

Budzinski, Oliver

Working Paper

Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?

Ilmenau Economics Discussion Papers, No. 78

Provided in Cooperation with:

Ilmenau University of Technology, Institute of Economics

Suggested Citation: Budzinski, Oliver (2012) : Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?, Ilmenau Economics Discussion Papers, No. 78, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Ilmenau

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/67107>

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.

Ilmenau Economics Discussion Papers, Vol. 17, No. 78

**Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbe-
hörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?**

Oliver Budzinski

November 2012

Institute of Economics

Ehrenbergstraße 29
Ernst-Abbe-Zentrum

D-98 684 Ilmenau

Phone 03677/69-4030/-4032

Fax 03677/69-4203

<http://www.wirtschaft.tu-ilmenau.de>

ISSN 0949-3859

Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?

von Oliver Budzinski[#], Ilmenau

Abstract: This chapter discusses the independence of competition authorities and addresses the question whether an independent European competition authority would perform a *better* competition policy than the competition office of the European Commission, which is not independent but, instead, integral part of the European *government*. After summarizing the main general considerations, the chapter defines *better* competition policy simplifying as avoiding or solving three selected problems of contemporary European competition policy. It finds that two of these three problems are indeed likely to be not existent with an independent competition agency whereas the third problem is not likely to be better solvable by an independent body. Eventually, the chapter addresses a recent proposal to implement an independent *Council of European Competition Advisors* (CECA) that monitors and evaluates the performance of the European Commission's competition division.

A. Einleitung

Die Problematik, ob eine Wettbewerbsbehörde unabhängig von der Politik sein sollte, gehört zu den Grundfragen der institutionellen Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik. In Deutschland befindet sich das Bundeskartellamt in einer vergleichsweise unabhängigen Position, wenn diese auch nicht an jene der Bundesbank heranreicht. Auch in Großbritannien und Frankreich haben Reformen in den letzten Jahren die Unabhängigkeit der nationalen Wettbewerbsbehörden gestärkt (Lasserre 2012). Auf der europäischen Ebene hat man sich hingegen für ein anderes Modell entschieden: das Wettbewerbskommissariat ist ein integraler Bestandteil der Europäischen Kommission, mithin der politischen Exekutive, und hat den vergleich-

[#] Prof. Dr. *Oliver Budzinski*, Universitätsprofessor für Wirtschaftstheorie, Leiter des Instituts für Volkswirtschaftslehre, Technische Universität Ilmenau, Ehrenbergstraße 29, D-98693 Ilmenau, Email: oliver.budzinski@tu-ilmenau.de. Ich danke *Dirk Wentzel* und den Teilnehmern der 44. Jahressitzung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik (Jena, September 2012) sowie *Sharyn Zwerenz* für wertvolle Zuarbeiten zu diesem Beitrag.

baren Rang eines Ministeriums. Damit ist die europäische Wettbewerbspolitik in die europäische *Regierung* eingebunden und keinesfalls unabhängig von ihr.

Insbesondere von deutscher Seite ist die aus der fehlenden Unabhängigkeit resultierende Gefahr einer Politisierung der Wettbewerbspolitik immer wieder bemängelt worden (bspw. *Schmidt / Voigt* 2005; *Haucap / Kühling* 2010). Im 2009er Koalitionsvertrag der Regierung Merkel wird sogar explizit ein unabhängiges europäisches Kartellamt gefordert. Es stellt sich damit die Frage, ob eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen würde als die Europäische Kommission. Diese Fragestellung teilt sich in mehrere Unterfragen auf: zunächst einmal stellt sich die Frage, was eigentlich *Unabhängigkeit* einer Wettbewerbsbehörde bedeutet. Dieser Problematik widmet sich Abschnitt B des vorliegenden Beitrags. Zweitens ist zu klären, woran sich eine *bessere* Wettbewerbspolitik bemisst. Da es bei dieser Fragestellung nicht um die bestmögliche, also optimale, Wettbewerbspolitik geht, sondern *nur* um eine bessere als die gegenwärtige, zielt die Analyse auf aktuelle Problemfelder der europäischen Wettbewerbspolitik und verfolgt damit einen deutlich bescheideneren Anspruch: was könnte dort, wo die wettbewerbsökonomische Literatur Schwächen der Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission identifiziert, tatsächlich besser gemacht werden? Damit beschäftigt sich Abschnitt C.I. Im Anschluss an die Identifizierung beispielhafter Problemfelder kann dann diskutiert werden, ob eine unabhängige Wettbewerbsbehörde hier eine bessere Leistung erbringen würde bzw. unter welchen Umständen mit einer besseren Politik zu rechnen wäre (Abschnitt C.II.). Schließlich widmet sich der vorliegende Beitrag in Abschnitt C.III. einem jüngst publizierten Vorschlag von *Justus Haucap* und *Jürgen Kühling* (*Haucap / Kühling* 2010; *Haucap* 2012), welcher zwar nicht fordert, die Wettbewerbskommission in eine unabhängige Wettbewerbsbehörde zu überführen, aber die Nachteile der abhängigen Wettbewerbspolitik dadurch kompensieren möchte, dass auf europäischer Ebene zusätzlich eine unabhängige Monopolkommission nach deutschem Vorbild eingerichtet wird, welche dann die Tätigkeit und eventuelle politische Einflussnahmen auf die Wettbewerbskommission überwacht. Abschnitt D zieht ein Fazit.

B. Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden

I. Dimensionen der Unabhängigkeit

„It is generally agreed that competition agencies should be *independent* – i.e., that their actions should be based on the facts and the law and not political considerations“ (International Competition Network 2009; zitiert nach *Jenny* 2012: 160-161).¹ Diese Konsensdefinition der Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde durch das International Competition Networks (ICN) stellt zwar klar, dass es um eine Unabhängigkeit wettbewerbspolitischer Verfahren und Entscheidungen von politischen Einflussnahmen geht, bleibt darüber hinaus aber recht vage. Darüber hinaus beinhaltet bereits die Idee, dass die wettbewerbspolitikbetreibende Exekutive, die Wettbewerbsbehörde, nicht auf *politischen* Überlegungen, Abwägungen und Einflüssen beruhen sollte, einen konzeptionell nicht gerade trivialen Ansatz. Stattdessen sollen wettbewerbspolitische Handlungen auf (ökonomischen?) *Fakten* und *rechtlichen Regeln* beruhen. Bestünde die Wettbewerbspolitik aus *per se* Regeln, so gäbe es vielleicht Hoffnung, die Komplexität des Konzeptes politikunabhängiger Politik aufzulösen. Jedoch findet man *per se* Regeln in realen Wettbewerbsordnungen selten bis gar nicht und ihr Anteil ist in der letzten Dekade zudem noch weiter zurückgeführt worden, um einem effektbasierten Ansatz Platz zu machen.² Wettbewerbsregeln sind in der Praxis demnach notwendigerweise komplexer Natur und beinhalten meist diskretionäre Handlungsspielräume für die Wettbewerbsbehörde, welche zudem tendenziell zunehmen. Mit anderen Worten, Wettbewerbsbehörden betreiben aktiv Wettbewerbspolitik und exekutieren nicht automatisiert einen präzisen und simplen Regelkatalog. Somit geht es auch nicht um die allgemeine, umfassende Politikunabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde, sondern um die Unabhängigkeit von Einflüssen anderer (wirtschafts-)politischer Akteure, vor allem von Regierungen und ihren Ministerien, aber auch von anderen Behörden.

¹ Neuere Diskussionen und Analysen der Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden legen unter anderem *Ehlermann* (1995); *Wilks / McGowan* (1995); *Duijm* (1999), *Van de Gronden / De Vries* (2006), *Mateus* (2007), *Vickers* (2010) und *Jenny* (2012) vor.

² Auch in der neueren Literatur findet man zwar Forderungen, zu einer stärker regelgebundenen Wettbewerbspolitik zu kommen (bspw. *Schmidt* 2008; *Budzinski* 2010), aber kaum die Forderungen nach strikten *per se* Regeln (Ausnahme: *Mantzavinos* 2006). Einen Analyserahmen für Wettbewerbsregeln, die zwischen strikten *per se* Regeln und einer totalen rule of reason angelegt sind, liefern *Christiansen & Kerber* (2006) sowie *Christiansen* (2010: 395-504).

Jenny (2012: 158-160) betont die Unabhängigkeit von der Exekutive³ und vor allem von Regierungen, was er mit dem Beispiel der Abberufung des Vorsitzenden der Korean Fair Trade Commission (KFTC), Chung Ho-Yul, durch Koreas Präsidenten Lee im Januar 2010 illustriert. Die Abberufung erfolgte im Zuge einer Neuausrichtung der Politik der Regierung, da der Vorsitzende des KFTC ein Kabinettsmitglied ist, und hatte weitreichende Änderungen in der Ausrichtung der koreanischen Wettbewerbspolitik zur Folge, welche von vielen Experten kritisiert wurde.

