: Journal of Economic Theory 16 (1977), S. 310-334.
- Kramer, Heinz**, Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik der Euratom, Köln et al. 1976.
- Krawielicki, Robert**, Das Monopolverbot im Schuman-Plan, Tübingen 1952.
- Kreps, David M.**, A Course in Microeconomic Theory, New York et al. 1990.
- Krimphove, Dieter**, Europäische Fusionskontrolle, Köln et al. 1992.
- Kronast, Stephan**, Die >>Philip-Morris-Doktrin<< und die Europäische Fusionskontrolle, Baden-Baden 1996.
- Krugman, Paul R.**, Scale Economies, Product Differentiation and the Pattern of Trade, in American Economic Review 70 (1980), S. 950-959.
- Krugman, Paul R.**, Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, in: Kierzkowski, Henryk (Hrsg.), Monopolistic Competition and International Trade, Oxford 1984, S. 180-193.
- Krugman, Paul R.**, Geography and Trade, Cambridge, Mass - London 1991.
- Krüsselberg, Hans-Günter**, Zur Interdependenz von Wirtschaftsordnung und Gesellschaftsordnung: Euckens Plädoyer für ein umfassendes Denken in Ordnungen, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 40 (1989), S. 223-241.
- Külp, Bernhard, et al.**, Wohlfahrtsökonomik, Bd. II: Maßnahmen und Systeme, Tübingen - Düsseldorf 1976.
- Külp, Bernhard, et al.**, Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin et al. 1984.
- Küsters, Hans Jürgen**, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982.
- Laaser, Claus-Friedrich, Rüdiger Soltwedel et al.**, Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1993.

- Laaser, Claus-Friedrich**, und **Jürgen Stehn**, Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 45 (1996), S. 58-91.
- Lang, Franz Peter**, und **Astrid Martina Stange**, Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45 (1994), S. 141-170.
- Lange, Diedrich**, Zur philosophischen Gestalt der Marktwirtschaftstheorie bei Adam Smith, München 1983.
- Lecraw, Donald J.**, Empirical Tests for X-Inefficiencies, in: Kyklos 30 (1977), S. 116-128.
- Lecraw, Donald J.**, Diversification Strategy and Performance, in: Journal of Industrial Economics 33 (1984), S. 179-198.
- Lehner, Stefan**, **Roderick Meiklejon** und **H. Reichenbach**, Fairer Wettbewerb im Binnenmarkt: Die Beihilfenpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft 1991, Nr. 48, S. 7-123.
- Leibenstein, Harvey**, Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", in: American Economic Review 56 (1966), S. 392-415.
- Leibenstein, Harvey**, Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm, in: Bell Journal of Economics 6 (1975), S. 580-606.
- Leibenstein, Harvey**, Beyond the Economic Man, Cambridge, Mass - London 1976.
- Leipold, Helmut**, Das Ordnungsproblem in der ökonomischen Institutionentheorie, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 40 (1989), S. 129-146.
- Leipold, Helmut**, Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: ders. (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 1-38.
- Leipold, Helmut**, Die EU im Spannungsverhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: ders. (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 39-78.
- Leipold, Helmut**, Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung: Erklärungsansätze des Wandels von Ordnungen, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin 1996, S. 93-115.
- Leoni, Bruno**, Freedom and the Law, Princeton et al. 1961.
- Lichtblau, Karl**, und **Wilhelm Breuer**, Industriepolitik in Japan auf dem Weg zur Normalität, Köln 1996.
- Lichtenberg, Frank R.**, Industrial de-Diversification and its Consequences for Productivity, in: Journal of Economic Behavior and Organization 18 (1992), S. 427-438.
- Liebowitz, S. J.**, und **Stephen E. Margolis**, Network Externality: An Uncommon Tragedy, in: Journal of Economic Perspectives 8 (1994), S. 133-150.
- Link, Ewald**, Das Subsidiaritätsprinzip: Sein Wesen und seine Bedeutung für die Sozialethik, Freiburg 1955.
- Lippens, Walter**, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950, Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977.
- Loebel, Hansgeorg**, Europa - Das große Gespräch seiner Völker, Hannover 1978.
- Lohse, Andrea**, Kartellfreie Gemeinschaftsunternehmen im europäischen Wettbewerbsrecht: Zum Spannungsverhältnis des Art. 3 Abs. 2 der Europäischen Fusionskontrollverordnung zu Art. 85 EWG-Vertrag, Köln et al. 1992.
- Long, Ngo Van**, und **Horst Siebert**, Institutional Competition Versus ex-ante Harmonization: The Case of Environmental Policy, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 147 (1991), S. 296-311.

- Lucas, Robert E.*, On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988), S. 3-42.
- Lucas, Robert E.*, Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries, in: *American Economic Review* 80 (1990), S. 92-96.
- Maas, Christof*, Zur Ökonomischen Begründung der Forschungs- und Technologiepolitik, Diskussionspapier der Technischen Universität Berlin Nr. 111, Berlin 1986.
- Machlup, Fritz*, A History of Thought on Economic Integration, New York 1977.
- Madison, James*, Federalist Artikel Nr. 10, in: *Adams, Angela, und Willi Paul Adams* (Hrsg.), Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, Paderborn et al. 1994, S. 50-58.
- Maletke, Klaus*, Jean-Baptiste Colbert: Aufstieg im Dienste des Königs, Göttingen - Zürich - Frankfurt am Main 1977.
- Mülzer, Susanne*, Die Stellung von Gemeinschaftsunternehmen im europäischen Wettbewerbsrecht, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 705-717.
- Markl, Rainer*, F&E-Kooperationen: Wettbewerbs- und Industriepolitik, Tübingen 1996.
- Martinek, Michael, und Stefan Habermeier*, Das Chaos der Gruppenfreistellungsverordnungen: Analyse, Kritik und Verbesserungsvorschläge, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 158 (1994), S. 107-148.
- Mathies, Heinrich*, Die Bedeutung des Montanvertrages für das Gemeinschaftsrecht, in: *Baur, Jürgen F., Peter-Christian Müller-Graff und Manfred Zuleeg* (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln et al. 1992, S. 233-246. -
- Maurer, Rainer*, The Role of Nonrivalries in the New Growth Theory, Kieler Arbeitspapier Nr. 563, Kiel 1993.
- Maurer, Rainer*, Wissenstransfer, Marktexpansion und Außenhandel: Einige Implikationen der Neuen Wachstumstheorie, Kieler Arbeitspapier Nr. 569, Kiel 1993.
- Mayer, Klaus, und Jörg Scheinplflug*, Privatrechtsgesellschaft und Europäische Union, Tübingen 1996.
- Mayer, Otto G.*, Nationale Wettbewerbsvorteile - Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt: Zu den Thesen von Michael E. Porter, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 21-24.
- McGee, Andrew, und Stephen Weatherhill*, The Evolution of the Single Market: Harmonisation or Liberalisation, in: *Modern Law Review* 53 (1990), S. 578-596.
- McIntosh, Robert*, Competition: Historical Perspectives, in: *Fox Keller, Evelyn, und Elisabeth A. Loyd* (Hrsg.), *Keywords in Evolutionary Biology*, Cambridge, Mass. - London 1992, S.61-67.
- McKelvey, Richard D., und Peter C. Ordeshook*, A Decade of Experimental Research on Spatial Models of Elections and Committees, in: *Enelow, James M., und Melvin J. Hinich* (Hrsg.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge, Mass. 1990, S. 99-144.
- McLure, Charles E.*, Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?, in: *National Tax Journal* 39 (1986), S. 341-348.
- Meckl, Reinhard, und Christoph Rosenberg*, Neue Ansätze zur Erklärung internationaler Wettbewerbsfähigkeit: Versuch einer Synthese zwischen volks- und betriebswirtschaftlicher Sichtweise, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115 (1995), S. 211-230.

- Meesen, Karl M.*, Verdrängt die Industriepolitik in der EG das System unverfälschten Wettbewerbs?, in: Referate des XXVI. FIW-Symposiums, Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft, FIW-Schriftenreihe Heft 155, Köln et al. 1993, S. 61-75.
- Melchionni, Maria Grazia*, Subsidiarity from the Historical Perspective, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 1995, S. 105-119.
- Menger, Carl*, Gesammelte Werke, Bd. II: Untersuchungen über die Methoden der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie insbesondere, hrsg. *Friedrich August von Hayek*, 2. Aufl., Tübingen 1969.
- Messerlin, Patrick A.*, EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal: 1980-85, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 125 (1989), S. 563 -587.
- Messerlin, Patrick A.*, Anti-Dumping-Regulations or Pro-Cartel Laws?: The EC Chemical Cases, in: *The World Economy* 13 (1990), S. 465-492.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Die Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen nach Artikel 86 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Caemmerer, Ernst von, Hans-Jürgen Schlochauer* und *Ernst Steindorff* (Hrsg.), Probleme des europäischen Rechts: Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1966, S. 322-354.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Die Vermittlung von europäischem und nationalem Recht im System unverfälschten Wettbewerbs, Bad Homburg - Berlin - Zürich 1969.
- Mestmäcker Ernst-Joachim*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: *Sauermann, Heinz, und Ernst-Joachim Mestmäcker* (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung: Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag, Tübingen 1975, S. 383-419.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Recht und ökonomisches Gesetz: Über die Grenzen von Staat, Gesellschaft und Privatautonomie, 2. Aufl., Baden-Baden 1984.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in: *ders., Hans Möller* und *Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 9-49.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Staat und Unternehmen im europäischen Gemeinschaftsrecht: Zur Bedeutung von Art. 90 EWGV, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 52 (1988), S. 526-586.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Zur Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die Mitgliedstaaten und die Europäischen Gemeinschaften, in: *Baur, Jürgen F., Peter-Christian Müller-Graff* und *Manfred Zuleeg* (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, Köln et al. 1992, S. 277- 288.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Die Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, Bonn 1993.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Energy Policy for Natural Gas in the Internal Market - An Overview, in: *ders.* (Hrsg.), *Natural Gas in the Internal Market: A Review of Energy Policy*, London - Baden-Baden 1993, S. 1-17.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Regelbildung und Rechtsschutz in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in: *ders.*, *Recht in der offenen Gesellschaft: Hamburger Beiträge zum deutschen, europäischen und internationalen Wirtschafts- und Medienrecht*, Baden-Baden 1993, S. 26-47.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in: *Hasse, Rolf H., Josef Molsberger* und *Christian Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 263-292.

- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Hommelhoff, Peter*, und *Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg 1994, S. 113-130.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Wirtschaftsordnung und Geschichtsgesetz, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (1995), S. 9-25.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Bausteine zu einer Wirtschaftsverfassung: Franz Böhm in Jena, Jena 1996.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Die Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren für technologische Schlüsselprodukte, in: *Hansen, Knud* (Hrsg.), *Wettbewerbs- und Industriepolitik in West und Ost: Vorfahrt für den Markt?*, Berlin 1996, S. 46-60.
- Meyer, Bernhard*, Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung, Köln 1984.
- Meyer, Fritz W.*, und *Anton Zottmann*, *Der Schuman-Plan und seine Problematik*, München - Düsseldorf 1951.
- Michaelis, Jochen*, Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG, in: *Wirtschaftsdienst* 70 (1990), S. 483-488.
- Miert, Karel van*, Die Wettbewerbspolitik der neuen Kommission, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 45 (1995), S. 553-560.
- Miert, Karel van*, Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin et al. 1995, S. 219-228.
- Miert, Karel van*, Wettbewerbspolitik der Kommission vor der Regierungskonferenz, in: *Referate des XXIX. FIW-Symposiums, EU-Regierungskonferenz'96 Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit Europas*, FIW-Schriftenreihe Heft 169, Köln et al. 1996, S.17-28.
- Miller, Richard A.*, Market Structure and Industrial Performance: Relation of Profit Rates to Concentration, Advertising Intensity, and Diversity, in: *Journal of Industrial Economics* 17 (1969), S. 104-118.
- Mises, Ludwig von*, *Kritik des Interventionismus: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsideologie der Gegenwart*, Jena 1929.
- Mises, Ludwig von*, *Grundprobleme der Nationalökonomie: Untersuchung über Verfahren, Aufgaben und Inhalte der Wirtschafts- und Gesellschaftslehre*, Jena 1933.
- Mises, Ludwig von*, *Human Action: A Treatise on Economics*, New Haven 1949.
- Mitchell, William C.*, Schumpeter and Public Choice, Part II: Democracy and the Demise of Capitalism: The Missing Chapter in Schumpeter, in: *Public Choice* 42 (1984), S. 161-174.
- Molsberger, Josef*, Offenes Europa oder Wirtschaftsfestung Europa, in: *Koslowski, Peter* (Hrsg.), *Europa imaginieren: Der europäische Binnenmarkt als kulturelle und wirtschaftliche Aufgabe*, Berlin et al. 1992, S. 367-386.
- Monopolkommission*, 18. Sondergutachten: Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH, Baden-Baden 1989.
- Monopolkommission*, VIII. Hauptgutachten 1988/89: Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Baden-Baden 1990.
- Monopolkommission*, IX. Hauptgutachten 1990/91: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992.
- Monopolkommission*, X. Hauptgutachten 1992/93: Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Baden-Baden 1994.

- Monopolkommission**, XI. Hauptgutachten 1994/95: Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, Baden-Baden 1996.
- Montag, Frank**, und **Klaus Heinemann**, Die europäische Fusionskontrolle in der Fallpraxis, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 13 (1992), S. 1367-1379.
- Montag, Frank**, und **Ralph Kaessner**, Neuere Entwicklungen in der Fallpraxis der europäischen Fusionskontrolle, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 781-794.
- Möschel, Wernhard**, Die EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Forschungs- und Entwicklungsgemeinschaften, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* 31 (1985), S. 261-265.
- Möschel, Wernhard**, Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?, in: *Juristen Zeitung* 47 (1992), S. 877-884.
- Möschel, Wernhard**, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), *Europa 2000 - Perspektive wohin?: Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg 1992, S. 93-105.
- Möschel, Wernhard**, EG-Industriepolitik nach Maastricht, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 43 (1992), S. 415-421.
- Möschel, Wernhard**, Hoheitliche Maßnahmen und die Wettbewerbsvorschriften des Gemeinschaftsrechts, in: *Referate des XXV. FIW-Symposiums, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft und der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe Heft 148, Köln et al. 1992, S. 89-104.
- Möschel, Wernhard**, Industriepolitik auf dem Vormarsch?, in: *Beisse, Heinrich, Marcus Lutter und Heribald Närgler* (Hrsg.), *Festschrift für Karl Beusch zum 68. Geburtstag am 31. Oktober 1993*, Berlin - New York 1993, S. 593-603.
- Möschel, Wernhard**, Eine Verfassungskonzeption für die Europäische Union, in: *Gröner, Helmut, und Alfred Schüller* (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart - Jena - New York 1993, S.21-39.
- Möschel, Wernhard**, Konturen einer politischen Union: Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, in: *Kantzenbach, Erhard, und Otto G. Mayer* (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Berlin 1993, S. 23-39.
- Möschel, Wernhard**, Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1995, Nr. B 3/4, S. 10-23.
- Möschel, Wernhard**, Subsidiaritätsprinzip und europäisches Kartellrecht, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*, Baden-Baden 1995, S. 45-55.
- Möschel, Wernhard**, Anpassung des GWB an das europäische Wettbewerbsrecht: Chancen und Risiken, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 6 (1995), S. 817-821.
- Möschel, Wernhard**, Den Staat an die Kette legen: Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat, Bad Homburg 1995.
- Möschel, Wernhard**, Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene, in: *Zohnhöfer, Werner* (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur Politischen Union?: Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor "Maastricht II"*, Berlin 1996, S. 175-183.
- Michalski, Wolfgang**, Industriepolitik als Strukturpolitik?, in: *Fels, Gerhard, und Otto Vogel* (Hrsg.), *Brauchen wir eine neue Industriepolitik?*, Köln 1987, S.10-21.
- Mueller, Dennis C.**, *Profits in the Long Run*, Cambridge, Mass. et al. 1986.
- Mueller, Dennis C.**, Das Antitrustrecht der Vereinigten Staaten am Scheidewege, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 36 (1986), S. 533-555.
- Mueller, Dennis C.**, *Public Choice II*, Cambridge, Mass. 1991.

- Mueller, Dennis C.**, Lessons from the United States's Antitrust History, in: *International Journal of Industrial Organization* 14 (1996), S. 415-445.
- Müller-Armack, Alfred**, Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes, in: *ders.* (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Freiburg im Breisgau 1966, S. 401-415.
- Müller-Graff, Peter-Christian**, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftsrechtlicher Sicht, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 152 (1988), S. 403-438.
- Müller-Graff, Peter-Christian**, Die Freistellung vom Kartellverbot, in: *Europarecht* 27 (1992), S. 1-40.
- Müller-Graff, Peter-Christian**, und **Franz Zehetner**, Öffentliche und privilegierte Unternehmen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Linz 1991.
- Musgrave, Peggy B.**, Merits and Demerits of Fiscal Competition, in: *Prud'homme, Rémy* (Hrsg.), *Public Finance with Several Levels of Government*, The Hague - Königstein 1991, S. 281-297.
- Musgrave, Richard A.**, *The Theory of Public Finance*, New York 1959.
- Mussler, Werner**, und **Michael Wohlgemuth**, Institutionen im Wettbewerb - Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 05/94, Jena 1994.
- Muthesius, Peter**, EURATOM und die soziale Marktwirtschaft, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 10 (1958), S. 115-132.
- Nell-Breuning, Oswald von**, Ein katholisches Prinzip?, in: *Brockmann, Heinz Wilhelm* (Hrsg.), *Kirche und moderne Gesellschaft*, Düsseldorf 1976, S. 61-83.
- Nell-Breuning, Oswald von**, *Baugesetze der Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität*, Freiburg - Basel - Wien 1990.
- Nell-Breuning, Oswald von**, *Den Kapitalismus umbiegen*, Düsseldorf 1990.
- Neumann, Wolfgang**, und **Henrik Uterwedde**, *Industriepolitik: Ein deutsch-französischer Vergleich*, Opladen 1986.
- Neven, Damien, Robin Nuttal** und **Paul Seabright**, *Merger in Daylight: The Economics and Politics of European Merger Control*, London 1993.
- Nicolaysen, Gert**, Inländerdiskriminierung im Warenverkehr, in: *Europarecht* 26 (1991), S. 95-120.
- Niskanen, William A.**, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago - New York 1971.
- Nordemann, Jan Bernd**, *Gegenmacht und Fusionskontrolle: Praxis und Relevanz im deutschen und europäischen Recht*, Baden-Baden 1996.
- North, Douglass C.**, *Structure and Change in Economic History*, New York - London 1981.
- North, Douglass C.**, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge et al. 1990.
- North, Douglass C.**, und **Robert Paul Thomas**, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge 1973.
- Oates, Wallace E.**, *Fiscal Federalism*, New York 1972.
- Oates, Wallace E.**, *Fiscal Federalism: An Overview*, in: *Prud'homme, Rémy* (Hrsg.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Den Haag - Königstein 1991, S. 1-18.

- Oates, Wallace E., und Robert M. Schwab*, Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, in: *Journal of Public Economics* 35 (1988), S. 333-354.
- Oates, Wallace E., und Robert M. Schwab*, The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, in: *Kenyon, Daphne A., und John Kincaid* (Hrsg.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC 1991, S. 127-145.
- Oberender, Peter, und Frank-Ulrich Fricke*, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Forschungs- und Technologiepolitik: Eine ordnungstheoretische Analyse, in: *ifo-Studien: Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* 39 (1993), S. 326-348.
- Oberender, Peter, und Stefan Okruch*, Gegenwärtige Probleme und zukünftige Perspektiven der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 507-520.
- Oberender, Peter, und Frank Daumann*, *Industriepolitik*, München 1995.
- Oechsler, Jürgen*, Stärkung der zentralen Instanzen durch das Subsidiaritätsprinzip?, in: *Scholz, Rupert* (Hrsg.), *Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentralismus - wieviel Subsidiarität?*, Köln 1994, S. 150-155.
- Ohr, Renate*, Die ökonomische Kritik am Vertrag von Maastricht, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 40 (1993), S. 27-37.
- Ohr, Renate*, Divergenz oder Konvergenz als Folge monetärer Integration, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 21 (1995), S. 1-21.
- Olson, Mancur*, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass. 1965.
- Olson, Mancur*, Strategic Theory and its Applications: The Principle of "Fiscal Equivalence" - The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: *American Economic Review* 59 (1969), S. 479-487.
- Olson, Mancur*, *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985.
- Olten, Rainer*, Die Entwicklung von Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Instrumentalistischer oder systemtheoretischer Ansatz der Wettbewerbspolitik, *Diskussionsschriften der Gesamthochschule Kassel Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Nr. 6*, Kassel 1981.
- Oppermann, Thomas*, Europäische Wirtschaftsverfassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: *Müller-Graff, Peter-Christian, und Manfred Zuleeg* (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft in der EG: Kolloquium zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Bodo Börner*, Baden-Baden 1987, S. 53-71.
- Oppermann, Thomas*, *Europarecht*, München 1991.
- Oppermann, Thomas, Patricia Conlan, Martin Klose und Stefan Völker*, Rechtsgrundlagen von Technologiepolitik (Insbesondere nach Europarecht und Grundgesetz), in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 38 (1987), S. 209-231.
- Ott, Alfred E.*, *Marktform und Verhaltensweise*, Stuttgart 1959.
- a.V.*, Bundesregierung wird nicht gegen EG-Fusionsgenehmigung Alcatel/AEG klagen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 292.
- a.V.*, Das EWR-Gutachten des EuGH, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 3 (1992), S. 35-36.
- a.V.*, Europäische Kommission genehmigt Milliarden für Bull, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.10.1994, S. 21.