Um sich der Problematik unabhängiger Wettbewerbsbehörden zu nähern wird gerne auf das Beispiel der Zentralbankunabhängigkeit⁴ zurückgegriffen (bspw. *Vickers* 2010). In Analogie zur bedeutend ausführlicheren Diskussion und Literatur in diesem Bereich kann Unabhängigkeit als ein multidimensionales Phänomen betrachtet werden, d.h. es gibt nicht nur *abhängig* und *unabhängig* als Dichotomie, sondern Unabhängigkeit ist ein graduelles Phänomen. In der Literatur findet man dabei Unterteilungen in *de jure* und *de facto* Dimensionen der Unabhängigkeit (*Schmidt / Voigt* 2005) sowie Gliederungen in strukturelle, operationale und funktionelle Unabhängigkeit (*Jenny* 2012: 162-163). Ohne damit eine Aussage über eine bessere oder schlechtere Kategorisierung von Dimensionen der Unabhängigkeit treffen zu wollen, wähle ich in diesem Papier eine in der Diskussion um Zentralbankunabhängigkeit übliche, etwas stärker aufgesplitterte Unterteilung (welche aber mit den genannten Ansätzen kompatibel ist). Demnach lässt sich Zentralbank- oder Wettbewerbsbehördenunabhängigkeit in die folgenden Dimensionen unterteilen:

*Institutionelle Unabhängigkeit*⁵

Hierbei geht es um die formale Unabhängigkeit, d.h. die Behörde ist separiert von der Regierung (also bspw. nicht Teil eines Ministeriums) und darf weder Weisungen

³ Seine Formulierung ist insofern etwas unglücklich als die Wettbewerbsbehörde natürlich auch als unabhängige Behörde Teil der Exekutive ist.

⁴ Unter einer Zentralbank wird eine Notenbank (also eine Bank, die Geld emittiert) verstanden, welche über ein Währungsmonopol bzw. ein Emissionsmonopol verfügt. In der Europäischen Währungsunion ist dies das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), bestehend aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken der Eurostaaten. Vgl. grundlegend n.v.a. *Budzinski et al.* (1998).

⁵ Diese Dimension entspricht der strukturellen Unabhängigkeit (*Jenny* 2012) bzw. der *de jure* Unabhängigkeit (*Schmidt / Voigt* 2005).

von der Regierung oder anderen Stellen einholen noch entgegennehmen. Institutionelle Unabhängigkeit gilt als notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für eine tatsächliche Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde (ebenso einer Zentralbank). Das Bundeskartellamt ist als eine sog. oberste Bundesbehörde zu einem hohen Grad institutionell unabhängig⁶, während es das Wettbewerbskommissariat als Teil der Europäischen Kommission nicht ist.

Persönliche Unabhängigkeit⁷

Um tatsächlich eine unabhängige Politik betreiben zu können, müssen die handelnden bzw. entscheidungstreffenden Personen der Behörde auch persönlich unabhängig sein. Das erstreckt sich auf die Dauer und Anzahl der Amtszeiten ebenso wie auf Berufungs- und insbesondere Abberufungsregeln. So ist es vollkommen offensichtlich, dass sich keine Unabhängigkeit einstellen kann, wenn ein Präsident einer Wettbewerbsbehörde in dem Moment abberufen werden kann, in dem seine Politik der Regierung oder einem Minister nicht zusagt. Nachhaltige Unabhängigkeit kann sich nur schwer unter einer permanenten Abberufungsdrohung entfalten. Möglichkeiten zur Absicherung der persönlichen Unabhängigkeit liegen hier in Regeln, die objektive Kriterien für Abberufungen definieren (bspw. der Wegfall der Voraussetzungen für die Amtsausübung oder bei schwerer Verfehlung), die Initiative für eine Abberufung auf interne Gremien beschränken (bspw. nur aus einem Direktorium oder Vorstand heraus) oder zumindest eine gerichtliche Überprüfung einer Abberufung zum Regelfall machen. In ähnlicher Weise wie durch eine Abberufungsdrohung kann auch die Frage einer Wiederernennung nach abgelaufener Amtszeit die persönliche Unabhängigkeit einschränken und den Amtsträger empfänglich für äußere Einflüsse machen. Eine Kombination aus langen Amtsperioden (die Wahlzyklen überdauern) und einer Untersagung der Wiederernennung können dazu führen, dass selbst bei Amtsträgern, die durch die Regierung oder das Parlament berufen werden⁸, eine große persönliche Unabhängigkeit in der Amtsaus-

⁶ Eine prominente Ausnahme stellt die sog. Ministererlaubnis in der deutschen Zusammenschlusskontrolle dar, d.h. der Bundeswirtschaftsminister kann unter bestimmten Umständen ein Zusammenschlussverbot des Bundeskartellamtes aufheben.

⁷ Diese Dimension entspricht der funktionellen Unabhängigkeit (Jenny 2012).

⁸ In der Demokratie ist es häufig problematisch, Ernennungsregeln zu implementieren, welche weder Parlament noch Regierung maßgeblich involvieren. Vorteilhaft ist es freilich, wenn Fach-

übung eintritt. Dies wird auch dadurch gefördert, dass dann solcher Positionen meist am Karriereende stehen und der Amtsinhaber wenig Anreizen unterliegt, sich für die *Karriere danach* durch eine Gefälligkeitspolitik in Stellung zu bringen. Schließlich ist für eine ausreichende finanzielle Versorgung der Amtsträger zu sorgen, gekoppelt mit rigiden Nebenbeschäftigungsverboten, insbesondere was Beratungsaufträge aus der Industrie angeht (*Jenny* 2012: 163). Weder in Deutschland noch auf der Ebene der Europäischen Union gibt es *spezielle* Regeln, welche eine persönliche Unabhängigkeit der leitenden wettbewerbspolitischen Akteure sicherstellen – anders als im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB).

Haushalterische Unabhängigkeit

Selbst wenn institutionelle und persönliche Unabhängigkeit gewährt sind, ließe sich eine Wettbewerbsbehörde über haushalterische Maßnahmen disziplinieren. Beispielsweise könnte einer vermeintlich unabhängigen Behörde, die sich nicht wunschgemäß verhält, das Budget gekürzt werden oder ein politikgefälliges Verhalten könnte durch Budgetausweitung belohnt werden. Im Falle der Zentralbank ergibt sich eine haushalterische Unabhängigkeit zwingend aus dem Emissionsmonopol. Im Gegenteil, typischerweise erzielen Zentralbanken (in normalen Zeiten) hohe Gewinne, welche in die Haushalte der jeweiligen Jurisdiktionen fließen können. Auch eine Wettbewerbsbehörde generiert Einkünfte, nämlich solche aus Bußgeldern und Strafen sowie Notifizierungs- und Verfahrensgebühren. In industriellen Volkswirtschaften lässt sich daraus allerdings typischerweise nicht das Gesamtbudget bestreiten⁹, zumal eventuelle negative Anreizwirkungen zu beachten wären: wenn die Wettbewerbsbehörde versucht, ihre Einnahmen aus verhängten Strafen und Gebühren zu maximieren, so steht das oftmals einer wohlfahrtsmaximierenden Wettbewerbspolitik entgegen. Eine spezielle haushalterische Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde gibt es weder in Deutschland noch auf der Ebene der Europäischen Union.

kenntnis und einschlägige Erfahrung als Amtsvoraussetzung definiert sind, um Anreize zu vermindern, Positionen in der unabhängigen Wettbewerbsbehörde als Alimentierungsstellungen für verdiente, aber ausgemusterte Politiker und Parteigänger zu missbrauchen.

⁹ Andererseits beobachtet *Vickers* (2010: 30), dass in den letzten Jahren *some competition agencies have generated considerably more public revenue than they have cost*.

*Instrumentelle Unabhängigkeit*¹⁰

In der Diskussion um die Zentralbankunabhängigkeit gilt auch die instrumentelle Unabhängigkeit als wichtige Dimension, d.h. die Autonomie der Zentralbank ihre eigenen Instrumente zu definieren und insbesondere auch neue Instrumente zu kreieren, um sich veränderten Marktsituationen anpassen zu können.¹¹ In der Wettbewerbspolitik herrscht typischerweise keine instrumentelle Unabhängigkeit vor. Damit können Instrumente, welche institutionell nicht (oder kaum) vorgesehen sind – in Europa beispielsweise Entflechtung (Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht) oder eine persönliche Haftung handelnder Manager (insbesondere bei Kartellverstößen) – von der Wettbewerbsbehörde auch nicht eingesetzt werden, selbst wenn allgemeine oder fallbezogene ökonomische Expertise dies für wohlfahrtssteigernd einschätzen würde. Problematisch kann eine fehlende instrumentelle Unabhängigkeit insbesondere deswegen sein, weil Unternehmen wettbewerbswidrige Arrangements und Verhaltensweisen innovieren und neue Wettbewerbsbedrohungen unter Umständen auch neue Instrumente erfordern können. Es ist beispielsweise umstritten, ob das wettbewerbspolitische Instrumentarium des Europäischen Wettbewerbskommissariats hinreichend geeignet ist, um den Herausforderungen von innovativen Wettbewerbsbeschränkungen bei digitalen Medien und Produkten gewachsen zu sein.