- a. V.*, Montag um 17 Uhr kam der Vorbehalt aus Paris, in: Handelsblatt vom 09.11.1994, S. 15.
- a. V.*, EU will Beihilfen für Air France genehmigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.07.1996, S. 13.
- a. V.*, Kommission gibt Beihilfe für Air France frei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.07.1996, S. 11.
- a. V.*, Auftakt zur Reform der Strukturfonds, in: Handelsblatt vom 29.04.1997, S. 9.
- a. V.*, EU-Kommissare streiten über Strukturfonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.05.1997, S. 17.
- a. V.*, Konkurrenten klagen gegen Hilfen für Air France, in: Handelsblatt vom 07.05.1997, S. 17.
- a. V.*, EU-Außenminister übergehen Bonner Bedenken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.06.1997, S. 8.
- a. V.*, Streit um Maastricht II, in: Handelsblatt vom 05.06.1997, S. 7.
- a. V.*, EU-Kartellbehörde kein Thema mehr, in: Handelsblatt vom 09.06.1997, S. 8.
- a. V.*, EU-Kommission in Brüssel will hart bleiben, in: Handelsblatt vom 02.07.1997, S. 11.
- a. V.*, Kompromißsuche im Verfahren gegen Boeing - McDonnell Douglas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.07.1997, S. 15.
- a. V.*, Kommission bei Fusion hart, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.07.1997, S. 13.
- a. V.*, Clinton droht EU vor Handelskrieg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.07.1997, S. 11.
- a. V.*, 32 Milliarden DM für Forschung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.07.1997, S. 11.
- Pappalardo, Aurelio**, Der Europäische Gerichtshof auf der Suche nach einem Kriterium für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf staatliche Maßnahmen, in: *Mestmäcker, Ernst-Joachim, Hans Möller und Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 303-331.
- Passeron, Hervé**, Die Entwicklung der französischen Industriepolitik, in: ifo-Schnelldienst 46 (1993), Nr. 17/18, S. 30-33.
- Pathak, Anand S.**, EEC Concentration Control: The Foreseeable Uncertainties, in: *European Competition Law Review* 11 (1990), S. 119-125.
- Pathak, Anand S.**, The EC Commission's Approach to Joint Ventures: A Policy of Contradictions, in: *European Competition Law Review* 12 (1991), S. 171-183.
- Paqué, Karl-Heinz**, How Far is Vienna from Chicago?, in: *Kyklos* 38 (1985), S. 412-434.
- Paqué, Karl-Heinz**, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes - Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft* 1989, S. 112-123.
- Paqué, Karl-Heinz**, A Recipe for Prosperity? Policy Implications of the New Growth Theories, in: *Siebert, Horst* (Hrsg.), *Economic Growth in the World Economy: Symposium 1992*, Tübingen 1993, S. 273-287.
- Peacock, Alan**, Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints, in: *Hanusch, Horst* (Hrsg.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin et al. 1983, S. 125-148.
- Pechstein, Matthias**, Die Mitgliedstaaten der EG als "Sachverwalter des gemeinsamen Interesses", Baden-Baden 1987.
- Pelkmans, Jacques**, Economic Theories of Integration Revised, in: *Journal of Common Market Studies* 18 (1980), S. 333-354.

- Peltzman, Sam**, How Efficient is the Voting Market?, in: *Journal of Law and Economics* 33 (1990), S. 27-63.
- Penzkofer, Horst**, und **Wolfgang Ochel**, Internationale Wettbewerbsfähigkeit und ihre Implikationen für die europäische FuE-Politik, in: *ifo-Schnelldienst* 49 (1996), Nr. 10, S. 3-11.
- Pescatore, Pierre**, Die "Einheitliche Europäische Akte": Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: *Europarecht* 21 (1986), S. 153-169.
- Peters, Eva-Maria**, Die europäische Antidumping-Politik zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), S. 295-300.
- Petersmann, Ernst-Ulrich**, Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 389-424.
- Pitlik, Hans**, Politische Ökonomie des Föderalismus: Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik, Frankfurt am Main et al. 1997.
- Pitlik, Hans**, Demokratische Regimes im Systemwettbewerb: Führt die Staatenkonkurrenz in einen ruinösen Deregulierungswettlauf?, *Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim* Nr. 138, Stuttgart 1997.
- Poehche, Jürgen**, Workable Competition als wettbewerbspolitisches Leitbild, in: *ders.* (Hrsg.), *Das Konzept der >> Workable Competition<< in der angelsächsischen Literatur*, Köln et al. 1970, S. 9-32.
- Porter, Michael E.**, The Competitive Advantage of Nations, in: *Harvard Business Review* 68 (1990), S. 73-93.
- Porter, Michael E.**, *Nationale Wettbewerbsvorteile*, München 1991.
- Posner, Richard A.**, The Chicago-School of Antitrust Analysis, in: *University of Pennsylvania Law Review* 127 (1979), S. 925-948.
- Powell, Walter W.**, Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in: *Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic und Jeremy Mitchell* (Hrsg.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London - Newbury Park - New Dehli 1991, S. 263-276.
- Preuske, Dirk**, *Preismissbrauchskonzepte und Marktsystem*, Baden-Baden 1984.
- Probst, Christine**, Der Binnenmarkt: von der "Eurosklерose" zur "Europhorie", in: *Sozialwissenschaftliche Informationen* 21 (1992), S. 12-17.
- Prosi, Gerhard**, Europäische Integration durch Wettbewerb?: Eine politisch-ökonomische Analyse, in: *Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon* (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin et al. 1991, S. 119-135.
- Radnitzky, Gerard**, Die ungeplante Gesellschaft: Friedrich August von Hayeks Theorie der Evolution spontaner Ordnungen und selbstorganisierender Systeme, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 29 (1984), S. 11-33.
- Radnitzky, Gerard**, Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivistic Design, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 42 (1989), S. 139-169.
- Radnitzky, Gerard**, Einleitende Bemerkungen - ein Plädoyer für marktwirtschaftlich orientierte think tanks, in: *ders. und Hardy Bouillon* (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin et al. 1991, S. III-XXVII.
- Rahmeyer, Fritz**, Konzepte privater und staatlicher Innovationsförderung, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115 (1995), S. 37-66.
- Rahmsdorf, Detlev W.**, *Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration*, Kehl am Rhein - Straßburg 1982.

- Rauscher, Anton**, *Personalität, Solidarität, Subsidiarität*, Köln 1975.
- Ravenscraft, David J.**, und **Frederic M. Scherer**, *Mergers, Sell-Offs, & Economic Efficiency*, Washington, DC 1987.
- Rebolo, Sergio**, Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, in: *Journal of Political Economy* 99 (1991), S. 500-521.
- Reder, Melvin W.**, Chicago Economics: Permanence and Change, in: *Journal of Economic Literature* 20 (1982), S. 1-38.
- Reding, Kurt**, und **Ernst Dogs**, Die Theorie der "X-Effizienz" - ein neues Paradigma der Wirtschaftswissenschaften?, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 37 (1986), S. 19-39.
- Rehbinder, Eckard**, Der Vorrang des EG-Kartellrechts vor nationalem Kartellrecht bei Freistellungen: Dogmatische Konstruktion, Sachargumente und politische Interessen, in: *Immenga, Ulrich, Wernhard Möschel und Dieter Reuter* (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Meestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*, Baden-Baden 1996, S. 711-724.
- Reich, Norbert**, Binnenmarkt als Rechtsbegriff, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2 (1991), S. 203-210.
- Remus, Rolf**, *Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG*, Meisenheim am Glan 1969.
- Rengeling, Hans-Werner**, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Ordnungsrahmen für staatliche Subventionen, in: *Juristen Zeitung* 39 (1984), S. 795-801.
- Rengeling, Hans-Werner**, Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: *Börner, Bodo, und Konrad Neundörfer* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt*, Köln et al. 1984, S. 23-54.
- Rengeling, Hans-Werner**, Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus der Sicht von Bund und Ländern, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 152 (1988), S. 455-471.
- Rhoades, Stephen A.**, The Effect of Diversification on Industry Profit Performance in 241 Manufacturing Industries: 1963, in: *Review of Economics and Statistics* 55 (1973), S. 146-155.
- Rhoades, Stephen A.**, A Further Evaluation of the Effect of Diversification on Industry Profit Performance, in: *Review of Economics and Statistics* 56 (1974), S. 557-559.
- Riese, Hajo**, Ordnungsidee und Ordnungspolitik - Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: *Kyklos* 25 (1972), S. 24-48.
- Rittaler, Jan B.**, *Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis: A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition*, Frankfurt am Main et al. 1989.
- Rittner, Fritz**, *Wettbewerbs- und Kartellrecht: Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts für Studium und Praxis*, 5. Aufl., Heidelberg 1995.
- Robson, Peter**, *The Economics of International Integration*, 3. Aufl., London et al 1989.
- Rohlfs, Jeffrey**, A Theory of Interdependent Demand for a Communication Service, in: *Bell Journal of Economics and Management* 5 (1974), S. 16-37.
- Röhrich, Martina**, Feindliche Übernahmeangebote: Eine wettbewerbspolitische Beurteilung anhand von Fallstudien aus den USA, Baden-Baden 1992.
- Romer, Paul M.**, Increasing Returns and Long-Run-Growth, in: *Journal of Political Economy* 94 (1986), S. 1002-1037.
- Rood, Jan Q. Th.**, Die Europäische Gemeinschaft und Osteuropa in langfristiger Perspektive, in: *Bonvicini, Gianni, et al.* (Hrsg.), *Die EG und die jungen Demokratien in Europa: Ein*

- gemeinsamer Bericht westeuropäischer Außenpolitik-Institute, Baden-Baden 1991, S. 15-26.
- Röpke, Jochen**, Evolution and Innovation, in: *Dopfer, Kurt*, und *Karl-Friedrich Raible* (Hrsg.), *The Evolution of Economic Systems: Essays in Honour of Ota Sik*, Houndmills - London 1990, S. 111-120.
- Röpke, Wilhelm**, Europäische Investitionsplanung: Das Beispiel der Montanunion, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 7 (1955), S. 71-102.
- Röpke, Wilhelm**, Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 10 (1958), S. 31-62.
- Röpke, Wilhelm**, Zwischenbilanz der Europäischen Wirtschaftsintegration: Kritische Nachlese, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 11 (1959), S. 69-94.
- Rosenberg, Nathan**, und *L. E. Birdzell*, *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York 1986.
- Roth, Wulf-Henning**, Rückzug des Europäischen Gerichtshofes vom Binnenmarktkonzept?, in: Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln et al. 1994, S. 21-42.
- Rothenberg, Jerome**, Local Decentralization and the Theory of Optimal Government, in: *Margolis, Julius* (Hrsg.), *The Analysis of Public Output*, New York 1970, S. 31-64.
- Rühli, Edwin**, Die Resource-based View of Strategy: Ein Impuls für einen Wandel im unternehmungspolitischen Denken und Handeln?, in: *Gomez, Peter*, *Dietger Hahn*, *Günter Müller-Stewens* und *Rolf Wunderer* (Hrsg.), *Unternehmerischer Wandel: Konzepte zur organisatorischen Erneuerung*, Wiesbaden 1994, S. 32-57.
- Sartori, Giovanni**, *The Theory of Democracy Revisited: Bd. 1 - The Contemporary Debate*, Chatham 1987.
- Sasse, Christoph**, *Regierungen, Parlamente, Ministerrat: Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn 1975.
- Sauerland, Dirk**, *Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme*, Berlin 1997.
- Sauter, Herbert**, Die gruppenweise Freistellung von Franchise-Vereinbarungen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 39 (1989), S. 284-292.
- Schachtschneider, Karl Albrecht**, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament* 1993, Nr. B 28, S. 3-10.
- Schäfer, Claus W.**, EUREKA: Entstehung, Entwicklung und Ergebnisse der französischen Technologie-Initiative, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1995, Nr. B 24, S. 26-34.
- Schäfer, Herrmann**, Europas Einheit: Herkunft, Ziel, Form, in: *Isensee, Josef* (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin 1993, S. 9-34.
- Schäfer, Wolf**, Außenwirtschaft, Industriepolitik und neue Wachstumstheorie, in: *Hasse, Rolf H.*, und *Wolf Schäfer* (Hrsg.), *Die Weltwirtschaft vor neuen Herausforderungen: Strategischer Handel, Protektion und Wettbewerb*, Göttingen 1994, S. 5-16.
- Scharpf, Fritz W.**, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politisches Vierteljahresschrift* 26 (1985), S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W.**, Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), S. 85-93.
- Scharrer, Hans Eckart**, Der Binnenmarkt, in: *Integration* 9 (1986), S. 108-114.