Außenwirtschaftliche Unabhängigkeit

Hierunter versteht man im Fall einer Zentralbank typischerweise die Entscheidungskompetenz hinsichtlich des Wechselkurssystems. Eine Teilnahme an einem internationalen System fester Wechselkurse könnte beispielsweise die auf die Binnenstabilität des Geldes gerichtete Politik der Zentralbank weitgehend determinieren und somit *de facto* ihre Unabhängigkeit untergraben. In ähnlicher Weise kann die Un-

¹⁰ Dies entspricht der operationalen Unabhängigkeit (Jenny 2012: 162-163). Zusätzlich wird hier mitunter die Freiheit der Fallauswahl sowie in der -bearbeitung und -entscheidung inklusive der Freiheit, sich zu den wettbewerbslichen Implikationen aller möglichen Gesetzesinitiativen zu äußern, genannt (ebd.). Andererseits ergeben sich diese Freiheiten typischerweise aus der Kombination aus institutioneller und persönlicher Unabhängigkeit.

¹¹ So kann das Europäische System der Zentralbanken bspw. mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen im EZB-Rat über die Anwendung anderer Instrumente der Geldpolitik (als jener in Art. 18 und 19 Protokoll definierten) entscheiden, die es bei Beachtung der Preisniveaustabilität für zweckmäßig hält (Art. 20 Protokoll).

abhängigkeit einer (nationalen) Wettbewerbsbehörde eingeschränkt sein, wenn es ein übergeordnetes (internationale) Wettbewerbspolitiksystem gibt, welches ihre Entscheidungen und Handlungen beeinflusst. So dürfen Fallentscheidungen des Bundeskartellamtes beispielsweise nicht den europäischen Wettbewerbsregeln widersprechen bzw. in manchen Fällen muss das Bundeskartellamt europäisches Recht anstelle des deutschen Wettbewerbsrechtes anwenden. Das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission ist allenfalls indirekt eine solchen Beschränkung seiner Unabhängigkeit ausgesetzt, da es keine bindende multilaterale Wettbewerbspolitik gibt, sondern *lediglich* unverbindliche sog. *best practice recommendations* des International Competition Network (*Budzinski* 2008, 2013).¹²

Ferner lässt sich noch der Grad der Absicherung der Unabhängigkeit diskutieren, d.h. hat die Unabhängigkeit Verfassungsrang oder beruht sie auf einem *normalen* Gesetz und kann mit einfacher Parlamentsmehrheit aufgehoben werden (*Jenny* 2012: 163). Schließlich wird mitunter noch als weitere Dimension die Unabhängigkeit von anderen als politischen Einflüssen, namentlich Einflüsse der Wirtschaft (Lobbyismus) und damit der Normadressaten erwähnt (*Jenny* 2012: 159-160). Wie auch im vorliegenden Beitrag wird die Unabhängigkeit von lobbyistischen Einflüssen von anderen Autoren eher als Wirkung bzw. Konsequenz der Unabhängigkeit von Regierungseinflüssen gesehen (*Vickers* 2010).

Wie bereits angedeutet verfügen reale Wettbewerbsbehörden in verschiedenen Jurisdiktionen über sehr unterschiedliche Ausprägungen von Unabhängigkeit (empirische Übersichten liefern *Ma* 2010; *Guidi* 2011; vgl. zur Messung von Unabhängigkeit auch *Voigt* 2009). Dabei ist eine weitreichende Unabhängigkeit bei Wettbewerbsbehörden eine Seltenheit; typischerweise kann die Wettbewerbsbehördenunabhängigkeit mit der Zentralbankunabhängigkeit nicht Schritt halten. Das mag unter anderem auch daran liegen, dass sich die Vor- und Nachteile der Unabhängigkeit bei Wettbewerbsbehörden anders darstellen als bei Zentralbanken, so dass

¹² *Budzinski* (2004) argumentiert allerdings, dass auch solche unverbindlichen Empfehlungen im Kontext des ICN sehr wohl Handlungen und Entscheidungen der partizipierenden Wettbewerbsbehörden beeinflussen können, was unter anderem von *Evenett* und *Hijzen* (2006) empirisch bestätigt wird.

in dieser Hinsicht die prinzipiellen Unterschiede zwischen der Geldpolitik und der Wettbewerbspolitik zu beachten sind.