- Schauer, Hans**, Europa der Vernunft: Kritische Anmerkungen nach Maastricht, München-Landsberg/Lech 1993.
- Scherer, Frederic M.**, Competition Policies for an Integrated World Economy, Washington, DC 1994.
- Scherer, Frederic M., et al.**, The Economics of Multi-Plant Operation: An International Comparison Study, Cambridge, Mass. 1975.
- Scherer, Frederic M., und David Ross**, Industrial Market Structure and Economic Performance, 3. Aufl., Boston et al. 1990.
- Scherer, Josef**, Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Baden-Baden 1970.
- Scherf, Dieter**, Konzentrierte und kooperative Gemeinschaftsunternehmen im europäischen Kartellrecht, in: Die Aktiengesellschaft 37 (1992), S. 245-258.
- Schieder, Theodor**, Probleme einer europäischen Geschichte, in: Franz, Otmar (Hrsg.), Am Wendepunkt der europäischen Geschichte, Göttingen-Zürich 1981, S. 10-27.
- Schima, Bernhard**, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Wien 1994.
- Schinzinger, Francesca**, Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Schuman-Plans, in: Schwabe, Klaus (Hrsg.), Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden 1988, S. 143-159.
- Schlecht, Otto**, Die Bedeutung des Wettbewerbs für die europäische Integration, in: Andrea, Clemens-August, Jochen Kirchhoff und Gerd Pfeiffer (Hrsg.), Wettbewerb als Herausforderung und Chance: Festschrift für Werner Benisch, Köln et al. 1989, S. 49-58.
- Schmidt, Ingo**, Die Europäische-Fusionskontrollverordnung, in: Wirtschaftsdienst 70 (1990), S. 90-95.
- Schmidt, Ingo**, EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst 72 (1992), S. 628-633.
- Schmidt, Ingo**, Europäische Industriepolitik - ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?, in: Wirtschaft und Wettbewerb 45 (1995), S. 971-985.
- Schmidt, Ingo**, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine Einführung, 5. Aufl., Stuttgart 1996.
- Schmidt, Ingo**, The Suitability of the European Merger Control System: An Analysis of Five Years of Application, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 215 (1996), S. 287-307.
- Schmidt, Ingo, und Jan B. Rittaler**, Die Chicago School of Antitrust Analysis: Wettbewerbstheoretische und -politische Analyse eines Credos, Baden-Baden 1986.
- Schmidt, Ingo, und Jan B. Rittaler**, A Critical Evaluation of the Chicago School of Antitrust Analysis, Dordrecht - Boston - London 1989.
- Schmidt, Ingo, und Sabine Richard**, Zum Verhältnis von Dumpingrecht und Kartellrecht in der EG, in: Wirtschaft und Wettbewerb 41 (1991), S. 665-678.
- Schmidt, Ingo, und Steffen Binder**, Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich: Die Erfassung wettbewerbsbeschränkender Strategien in Deutschland, England, Frankreich, den USA und der EG, Heidelberg 1996.
- Schmidt, Ingo, und André Schmidt**, Europäische Wettbewerbspolitik: Eine Einführung, München 1997.
- Schmidt, Karl-Heinz**, Merkantilismus, Kameralismus, Physiokratie, in: Issing, Otmar (Hrsg.), Geschichte der Nationalökonomie, 3. Aufl., München 1994, S.37-62.

- Schmidt, Klaus-Dieter**, Industriepolitik - eine Strategie zur Überwindung der Strukturkrise, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik 30 (1984), S. 63-75.
- Schmidtchen, Dieter**, Wettbewerbspolitik als Aufgabe: Methodologische und systemtheoretische Grundlagen für eine Neuorientierung, Baden-Baden 1978.
- Schmidtchen, Dieter**, Fehlurteile über das Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 39 (1988), S. 111-135.
- Schmidtchen, Dieter**, Territorialität des Rechts, Internationales Privatrecht und die privatautonome Regelung internationaler Sachverhalte: Grundlagen eines interdisziplinären Forschungsprogramms, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 59 (1995), S. 56-112.
- Schmidtchen, Dieter**, und **Hans-Jörg Schmidt-Trenz**, Theorie optimaler Rechtsräume: Die Regulierung sozialer Beziehungen durch die Kontrolle von Territorium, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13 (1994), S. 7-29.
- Schmidt-Trenz, Hans-Jörg**, Außenhandel und Territorialität des Rechts: Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels, Baden-Baden 1990.
- Schneider, Hans K.**, Steel Crisis: Consequences of the European Steel Policy after World War II, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 142 (1986), S. 138-151.
- Schneider, Hans K.**, Wettbewerbspolitik und Industriepolitik in Europa, in: *Rübel, Gerhard* (Hrsg.), Perspektiven der Europäischen Integration, Heidelberg 1994, S. 125-138.
- Schneider, Heinrich**, Leitbilder der Europapolitik I: Der Weg zur Integration, Bonn 1977.
- Schohe, Gerrit**, Staatshilfen für Iberia: Anfechtbar oder nicht?, in: Handelsblatt vom 23.02.1996, S. 7.
- Scholz, Rupert**, Grundgesetz und europäische Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 45 (1992), S. 2593-2599.
- Scholz, Rupert**, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht - ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung?, in: *Letzgus, Klaus*, und *Herbert Helmrich* (Hrsg.), Für Recht und Staat: Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 411-426.
- Schuknecht, Ludger**, Trade Protection in the European Community, Chur et al. 1992.
- Schuknecht, Ludger**, und **Heinrich W. Ursprung**, Die Anti-Dumping Politik der EG und der USA: Ein Vergleich aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 9 (1990), S. 149-168.
- Schüller, Alfred**, Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen, in: *Hasse, Rolf H.*, *Josef Molsberger* und *Christian Watrin* (Hrsg.), Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 306-330.
- Schüller, Alfred**, Die Europäische Union vor der Frage der Osterweiterung: Entscheidungslinien und Hindernisse, in: *Leipold, Helmut* (Hrsg.), Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg 1994, S. 79-108.
- Schüller, Alfred**, und **Ralf L. Weber**, Von der Transformation zur Integration: Eine ordnungs-, handels- und währungspolitische Aufgabenstellung, in: *Gröner, Helmut*, und *Alfred Schüller* (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 445-491.
- Schulze, Gudrun**, Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau transeuropäischer Netze, in: *Zippel, Wulfdiether* (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 29-43.
- Schumann, Jochen**, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 6. Aufl., Berlin et al. 1992.
- Schumpeter, Joseph A.**, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Aufl., Berlin 1964.

- Schumpeter, Joseph A.**, Geschichte der ökonomischen Analyse: Erster Teilband, Göttingen 1965.
- Schütterle, Peter**, Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Art. 92 ff. EGV - Wettbewerbsschutz oder EG-Sachpolitik?: Ein praktischer Problemaufriß, in: Referate des XXVII. FIW-Symposiums, Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, FIW-Schriftenreihe Heft 160, Köln et al. 1994, S. 9-20.
- Schütz, Jörg**, Diskriminierung durch die deutsche Fusionskontrolle?, in: Referate des XXVIII. FIW-Symposiums, Umbruch der Wettbewerbsordnung in Europa, FIW-Schriftenreihe Heft 165, Köln et al. 1995, S. 77-86.
- Schwartz, Ivo E.**, 30 Jahre Rechtsangleichung, in: *Mestmäcker, Ernst-Joachim, Hans Möller und Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 333-368.
- Schwarze, Jürgen**, Das Recht als Integrationsinstrument, in: *Capotorti, F., et al.* (Hrsg.), Du droit international au droit de l'integration: Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 637-650.
- Schweitzer, Michael**, und **Oliver Fixson**, Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft, in: Juristische Ausbildung 1992, S. 579-586.
- Scott, Andrew, John Peterson** und **David Millar**, Subsidiarity: A "Europe of the Regions" v. the British Constitution?, in: Journal of Common Market Studies 32 (1994), S. 47-67.
- Seidel, Martin**, Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaften, in: *Börner, Bodo, und Konrad Neundörfer* (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, Köln et al. 1984, S. 55- 82.
- Seidel, Martin**, Aktuelle Rechtsprobleme der Subventionsgewährung und der Beihilfenaufsicht in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), Integrationsrecht Bd. 1: Beiträge zu Recht und Politik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1985, S. 61-84.
- Seidel, Martin**, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: Europa-recht 27 (1992), S. 125-144.
- Seidel, Martin**, Reform der institutionellen Strukturen der Europäischen Union als Vorbedingung einer Osterweiterung, in: LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 21 (1995), S. 22-36.
- Seidenfus, Hellmuth St.**, Gewerbepolitik, in: *Issing, Otmar* (Hrsg.), Spezielle Wirtschaftspolitik, München 1982, S. 105-114.
- Seitz, Konrad**, Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Europas Hochtechnologieindustrien kämpfen ums Überleben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1992, Nr. B 10/11, S. 3-15.
- Seitz, Konrad**, Die japanisch-amerikanische Herausforderung, 6. Aufl., Frankfurt am Main - Berlin 1994.
- Seliger, Bernhard**, Ein unabhängiges Kartellamt für Europa - ordnungs- und wettbewerbspolitische Aspekte, in: Wirtschaft und Wettbewerb 47 (1997), S. 874-881.
- Setzer, Martin**, Europäische Industriepolitik nach Maastricht, in: Dokumente 50 (1994), S. 106-111.
- Shaw, G. K.**, Policy Implications of Endogenous Growth Theory, in: The Economic Journal 102 (1992), S. 611-621.
- Shepherd, William G.**, The Economics of Industrial Organization, 3. Aufl., Prentice Hall 1990.
- Sibree, William**, EEC Merger Control and Joint Ventures, in: European Law Review 3 (1992), S. 91-104.

- Siebert, Horst**, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: *ders.* (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen 1990, S. 53-75.
- Siebert, Horst**, und **Michael J. Koop**, Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft* 45 (1990), S. 439-462.
- Siebert, Horst**, und **Michael J. Koop**, Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: *Oxford Review of Economic Policy* 9 (1993), S. 15-30.
- Simon, Herbert A.**, Rationality as Process and as a Product of Thought, in: *American Economic Review* 68 (1978), S. 1-15.
- Sinn, Hans-Werner**, The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: *Empirica - Austrian Economic Papers* 17 (1990), S. 3-14.
- Sinn, Hans-Werner**, Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 489-504.
- Sinn, Hans-Werner**, Wieviel Brüssel braucht Europa?: Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5 (1994), S. 155-186.
- Sinn, Hans-Werner**, Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: *Oberhauser, Alois* (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin 1997, S. 9-60.
- Sinn, Stefan**, The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: *Constitutional Political Economy* 3 (1992), S. 177-196.
- Sinn, Stefan**, Competition for Capital: On the Role of Governments in an Integrated World Economy, Tübingen 1993.
- Siragusa, Mario**, und **Romano Subiotto**, Ein Jahr EG-Fusionskontrolle - eine Zwischenbilanz aus der Sicht des Praktikers, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 41 (1991), S. 872-887.
- Smeets, Heinz-Dieter**, Grundlagen der regionalen Integration: Von der Zollunion zum Binnenmarkt, in: *Ohr, Renate* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart - Berlin - Köln 1996, S. 47-75.
- Smith, Adam**, *Lectures on Jurisprudence*, hrsg. von *Meek, R. L., D. D. Raphael und P. G. Stein*, Oxford 1978.
- Soltwedel, Rüdiger, et al.**, *Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG: Theoretische Analysen und Fallbeispiele*, Kiel 1988.
- Sosnick, Stephan H.**, Eine Kritik der Konzeptionen zum funktionsfähigen Wettbewerb, in: *Poeche, Jürgen* (Hrsg.), *Das Konzept der >> Workable Competition<< in der angelsächsischen Literatur*, Köln et al. 1970, S. 153-195.
- Stahl, Gerhard**, Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: *Caesar, Rolf* (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 197-207.
- Starbatty, Joachim**, Europäische Industriepolitik und die Folgen - Zur Immanenz industriepolitischer Dynamik, in: *Vitzthum Graf, Wolfgang* (Hrsg.), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1994, S. 153-176.
- Starbatty, Joachim**, Die ordnungspolitische Statik der Währungsunion stimmt nicht, in: *Handelsblatt* vom 17.01.1996, S. 9.
- Starbatty, Joachim**, Mit der Arbeitszeitrichtlinie hat die EU ihre Kompetenzen überschritten, in: *Handelsblatt* vom 05.12.1996, S. 2.
- Starbatty, Joachim**, und **Uwe Vetterlein**, *Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft: Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität*, Baden-Baden 1990.

- Starbatty, Joachim, und Uwe Vetterlein*, Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1992, Nr. B 10/11, S. 16-24.
- Starbatty Joachim, und Uwe Vetterlein*, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, *Tübinger Diskussionsbeiträge* Nr. 39, Tübingen 1994.
- Starbatty, Joachim, und Uwe Vetterlein*, Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft der EG/EU-Programme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1995, Nr. B24, S. 3-17.
- Staudenmayer, Dirk*, Das Verhältnis der Art. 85,86 EWGV zur EG-Fusionskontrollverordnung, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 475-482.
- Stehn, Jürgen*, Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, in: *Siebert, Horst* (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*, Tübingen 1993, S. 33-48.
- Steinberger Helmut*, Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Hommelhoff, Peter, und Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg 1994, S. 25-35.
- Steindorff, Ernst*, Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt, in: *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 150 (1986), S. 687-704.
- Steindorff, Ernst*, Spannungen zwischen deutschem und europäischem Wettbewerbsrecht, in: *Schwerpunkte des Kartellrechts 1986/87: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland, EG und USA*, FIW-Schriftenreihe Heft 127, Köln et al. 1988, S. 27-54.
- Steindorff, Ernst*, *Grenzen der EG-Kompetenzen*, Heidelberg 1990.
- Steindorff, Ernst*, Quo vadis Europa?: Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, in: *Referate des XXV. FIW-Symposiums, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe Heft 148, Köln et al. 1992, S. 11-86.
- Steindorff, Ernst*, Chancengleichheit im europäischen Wettbewerb und Solidarität, in: *Referate des XXVIII. FIW-Symposiums, Umbruch der Wettbewerbsordnung in Europa*, FIW-Schriftenreihe Heft 165, Köln et al. 1995, S. 23-64.
- Stewing, Clemens*, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln et al. 1992.
- Stigler, George J.*, The Economies of Scale, in: *Journal of Law and Economics* 1 (1958), S. 54-71.
- Stockenhuber, Peter*, *Die Europäische Fusionskontrolle: Das materielle Recht*, Baden-Baden 1995.
- Stoffmehl, Thomas*, Die Gruppenfreistellungsverordnung der EU-Kommission für Technologietransfer-Vereinbarungen, in: *Computer und Recht* 12 (1996), S. 305-310.
- Stolpe, Michael*, Ansätze der neuen Wachstumstheorie: Ein Literaturüberblick, *Kieler Arbeitspapier* Nr. 508, Kiel 1992.
- Stolpe, Michael*, Industriepolitik aus der Sicht der neuen Wachstumstheorie, in: *Die Weltwirtschaft* 1993, S. 361-377.
- Stotz, Rüdiger*, Die EG-Stahlkrise im Lichte der Wirtschaftsverfassung des EGKS-Vertrages, Baden-Baden 1983.
- Streißler, Erich W.*, Friedrich August von Hayek als wirtschaftswissenschaftlicher Informationstheoretiker, in: *Francke, Hans-Hermann* (Hrsg.), *Ökonomischer Individualismus und*

- freiheitliche Verfassung: Gedenkademie für Friedrich August von Hayek, Freiburg im Breisgau 1995, S. 15-50.
- Streit, Manfred E.**, Innovationspolitik zwischen Unwissenheit und Anmaßung von Wissen, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim, Diskussionspapier Nr. 269-83, Mannheim 1983.
- Streit, Manfred E.**, Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., Düsseldorf 1991.
- Streit, Manfred E.**, Am Beginn einer europäischen Industriepolitik, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 31 (1992).
- Streit, Manfred E.**, Zur Theorie des Wettbewerbs, in: Wirtschaftspolitische Blätter 39 (1992), S. 55-66.
- Streit, Manfred E.**, Welfare Economics, Economic Order, and Competition, in: *Giersch, Herbert* (Hrsg.), Money, Trade and Competition: Essays in Memory of Egon Sohmen, Heidelberg et al. 1992, S. 255-278.
- Streit, Manfred E.**, Das Wettbewerbskonzept der Ordnungstheorie, in: *Görgens, Egon*, und *Egon Tuchtfeldt* (Hrsg.), Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung: Perspektiven und Probleme, Stuttgart - Wien 1992, S. 83-100.
- Streit, Manfred E.**, Europäische Industriepolitik nach Maastricht - Eine ordnungspolitische Analyse, in: *Möschel, Wernhard, Manfred E. Streit* und *Ulrich Witt* (Hrsg.), Marktwirtschaft und Rechtsordnung: Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Erich Hoppmann, Baden-Baden 1994, S. 189-210.
- Streit, Manfred E.**, Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 20 (1994), S. 111-124.
- Streit, Manfred E.**, Zwischen marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und eurokratischen Interessen - Ordnungspolitische Aspekte des EU-Weißbuchs, in: *König, Heinz* (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?: Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden 1994, S. 13-24.
- Streit, Manfred E.**, Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 01/95, Jena 1995.
- Streit, Manfred E.**, Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 09/95, Jena 1995.
- Streit, Manfred E.**, Dreizehn Thesen zu einer marktprozessorientierten Wettbewerbspolitik, in: *ders.*, Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik, Tübingen 1995, S. 218-224.
- Streit, Manfred E.**, Systemwettbewerb und europäische Integration, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler* (Hrsg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 11-22.
- Streit, Manfred E.**, und *Stefan Voigt*, Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 36 (1991), S. 193-219.
- Streit, Manfred E.**, und *Gerhard Wegner*, Information, Transactions, and Catallaxy: Reflections on Some Key Concepts of Evolutionary Market Theory, in: *Witt, Ulrich* (Hrsg.), Explaining Process and Change: Approaches to Evolutionary Economics, Ann Arbor 1992, S. 125-149.
- Streit, Manfred E.**, und *Stefan Voigt*, The Economics of Conflict Resolution in International Trade, in: *Friedmann, Daniel*, und *Ernst-Joachim Mestmäcker* (Hrsg.), Conflict Resolution in International Trade, Baden-Baden 1993, S. 39-72.

- Streit, Manfred E.**, und **Werner Mussler**, The Economic Constitution of European Community - From "Rome" to "Maastricht", Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 03/94, Jena 1994.
- Streit, Manfred E.**, und **Werner Mussler**, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin et al. 1995, S. 75-107.
- Sturm, Roland**, Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration: Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden 1991.
- Sturm, Roland**, Konkurrenz oder Synergie? Nationale und europäische Industriepolitik, in: *Kreile, Michael* (Hrsg.), Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23/1992, S. 234-253.
- Sturm, Roland**, Regionalisierung der Industriepolitik?: Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den neuen europäischen Wirtschaftsraum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1992, Nr. B 10/11, S. 25-35.
- Sydow, Jörg**, Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation, Wiesbaden 1993.
- Tanghe, Patrick**, Wissenschaft als Resultat der unsichtbaren Hand: Eine Antwort auf die Herausforderung der Wissenschaftskritik an die freiheitliche Gesellschaft, Berlin 1987.
- Tece, David J.**, Economies of Scope and the Scope of the Enterprise, in: Journal of Economic Behavior and Organization 1 (1980), S. 223-247.
- Tettinger, Peter**, Noch eine Fülle verfassungsrechtlicher Fragen offen, in: Handelsblatt vom 16.11.1992, S. 7.
- Thiel, Elke**, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Von der Marktintegration zur politischen Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1992, Nr. B 7/8, S. 3-11.
- Tholl, Gerhard**, Die französische Planifikation - ein Vorbild ?, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 15/16 (1965), S. 196-274.
- Thompson, James D.**, Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory, New York 1967.
- Tiebout, Charles M.**, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), S. 416-424.
- Tiedemann, Rüdiger**, Aufstieg oder Niedergang von Interessenverbänden?: Rent-seeking und europäische Integration, Baden-Baden 1994.
- Tietzel, Manfred**, Wirtschaftstheorie und Unwissen: Überlegungen zur Wirtschaftstheorie jenseits von Risiko und Unsicherheit, Tübingen 1985.
- Toepke, Utz**, Antitrustspruchpraxis 1986/87, in: Schwerpunkte des Kartellrechts 1986/87: Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis Bundesrepublik Deutschland, EG und USA, FIW-Schriftenreihe Heft 127, Köln et al. 1988, S. 91-119.
- Tollison, Robert D.**, Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos 35 (1982), S. 575-602.
- Tondl, Gabriele**, Herausforderungen für die EG-Regionalpolitik in den 90er Jahren, in: *Griller, Stefan* (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?: Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht, Wien 1993, S. 131-192.
- Tuchfeldt, Egon**, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik: Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 2 (1957), S. 52-64.
- Tullock, Gordon**, Toward a Mathematics of Politics, Ann Arbor 1967.