II. Pro und Contra einer Wettbewerbsbehördenunabhängigkeit

Die Vorteilhaftigkeit einer unabhängigen Zentralbank wird typischerweise durch zwei Argumente begründet (*Vickers* 2010: 14-16; *Jenny* 2012: 159):

- *Komparativer Vorteil*: Dieses Argument zielt auf die Ziel-Mittel-Beziehungen in der Wirtschaftspolitik und stützt sich auf den Ansatz, dass jedes wirtschaftspolitische Instrument nur das eine Ziel verfolgen sollte, für das es komparativ aufgrund der zugrundeliegenden Ursache-Wirkungsbeziehungen am besten geeignet ist (*Tinbergen* 1978). So ist die Geldpolitik sehr gut geeignet, (monetäre) Inflation zu bekämpfen bzw. zu verhindern, während sie schlecht bis gar nicht geeignet ist, Wettbewerb zu schützen oder Wachstum zu stimulieren. Daher sollte Geldpolitik auch exklusiv dem Ziel der Preisniveaustabilität gewidmet sein und nicht andere Ziele wie Wettbewerbsschutz oder Konjunkturankurbelung betreiben. In Analogie gilt: wenn das Ziel der *Schaffung und Bewahrung wettbewerblicher Märkte* durch eine Wettbewerbsbehörde vergleichsweise gut erreicht werden kann, während andere Politikziele (bspw. hoher Beschäftigungsstand, Glättung der Konjunkturzyklen, Geldwertstabilität usw.) besser durch andere Politikbereiche erfüllt werden können, dann sollte die Wettbewerbsbehörde auch nur dem Ziel *Wettbewerbsschutz* verpflichtet sein. Denn (nur) dort verfügt die Wettbewerbsbehörde über einen komparativen Vorteil. Gleichzeitig sollte die Wettbewerbsbehörde dann nicht durch die Regierung mit anderen Zielen *überfrachtet* werden. Eine Konzentration auf das eine Ziel – Schutz des Wettbewerbs – kann durch eine unabhängige Wettbewerbsbehörde besser umgesetzt werden als durch eine Behörde, welche in eine Regierung mit multiplen Zielen eingebettet ist.
- *Glaubwürdige Selbstverpflichtung (commitment)*: Diese Argument wird in der neueren Literatur typischerweise auf das Zeitinkonsistenzproblem (*Kydland / Prescott* 1977; *Barro / Gordon* 1983) zurückgeführt, ist freilich

aber auch bereits im Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik (*Eucken* 1952) angesprochen. Es geht hierbei um die glaubwürdige Bindung wirtschaftspolitischer Akteure an eine ex ante publizierte Strategie, eine Handlungsregel oder auch nur die kompromisslose Verfolgung eines definierten Ziels. Regierungen zum Beispiel unterliegen der Zeitinkonsistenz in der Hinsicht, dass sich die für sie optimale wirtschaftspolitische Strategie im Zeitablauf ändert und zwar unabhängig von einer Evolution der zugrundeliegenden Probleme oder einer Evolution der aus der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung bekannten Ursache-Wirkungsbeziehungen. Eine wesentliche Ursache für diese Zeitinkonsistenz sind politökonomische Einflüsse wie beispielsweise die Wiederwahlorientierung von Politikern in der Demokratie. Wenn die ökonomischen Akteure das Zeitinkonsistenzproblem rational antizipieren, werden Bindungen oder Selbstverpflichtungen von wirtschaftspolitischen Akteuren unglaubwürdig und verlieren damit einen zentralen Teil ihrer Wirkung, namentlich die Kanalisierung des Verhaltens der ökonomischen Akteure in eine erwünschte, zielkonforme Richtung. Die geldpolitische Selbstbindung, das Ziel der Preisniveaustabilität auch in der Krise oder vor wichtigen Wahlen nicht dem Ziel einer (temporären) Konjunkturbelebung (sog. Stroheffekt) zu opfern, stellt ein Beispiel dar. Eine unabhängige Zentralbank kann diese Selbstverpflichtung glaubwürdiger eingehen als eine abhängige, weil sie dem Zeitinkonsistenzproblem weniger stark unterliegt, und damit Inflationserwartungen effektiver dämpfen kann. Übertragen auf eine unabhängige Wettbewerbsbehörde bedeutet dies, dass sie sich glaubwürdiger an eine kompromisslose Wettbewerbspolitik binden kann, welche ausschließlich den Schutz des Wettbewerbs verfolgt und keine industrie- oder regionalpolitischen (oder anderen) Erwägungen zur Aufweichung des Wettbewerbschutzes zulässt. Dadurch werden die Akteure auf den Märkten effektiver davon abgeschreckt, antikompetitive Handlungsweisen auszuprobieren und durchzuführen, als wenn über andere politische Einflüsse eine fallweise Aufweichung des Wettbewerbsschutzes antizipierbar ist.