- Tullock, Gordon**, *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Boston - Dordrecht - London 1989.
- Ullrich, Hanns**, Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Ordnung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 9 (1990), S. 169-195.
- Vabres, Jean Donnedieu de**, Die mit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts beauftragten Institutionen: Das Bundeskartellamt und der Wettbewerbsrat, in: *Blaurock, Uwe* (Hrsg.), *Institutionen und Grundfragen des Wettbewerbsrechts*, Frankfurt am Main 1988, S. 23-36.
- Vanberg, Viktor**, Spontaneous Market Order and Social Rules: A Critical Examination of F. A. Hayek's Theory of Cultural Evolution, in: *Economics and Philosophy* 2 (1986), S. 75-100.
- Vanberg, Viktor**, Innovation, Cultural Evolution, and Economic Growth, in: *Witt, Ulrich* (Hrsg.), *Explaining Process and Change: Approaches to Evolutionary Economics*, Ann Arbor 1992, S. 105-121.
- Vanberg, Viktor**, *Wettbewerb in Markt und Politik - Anregungen für die Verfassung Europas*, Sankt Augustin 1994.
- Vanberg, Viktor**, Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: *Cassel, Dieter* (Hrsg.), *Institutionelle Probleme der Systemtransformation*, Berlin 1997, S. 11-42.
- Varian, Hal R.**, *Grundzüge der Mikroökonomik*, München - Wien 1989.
- Väth, Andreas**, Die Wettbewerbskonzeption des Europäischen Gerichtshofs: Eine wettbewerbstheoretische Analyse der Rechtsprechung des höchsten Gerichts anhand ausgewählter Entscheidungen, Bayreuth 1987.
- Vaubel, Roland**, A Public Choice Approach to International Organization, in: *Public Choice* 51 (1986), S. 39-57.
- Vaubel, Roland**, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11 (1992), S. 30-65.
- Vaubel, Roland**, Perspektiven der europäischen Integration: Die politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: *Siebert, Horst* (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*, Tübingen 1993, S. 3-31.
- Vaubel, Roland**, *The Centralisation of Western Europe: The Common Market, Political Integration, and Democracy*, Bournemouth 1995.
- Vaubel, Roland**, Ein Vorschlag für die Reform der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler* (Hrsg.), *Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa*, Baden-Baden 1996, S. 173-179.
- Veelken, Winfried**, Normstrukturen der Industriepolitik: Eine vergleichende Untersuchung nach deutschem und französischem Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1991.
- Veelken, Winfried**, Aspekte der europäischen Fusionskontrolle, in: *ders., Matthias Karl und Stefan Richter*, *Die Europäische Fusionskontrolle: Grundzüge und Einzelfragen der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89*, Tübingen 1992, S. 1-35.
- Veelken, Winfried**, Zum Verhältnis der Gruppenfreistellungsverordnungen zueinander, in: *Immenga, Ulrich, Wernhard Möschel und Dieter Reuter* (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*, Baden-Baden 1996, S. 789-800.
- VerLoren van Themaat, Pieter**, Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: *Mestmäcker, Ernst-Joachim, Hans Möller und Hans-Peter Schwarz*

- (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden 1987, S. 425-443.
- VerLoren van Themaat, Pieter**, Einige Bemerkungen zu dem Verhältnis zwischen den Begriffen Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion, Währungsunion, Politische Union und Souveränität, in: *Baur, Jürgen F., Peter-Christian Müller-Graff und Manfred Zuleeg* (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht: Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag*, Köln et al. 1992, S. 459-472.
- Vetterlein, Uwe**, Die Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft - Implikationen der Maastrichter Beschlüsse, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 18 (1992), S. 204-218.
- Vibert, Frank**, Values in the Treaty on European Union, in: *Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon* (Hrsg.), *Values and the Social Order, Volume 2*, Aldershot et al. 1995, S. 31-51.
- Vihanto, Martti**, Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148 (1992), S. 411-436.
- Vollmer, Lothar**, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach "Maastricht", in: *Der Betrieb* 46 (1993), S. 25-30.
- Vollmer, Lothar**, Die Wirtschafts- und Finanzverfassung der EG/EU - Interdependenzen, Veränderungen, Fehlentwicklungen, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 19 (1993), S. 320-333.
- Vollmer, Lothar**, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, in: *Caesar, Rolf, und Renate Ohr* (Hrsg.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden 1996, S. 83-98.
- Vollmer, Lothar**, Die Sondermärkte im Spannungsfeld von nationalen und europäischen Regulierungs- und Deregulierungsaktivitäten, in: *Kruse, Jörn, Kurt Stockmann und Lothar Vollmer* (Hrsg.), *Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen: Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 1997, S. 289-303.
- Wagemann, Markus**, Erfahrungen mit der EG-Fusionskontrolle - der Fall "Alcatel/AEG Kabel", in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42 (1992), S. 730-738.
- Wägenbaur, Rolf**, Subsidiarität aus Sicht der Rechtswissenschaft, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden 1995, S. 147-155.
- Wagener, Hans-Jürgen**, Hat der Systemwettbewerb die sozialistische Planwirtschaft zu Fall gebracht?, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler* (Hrsg.), *Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa*, Baden-Baden 1996, S. 101-115.
- Wagner, Achim**, EWG-Gruppenfreistellung und nationales Kartellrecht: Eine Untersuchung am Beispiel der >>horizontalen<< Gruppenfreistellungsverordnungen Nr. 418/85 (Forschung und Entwicklung) und Nr. 417/85 (Spezialisierung), Köln et al. 1993.
- Wagner, Richard E.**, und **James D. Gwartney**, Public Choice and Constitutional Order, in: *Gwartney, James D., und Richard E. Wagner*, *Public Choice and Constitutional Economics*, Greenwich, Conn. - London 1988, S. 29-56.
- Waniek, Roland W.**, EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: *Wirtschaftsdienst* 74 (1994), S. 43-49.
- Waniek, Roland W.**, Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falls Volkswagen Sachsen, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), S. 464-471.

- Watrin, Christian**, Europas ungeklärte Ordnungsfragen, in: *Glatzel, Norbert, und Eugen Kleindienst* (Hrsg.), *Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens: Festschrift für Anton Rauscher*, Berlin 1993, S. 169-190.
- Watrin, Christian**, Die marktwirtschaftliche Integration Europas, in: *Hasse, Rolf H., Josef Molsberger und Christian Watrin* (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart - Jena - New York 1994, S. 293-305.
- Watrin, Christian**, Ordnungs- und wirtschaftspolitische Grundlagen Sozialer Marktwirtschaft, in: *Klein, Werner, Spiridon Paraskewopoulos und Helmut Winter* (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft: Ein Modell für Europa*, Berlin 1994, S. 9-29.
- Wenz, Gerrit**, Entwicklung, Verfahren und Politik der Zusammenschlußkontrolle in Großbritannien, Köln et al. 1991.
- Weber, Max**, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: *ders.*, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen 1920/1988, S. 17-205.
- Weber, Max**, Wirtschaftsgeschichte: Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, aus den nachgelassenen Vorlesungen, hrsg. von *Hellmann, S.*, und *M. Palyi*, München - Leipzig 1923.
- Weber, Ralf L.**, Die Europäische Währungsunion zwischen wirtschaftlicher und politischer Rationalität, in: *Leipold, Helmut* (Hrsg.), *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*, Marburg 1994, S. 109-151.
- Weddigen, Walter**, Grundzüge der Gewerbepolitik, Handwerks-, Industrie- und Energie-wirtschaftspolitik, Berlin 1967.
- Weede, Erich**, From "the Rise of the West" to "Eurosclerosis": Are There Lessons for the Asian-Pacific Region?, in: *Asian Culture Quarterly* 15 (1987), S. 1-14.
- Weede, Erich**, Wirtschaft, Staat und Gesellschaft: Zur Soziologie der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie, Tübingen 1990.
- Weede, Erich**, Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus, in: *Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon* (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin et al. 1991, S. 15-45.
- Wegner, Manfred**, Die Entdeckung Europas: Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft - Ein Grundriß, Baden-Baden 1991.
- Weidenfeld, Werner**, Die Bilanz der europäischen Integration 1990/91, in: *ders. und Wolfgang Wessels* (Hrsg.), *Jahrbuch der europäischen Integration 1990/91*, Bonn 1992, S. 13-28.
- Weidenfeld, Werner**, Die Verantwortung des Westens für den Wandel in Mittel- und Osteuropa, in: *ders.* (Hrsg.), *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Gütersloh 1995, S. 15-31.
- Weidenfeld, Werner, und Josef Janning**, Fortschritt oder Zerfall, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.01.1996, S. 10.
- Weigand, Jürgen**, Innovationen, Wettbewerb und Konjunktur: Eine theoretische und empirische Untersuchung von Innovationsdeterminanten unter Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs, Berlin 1996.
- Weilemann, Peter**, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, Baden-Baden 1983.
- Weiler, Joseph H. H.**, The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100 (1991), S. 2403-2485.
- Weinmann, Manfred**, Wirtschaftsplanung in Regionen, Baden-Baden 1967.
- Welcker, Jürgen, und Christian Nerge**, Die Maastrichter Verträge - zum Scheitern verurteilt?, Landsberg/Lech 1992.

- Welfens, Paul J. J.**, Osterweiterung der EG: Anpassungserfordernisse, Konvergenzprobleme und ordnungspolitischer Reformbedarf in Europa, in: *Gröner, Helmut, und Alfred Schüller* (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart - Jena - New York 1993, S. 517-549.
- Wellenhofer, Thomas**, *Der Beitrag der EG-Regionalpolitik zur Verringerung der Einkommensdisparitäten in der Europäischen Union: Eine empirische Analyse*, Berlin 1997.
- Welter, Patrick**, *International Migration and Institutional Competition: An Application of Hayek's Evolutionary Theory*, in: *Gerken, Lüder* (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills et al. 1995, S. 119-151.
- Weltrich, Ortwin**, *Franchising im EG-Kartellrecht: Eine kartellrechtliche Analyse nach Art. 85 EWGV*, Köln et al. 1992.
- Werner, Horst**, *Ordnungspolitik im Reformprozeß Osteuropas*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 1992, Nr. B7/8, S. 33-43.
- Wessels, Wolfgang**, *Deepening and/or Widening - Debate on the Shape of EC-Europe in the Nineties*, in: *Aussenwirtschaft* 46 (1991), S. 157-169.
- Wessels, Wolfgang**, *The Institutional Debate - Revisited. Towards a progress in the "acquis académique"*, in: *Engel, Christian, und Wolfgang Wessels* (Hrsg.), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Bonn 1992, S. 17-32.
- Westerhoff, Horst-Dieter**, *Industriepolitik als Element des Maastrichter Vertrages - Einige Anmerkungen*, in: *LIST Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 19 (1993), S. 149-164.
- Westerhoff, Horst-Dieter**, *Der Wandel industriepolitischer Vorstellungen in der EG*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 56 (1993), S. 28-32.
- Westerhoff, Horst-Dieter**, *Europäische Stahlkrise: Die Marktwirtschaft könnte die Probleme lösen*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 57 (1993), S. 46-49.
- Weston, J. Fred, und Surenda K. Mansinghka**, *Test of the Efficiency Performance of Conglomerate Firms*, in: *Journal of Finance* 26 (1971), S. 919-936.
- Whish, Richard**, *Competition Law*, 2. Aufl., London - Edinburgh 1989.
- Wieandt, Axel, und Harald Wiese**, *Die Theorie der "contestable markets" - ein Leitbild für die Wettbewerbspolitik*, in: *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 44 (1993), S. 185-202.
- Willgerodt, Hans**, *Wirtschaftspolitische Grundbedingungen der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch* 1991/1, München 1991, S. 49-65.
- Willgerodt, Hans**, *Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 41 (1992), S. 95- 123.
- Williamson, Olliver E.**, *Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs*, in: *American Economic Review* 58 (1968), S. 18-36.
- Williamson, Olliver E.**, *Corporate Control and Business Behavior: An Inquiry into the Effects of Organization Form on Enterprise Behavior*, Englewood Cliffs, NJ 1970.
- Williamson, Olliver E.**, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York - London 1975.
- Williamson, Olliver E.**, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.
- Wilms, Günter**, *Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen: Die Kompetenz der Kommission aus Art. 90 Abs. 3 EG-Vertrag und ihre Anwendung auf die Elektrizitätswirtschaft*, Berlin 1996.

- Winch, Donald**, Adam Smith als politischer Theoretiker, in: *Kaufmann, Franz-Xaver, und Hans-Günter Krüsselberg* (Hrsg.), Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith, Frankfurt a. M. - New York 1984, S. 95-113.
- Windbichler, Christine**, Arbeitsrecht und Wettbewerb in der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 74-84.
- Wink, Rüdiger**, Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung?, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), S. 301-308.
- Winkler, Rolf M., und Hans-Peter Jugel**, Die neue EG-Gruppenfreistellungsverordnung für Technologietransfer-Vereinbarungen, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 7 (1996), S. 364-370.
- Winter, Helen**, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994.
- Wissel, Holger**, Gruppenfreistellungs-VO für F+E-Gemeinschaften, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 35 (1985), S. 772-780.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft**, Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Tübingen 1994.
- Witt, Ulrich**, Bemerkungen zu Hayeks Theorie sozioökonomischer Evolution, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 36 (1989), S. 140-148.
- Wohlgemuth, Michael**, Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 02/94, Jena 1994.
- Wohlgemuth, Michael**, Institutional Competition - Notes on an Unfinished Agenda, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen 06/95, Jena 1995.
- Wolf, Dieter**, Die EG in den 80er Jahren Krise und Dynamik, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen* 21 (1992), S. 5-11.
- Wolf, Dieter**, Die wettbewerbspolitische Diskussion aus der Sicht des Bundeskartellamtes, in: *Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik* (Hrsg.), Kartellrecht in der Reform, Bad Homburg 1996, S. 26-34.
- Wolf, Dieter, und Reinhard Fink**, Mit der Verordnung Nr. 17 ins nächste Jahrtausend?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 44 (1994), S. 289-293.
- Woolcock, Stephen**, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules*, London 1994.
- Yarrow, George**, Strategic Issues in Industrial Policy, in: *Oxford Review of Economic Policy* 1 (1985), S. 95-109.
- Züch, Roger**, Wettbewerbsrecht der Europäischen Union: Praxis von Kommission und Gerichtshof, München 1994.
- Ziegler, Jens C.**, Die Zulässigkeit der Forschungs Kooperationen im Kartellrecht der EG und USA: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Gruppenfreistellungsverordnung für Forschung und Entwicklung und des National Cooperative Research Act, Köln et al. 1991.
- Zinsmeister, Ute**, Die Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag durch die nationalen Behörden, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 47 (1997), S. 5-14.
- Zippel, Wulfdiether**, Die Implikationen der bisherigen und gegenwärtigen Beihilfenpraxis der EG-Kommission für die Zukunft des Gemeinsamen Marktes, in: *Börner, Bodo, und Konrad Neundörfer* (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, Köln et al. 1984, S. 1-22.

- Zodrow, George R., und Peter Mieszkowski*, Pigou, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics* 19 (1986), S. 356-370.
- Zohlhofer, Werner*, Die Konzentrationspolitik in der EWG, in: *Arndt, Helmut* (Hrsg.), *Die Konzentration in der Wirtschaft: Band 2, 2. Aufl.*, Berlin 1971, S. 355-398.
- Zuleeg, Manfred*, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: *Arbeitskreis Europäische Integration e. V.* (Hrsg.), *Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1978, S. 73-100.
- Zuleeg, Manfred*, Nationales Subventionsrecht als Wirkungsfeld und Wirkungsfaktor des europäischen Subventionsrechts: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: *Börner, Bodo, und Manfred Bullinger* (Hrsg.), *Subventionen im Gemeinsamen Markt*, Köln et al. 1978, S. 7-55.
- Zuleeg, Manfred*, Demokratie und Wirtschaftsverfassung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: *Europarecht* 17 (1982), S. 21-29.
- Zwatz, Dietrich*, Zweierlei Maß, in: *Handelsblatt* vom 03.07.1997, S. 12.

### 3. Veröffentlichungen der Europäischen Kommission

- Kommission der EWG*, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962.
- Kommission der EWG*, Mittelfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft: Empfehlung der Kommission an den Rat vom 25.07.1963, KOM (63).
- Kommission der EWG*, Das Problem der Unternehmenskonzentration im Gemeinsamen Markt, Denkschrift der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 1.12.1965 - SEK (65) 3500, abgedruckt in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 16 (1966), S. 330 ff.
- Kommission der EWG*, 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, in: *ABl EG* 1967 Nr. C 79, S. 1513 ff.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Die Industriepolitik der Gemeinschaft: Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Bericht über die Entwicklung der Wettbewerbspolitik, Brüssel - Luxemburg 1972.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 3. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1974, Brüssel - Luxemburg 1975.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch an den Europäischen Rat, Brüssel 1985.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, in: *ABl EG* 1986 Nr. C 83, S. 2 ff.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XVI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1986, Brüssel - Luxemburg 1987.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel - Luxemburg 1989.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Brüssel 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1990, Brüssel - Luxemburg 1991.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991, Brüssel - Luxemburg 1992.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Die Forschung nach Maastricht: Bilanz und Strategien, Brüssel - Luxemburg 1992.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1992, Brüssel - Luxemburg 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, in: ABi EG 1992 Nr. C 213, S. 2 ff.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg 1994.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, in: ABi EG 1994 Nr. C 72, S. 3 ff.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regierungskonferenz 1996: Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Luxemburg 1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1994, Brüssel - Luxemburg 1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Merger Control Law in the European Union, Brussels - Luxembourg 1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch zur Innovation, Brüssel - Luxemburg 1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen: Band II A, Brüssel - Luxemburg 1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Beihilfen und Darlehen der Europäischen Union: Leitfaden der Gemeinschaftsfinanzierungen, Luxemburg 1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Bericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Der Vertrag von Amsterdam: Ergebnisse, Erläuterungen, Vertragsentwurf, Brüssel - Luxemburg 1997.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erster Aktionsplan für Innovation in Europa: Innovation im Dienste von Wachstum und Beschäftigung, Brüssel - Luxemburg 1997.

#### **4. Verordnungen, Bekanntmachungen, Mitteilungen, Empfehlungen und Leitlinien**

- Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962: Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages, in: ABi EG 1962, S. 205 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 19/65 des Rates vom 2. März 1965 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, in: ABi EG 1965 Nr. 36, S. 533 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2821/71 des Rates vom 20. Dezember 1971 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, in: ABi EG 1971 Nr. L 285, S. 46 ff.
- Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABi EG 1973 Nr. C 92, S. 1 ff.

- Entschließung des Rates vom 14. Januar 1974 über die Koordination der einzelstaatlichen Politik und die Definition der Aktionen von gemeinschaftlichem Interesse im Bereich der Wissenschaft und Technologie, in: ABl EG 1974 Nr. C 7, S.2 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 1983/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen, in: ABl EG 1983 Nr. L 173, S. 1 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 1984/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Alleinbezugsvereinbarungen, in: ABl EG 1983 Nr. L 173 S. 5 ff.
- Bekanntmachung zu den Verordnungen (EWG) Nr. 1983/83 und 1984/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen beziehungsweise Alleinbezugsvereinbarungen, in: ABl EG 1984 Nr. C 101, S. 2 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2349/84 der Kommission vom 23. Juli 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Patentlizenzvereinbarungen, in: ABl EG 1984 Nr. L 219, S. 15 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken, in: ABl EG 1984 Nr. L 252, S. 1 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 417/85 der Kommission vom 19. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Spezialisierungsvereinbarungen, in: ABl EG 1985 Nr. L 53, S. 1 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 418/85 der Kommission vom 19. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung, in: ABl EG 1985 Nr. L 53, S. 5 ff.
- Entschließung des Rates vom 3. November 1986 zum Aktionsprogramm für die kleinen und mittleren Unternehmen, in: ABl EG 1986 Nr. C 287 S. 1 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 4087/88 der Kommission vom 30. November 1988 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Franchisevereinbarungen, in: ABl EG 1988 Nr. L 359, S. 46 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 556/89 der Kommission vom 30. November 1988 zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Know-how-Vereinbarungen, in: ABl EG 1989 Nr. L 61, S. 1 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABl EG 1989 Nr. L 395, S. 1 ff.
- Berichtigung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABl EG 1990 Nr. L 73, S. 34 ff.
- Berichtigung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABl EG 1990 Nr. L 257, S. 13 ff.
- Europäisches Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Gesamthaushaltsjahr 1992, in: ABl EG 1992 Nr. L 26.
- Bekanntmachung der Kommission zur Änderung der Bekanntmachung zu den Verordnungen (EWG) Nr. 1983/83 und (EWG) 1984/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen beziehungsweise Alleinbezugsvereinbarungen, in: ABl EG 1992 Nr. C 121, S. 2 f.
- Verordnung (EWG) Nr. 151/93 der Kommission vom 23. Dezember 1992 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 417/85, (EWG) Nr. 418/85, (EWG) Nr. 2349/84 und (EWG) Nr. 556/89 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von

- Spezialisierungsvereinbarungen, von Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung und Entwicklung von Patentlizenzvereinbarungen und Know-how-Vereinbarungen, in: ABI EG 1993 Nr. L 21, S. 8 ff.
- Europäisches Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Gesamthaushaltsjahr 1993, in: ABI EG 1993 Nr. L 31.
- Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, in: ABI EG 1993 Nr. L 193, S. 5 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und den sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, in: ABI EG 1993 Nr. L 193, S. 20 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: ABI EG 1993 Nr. L 193, S. 34 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) 4255/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, in: ABI EG 1993 Nr. L 193, S. 39 ff.
- Verordnung (EWG) Nr. 2085/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, in: ABI EG 1993 Nr. L 193, S. 44 ff.
- Europäisches Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Gesamthaushaltsjahr 1994, in: ABI EG 1994 Nr. L 33.
- Verordnung (EG) Nr. 534/94 der Kommission vom 9. März 1994 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Magnetplatten (3,5''-Mikroplatten) mit Ursprung in Hongkong und der Republik Korea, in: ABI EG 1994 Nr. L 68, S. 5 ff.
- Empfehlung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Juli 1994 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, in: ABI EG 1994 Nr. L 200, S. 38 ff.
- Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. November 1994 zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsindustrie, in: ABI EG 1994 Nr. C 343, S. 1 ff.
- Bekanntmachung der Kommission über den Begriff des Zusammenschlusses nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89, in: ABI EG 1994 Nr. C 385, S. 12 ff.
- Europäisches Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Gesamthaushaltsjahr 1995, in: ABI EG 1994 Nr. L 369.
- Verordnung (EG) Nr. 1475/95 der Kommission vom 28. Juni 1995 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge, in: ABI EG 1995 Nr. L 145, S. 25 ff.
- Verordnung (EG) Nr. 2131/95 der Kommission vom 7. September 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2349/84 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Patentlizenzvereinbarungen, in: ABI EG 1995 Nr. L 214, S. 6 ff.
- Europäisches Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Gesamthaushaltsjahr 1996, in: ABI EG 1996 Nr. L 22.