Insgesamt muss man bei der Betrachtung dieser Begründung freilich beachten, dass es eine Reihe wesentlicher Unterschiede zwischen der Geldpolitik und der Wettbewerbspolitik gibt, welche sich auch auf die Situation auswirken, welcher eine unabhängige Wettbewerbsbehörde im Gegensatz zu einer unabhängigen Zentralbank gegenübersteht (Vickers 2010: 16-20). Zwei seien hier kurz ausgeführt: Erstens ist die Zielsetzung der Geldpolitik – zumindest in *normalen* Zeiten – sehr viel eindeutiger, eindimensionaler und klarer abgegrenzt formuliert als in der Wettbewerbspolitik. Eine Analogie zum Ziel *Preisniveaustabilität* im Sinne einer mit Hilfe eines Laspeyres-Index gemessenen Inflationsrate von maximal 2 Prozent gibt es in der Wettbewerbspolitik nicht.¹³ Der Schutz des Wettbewerbs ist eine multidimensionale Aufgabe, welche sich nicht in ein eindeutiges, quantitatives (Zwischen-) Ziel übersetzen lässt, und es existiert auch kein Index, mit dem Wettbewerbsschutz in einer Zahl messbar wäre. Zweitens sehen sich Wettbewerbsbehörden in rechtstaatlichen Verhältnissen stets der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung ihrer Entscheidung gegenüber – etwas was für geldpolitische Entscheidungen vollkommen unmöglich erscheint und zwar schon aufgrund der zeitlichen Frequenz. Eine gerichtliche Überprüfung einer geldpolitischen Entscheidung der EZB (oftmals ist das im Wesentlichen die Festlegung des Mindestbietungssatz für die wöchentlichen Wertpapierpensionsgeschäfte mit den Geschäftsbanken sowie die Festlegung der Zuteilungsmenge) erscheint bei einer wöchentlichen Wiederholungsfrequenz vollkommen impraktikabel und für alle Beteiligten unattraktiv. Zudem stellt der Informationscharakter einer Zentralbankentscheidung den wesentlichen Effekt dar und führt zu einer Reihe von Anpassungen und Reaktionen auf den Märkten, bspw. hinsichtlich einer Reaktion der Marktzinsen, und der Informationseffekt ist einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung gegenüber insensitiv. Eine gerichtliche Anfechtung einer verhängten Kartellstrafe oder eines Zusammenschlussverbotes stellen da offensichtlich eine ganz andere Dimension dar und findet auch tatsächlich regelmäßig statt. Trotz dieser wichtigen Unterschiede lässt sich eine

¹³ Das gilt selbst dann noch, wenn man einen nicht-monetären Inflationsdruck (Kostendruck) addiert, um zu der ex ante publizierten Zielinflationsrate zu gelangen. Der Zielwert von 2 Prozent ergibt sich aus den Eigenschaften des Laspeyres-Index, der beispielsweise die preisdämpfenden Effekte des technischen Fortschritts vernachlässigt.

Reihe von Vorteilen einer Wettbewerbspolitik durch eine unabhängige Wettbewerbsbehörde ableiten:

- stärkere Abschreckung antikompetitiver Verhaltensweisen und damit insgesamt effektivere und effizientere Lenkungswirkung der Wettbewerbsregeln (siehe auch den Absatz zur glaubwürdigen Selbstverpflichtung),
- Förderung von Investitionen aufgrund einer geringeren Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Wettbewerbspolitik politisch motiviert in die Märkte eingegriffen wird, d.h. stabilere Investitionsbedingungen durch eine besser antizipierbare Politik (was wiederum in Bezug zum Zeitinkonsistenzproblem steht, s.o.) (*Mateus 2007: 21; Jenny 2012: 160*),
- eine geringere Anfälligkeit für Lobbyismus und dem Einfluss von Großkonzernen (*Mateus 2007: 21; Vickers 2010: 19-20*),
- weniger Anreize, bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln aus politökonomischen Motiven zum Nachteil ausländischer und/oder klein- und mittelständischer Unternehmen zu diskriminieren.