Mitteilung der Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Luxemburg 1996.

Verordnung (EG) Nr. 240/96 der Kommission vom 31. Januar 1996 zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Technologietransfer Vereinbarungen, in: ABI EG 1996 Nr. L 31, S. 2 ff.

Entscheidung (EG) Nr. 1692/96 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, in: ABI EG 1996 Nr. L 228, S. 1 ff.

Europäisches Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Gesamthaushaltsjahr 1997, in: ABI EG 1997 Nr. L 44.

Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: ABI EG 1997 Nr. L 180, S. 1 ff.

Vertrag von Amsterdam, in: Bulletin der Bundesregierung 1997, Nr. 94, S. 1089 ff.



## Verzeichnis der zitierten Fälle

EuGH Slg. = Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

WuW/EWG/MUV = Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes

WuW/ E EV = Entscheidungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

*ABB/Daimler-Benz*, in: ABI EG 1997 Nr. L 11, S. 1 ff.

*Accor/Wagon-Lits*, in: ABI EG 1992 Nr. L 204, S. 1 ff.

*Aérospatiale-Alenia/de Havilland*, in: ABI EG 1991 Nr. L 334, S. 42 ff.

*Alcatel/AEG Kabel*, in: WuW/E EV 1740 ff.

*Alcatel/Telettra*, in: ABI EG 1991 Nr. L 122, S. 48 ff.

*Anglo American/Lonrho* wird erscheinen, in: ABI EG 1998 Nr. L.

*Blokker/Toys "R" Us* wird erscheinen, in: ABI EG 1998 Nr. L.

*Boeing/McDonnell Douglas*, in: ABI EG 1997 Nr. L 336, S. 16 ff.

*Bomee-Stiching*, in: WuW/E EV 647 ff.

*Bosch/Varta*, in: ABI EG 1991 Nr. L 320, S. 26 ff.

*British-American Tobacco/R.J. Reynolds Industries/Kommission der EG* ("Philip Morris"),  
in: EuGH Slg. 1987, Rs. 142 und 156/84, S. 4487 ff.

*British Telecommunications/MCI II*, in: ABI EG 1997 Nr. L 336, S. 1 ff.

*Ciba Geigy/Sandoz*, in: ABI EG 1997 Nr. L 201, S. 1 ff.

*Chiquita*, in: WuW/E EV 651 ff.

*Coca Cola/Amalgamated Beverages*, in: ABI EG 1997 Nr. L 218, S. 15 ff.

*Coca Cola/Carlsberg* wird erscheinen, in: ABI EG 1998 Nr. L.

*Continental Can/Kommission der EWG*, in: EuGH Slg. 1973, Rs. 6/72, S. 215 ff.

*Crown Cork & Seal/Carnaud Metalbox*, in: ABI EG 1996 Nr. L 75, S. 38 ff.

*De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde*, in: EuGH Slg. 1961, Rs.  
30/59, S. 7 ff.

*Deutsche Grammophon/Metro*, in: EuGH Slg. 1971, Rs. 78/70, S. 487 ff.

*Donckerwolcke/Procureur de la République*, in: EuGH Slg. 1976, Rs. 41/76, S. 1921 ff.

*Du Pont/ICI*, in: ABI EG 1993 Nr. L 7, S. 13 ff.

*ECS/AKZO*, in: WuW/E EV 1111 ff.

*Flachglas*, in: WuW/E EV 1410 ff.

*Ford*, in: WuW/ E EWG/MUV 709 ff.

*Ford/Volkswagen*, in: ABI EG 1993 Nr. L 20, S. 14 ff.

*Französische Republik/Kommission der EG*, in: EuGH Slg. 1987, Rs. 259/85, S. 4393 ff.

*Gencor/Lonrho*, in: ABI EG 1997 Nr. L 11, S. 30 ff.

- Griechenland/Kommission der EG*, in: EuGH Slg. 1988, Rs. 57/86, S. 2855 ff.
- Grundig/Consten*, in: EuGH Slg. 1966, Rs. 56 u. 58/64, S. 321 ff.
- Guinness/Grand Metropolitan* wird erscheinen, in: ABl EG 1998 Nr. L.
- Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe/Paul G. Bollmann*, in: EuGH Slg. 1970, Rs. 40/69, S. 69 ff.
- Holland Media Groep SA*, in: ABl EG 1996 Nr. L 134, S. 32 ff. und ABl EG 1996 Nr. L 294, S. 14 ff.
- Kali + Salz/MDK/Treuhand*, in: ABl EG 1994 Nr. L 186, S. 38 ff.
- Keck/Mithouard*, in: EuGH Slg. 1993, Rs. C-267/91 u. C-268/91, S. I 6097 ff.
- Kesko/Tuko*, in: ABl EG 1997 Nr. L 110, S. 53 ff.
- Kimberly Clark/Scott*, in: ABl EG 1996 Nr. L 183, S. 1 ff.
- KNP/Bührmann-Tetterode/VRG*, in: ABl EG 1993 Nr. L 217, S. 35 ff.
- Kommission der EG/ Rat der EG*, in: EuGH Slg. 1971, Rs. 22/70, S. 263 ff.
- Kommission der EG/Vereinigtes Königreich*, in: EuGH Slg. 1980, Rs. 32/79, S. 2403 ff.
- Krupp-Thyssen/Riva*, in: ABl EG 1995 Nr. L 251, S. 18 ff.
- Magneti Marelli/CEAc*, in: ABl EG 1991 Nr. L 222, S. 38 ff.
- Mannesmann/Hoesch*, in: ABl EG 1993 Nr. L 114, S. 34 ff.
- Mannesmann/Vallourec/Ilva*, in: ABl EG 1994 Nr. L 102, S. 15 ff., und in: WuW/ E EV 2193 ff.
- Media Service GmbH (MSG)*, in: ABl EG 1994 Nr. L 364, S. 1 ff.
- Mercedes-Benz/Kässbohrer*, in: ABl EG 1995 Nr. L 211, S. 1 ff.
- Metro/Saba I*, in: EuGH Slg. 1977, Rs. 26/76, S. 1875 ff.
- Miller International Schallplatten GmbH*, in: WuW/E EWG/MUV 412 ff.
- Nestlé/Perrier*, in: ABl EG 1992 Nr. L 356, S. 1 ff.
- Nordic Satellite Distribution*, in: ABl EG 1996 Nr. L 53, S. 20 ff.
- Orkla/Volvo*, in: ABl EG 1996 Nr. L 66, S. 17 ff.
- Philip Morris/Kommission der EG*, in: EuGH Slg. 1980, Rs. 730/79, S. 2671 ff.
- Pilkington/SVI*, in: ABl EG 1994 Nr. L 158, S. 24 ff.
- Polydor/Harlequin Record Shops*, in: EuGH Slg. 1982, Rs. 270/80, S. 329 ff.
- Procter&Gamble/ VP Schickedanz*, in: ABl EG 1994 Nr. L 354, S. 32 ff.
- Procureur de la Republique/ADBHU*, in: EuGH Slg. 1985, Rs. 240/83, S. 531 ff.
- Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijons)*, in: EuGH Slg. 1979, Rs. 120/78, S. 649 ff.
- Saint Gobain/Wacker-Chemie/NOM*, in: ABl EG 1997 Nr. L 247, S. 1 ff.
- Schul/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, in: EuGH Slg. 1982, Rs. 15/81, S. 1409 ff.
- Shell/Montecatini*, in: ABl EG 1994 Nr. L 332, S. 48 ff. und ABl EG 1996 Nr. L 294, S. 10 ff.

*Siemens/Elektrowatt* wird erscheinen, in: ABl EG 1998 Nr. L.

*Siemens/Italtel*, in: ABl EG 1995 Nr. L 161, S. 27 ff.

*Tetra Pak/Alfa Laval*, in: ABl EG 1991 Nr. L 290, S. 35 ff.

*VEBA/Degussa* wird erscheinen, in: ABl EG 1998 Nr. L.

*Vitamine*, in: WuW/E EV 673 ff.

*Zoja/CSC-ICI*, in: WuW/E EV 427 ff.



## HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.
- Band 5 Max Christoph Wewel: Intervallarithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.
- Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.
- Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.
- Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle. 1988.
- Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.
- Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.
- Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.
- Band 12 Thomas März: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.
- Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.
- Band 14 Peter Mender: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.
- Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.
- Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.
- Band 17 Stefan Eißer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.
- Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.
- Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

- Band 20 Bernd Nolte: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg. 1996.
- Band 21 Klaus-Rainer Brintzinger: Die Nationalökonomie an den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen 1918 - 1945. Eine institutionenhistorische, vergleichende Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und Abteilungen südwestdeutscher Universitäten. 1996.
- Band 22 Steffen Binder: Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie. Telemekratische vs. nomokratische Auffassung. 1996.
- Band 23 Alexander Burger: Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten. 1996.
- Band 24 Burkhard Scherer: Regionale Entwicklungspolitik. Konzeption einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik. 1997.
- Band 25 Frauke Wolf: Lorenzkurvendisparität. Neuere Entwicklungen, Erweiterungen und Anwendungen. 1997.
- Band 26 Hans Pitlik: Politische Ökonomie des Föderalismus. Förderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik. 1997.
- Band 27 Stephan Seiter: Der Beitrag Nicholas Kaldors zur Neuen Wachstumstheorie. Eine vergleichende Studie vor dem Hintergrund der Debatte über den Verdoorn-Zusammenhang. 1997.
- Band 28 André Schmidt: Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik. 1998.

Manfred M. Göbl

# Der westeuropäische Wirtschaftsraum im globalen Wettbewerb

## Regionale Integration und Standortwettbewerbsfähigkeit

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1997.

406 S., 21 Abb., 30 Tab.

Studien der Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung e.V.

Herausgegeben von Alfons Lemper und Rolf W. Stuchtey. Bd. 7

ISBN 3-631-31731-X · br. DM 98.-\*

In den vergangenen fünfzig Jahren entwickelte sich Westeuropa zu einem hochintegrierten Wirtschaftsraum, der an die Spitze der Welteinkommenspyramide aufrückte. Daran anknüpfend will die Studie zwei Hauptsachverhalte näher ergünden. Erstens geht sie der Frage nach, welche politisch-ökonomischen „Mechanismen“ im Hinblick auf den westeuropäischen Integrationsverlauf identifizierbar sind. Zweitens analysiert sie die relative Attraktivität des westeuropäischen Wirtschaftsstandortes für unternehmerische Aktivitäten und damit dessen Potential, das erreichte Wohlstandsniveau im globalen Standortwettbewerb um mobile Ressourcen auch zukünftig sichern und möglichst noch anheben zu können.

*Aus dem Inhalt:* Politisch-ökonomische Entwicklungslinien und -mechanismen der westeuropäischen Integration 1947-1996 · Theorie der relativen Standortattraktivität · Stärken-Schwächen-Profil Westeuropas im globalen Standortwettbewerb · Wirtschaftspolitische Reformempfehlungen · Geoökonomische Megatrends und Weltwirtschaftsordnung



Frankfurt/M · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG

Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15

Telefax (004131) 9402131

\*inklusive Mehrwertsteuer

Preisänderungen vorbehalten