Dem gegenüber steht als Nachteil unabhängiger Wettbewerbsbehörden vor allem das ihnen innewohnende Demokratiedefizit. Eine unabhängige Wettbewerbsbehörde wird ja gerade und ganz bewusst der Einflussnahme durch die gewählten politischen Würdeträger (insbesondere Regierung, möglicherweise aber auch Parlament) entzogen. Damit ist sie aber gleichzeitig auch der demokratischen Willensbildung nicht mehr zugänglich. Abhängig davon, wie die Unabhängigkeit der Wettbewerbspolitik verfasst ist (siehe den vorletzten Absatz von Abschnitt B.I.), kann durchaus die Situation auftreten, dass sie nicht mehr oder nur noch über Umwege dem demokratischen Mehrheitswillen unterliegt. Letztendlich beinhaltet dieses Problem auch die Frage, ob in einer Demokratie die Wählermehrheit nicht das Recht hat, (auch und sogar wider besseren ökonomischen Wissens) den Wettbewerbsschutz anders zu gewichten als dies eine unabhängige, nur auf das Ziel des Wettbewerbsschutzes verpflichtete Wettbewerbsbehörde macht. Wenn Zielkonflikte zwischen Wettbewerbsschutz und anderen wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Zielen bestehen, so wird eine unabhängige Wettbewerbsbehörde innerhalb der Zielhierarchie den Wettbewerbsschutz priorisieren und eine Abwägung mit an-

deren Zielen wird ausgeschlossen. Letzteres kann ja aber durchaus Bestandteil des legitimen Wählerwillens sein.¹⁴

In der Literatur wird aus diesem Grunde betont, dass Unabhängigkeit immer mit einer Rechenschaftspflicht (*accountability*) einhergehen muss, um das Demokratiedefizit abzufedern (*Mateus 2007: 23-27; Jenny 2012: 164-166*). Neben der gerichtlichen Überprüfung, welche den Normadressaten ja ohnehin offen steht (siehe oben), werden hier zum einen ein qualitatives Monitoring durch Publikation von Rechenschaftsberichten und/oder öffentliche bzw. parlamentarische Anhörungen zur Tätigkeit der unabhängigen Wettbewerbsbehörde (*Jenny 2012*) und zum anderen ein quantitatives Monitoring durch systematische Ex Post Evaluationen wettbewerbspolitischer Entscheidungen (*Budzinski 2012*) diskutiert. Im Gegensatz zur Geldpolitik wird das Monitoring der Wettbewerbsbehörde allerdings durch das geringer präzisierete Ziel und die schwerer messbaren, komplexen Effekte der Wettbewerbspolitik erschwert (*Vickers 2010: 17-18*).

Im Kontext der europäischen Wettbewerbspolitik wird zudem noch darauf hingewiesen, dass die Problematik des Demokratiedefizits besonders ins Gewicht falle, weil bereits die demokratische Legitimation der Europäischen Kommission aufgrund der limitierten Rechte des Europäischen Parlamentes und des starken Einflusses des Europäischen Rates nicht gänzlich unproblematisch sei (*Haucap / Kühling 2010*). Erschwerend hinzu kommen demnach eine schwach ausgeprägte europäische Öffentlichkeit sowie die notorisch geringe Wahlbeteiligung auf europäischer Ebene, so dass ein Herauslösen der Wettbewerbspolitik aus der ohnehin schon geschwächten demokratischen Kontrolle mindestens als ambivalent anzusehen sei. Freilich könnte man umgekehrt auch argumentieren, dass das Demokratiedefizit einer unabhängigen europäischen Wettbewerbspolitik im Vergleich zu gegenwärtigen Struktur eben deswegen eher marginal und daher weniger schwer wiegend ist.

¹⁴ Ein Beispiel könnten hier Abwägungen zwischen ökonomischer Effizienz und dem mehrheitlichen Fairnessverständnis der Bevölkerung sein, beispielsweise bei der Frage, ob effizienzsteigernde Verdrängungsstrategien großer Konzerne gegenüber klein- und mittelständischen Unternehmen erlaubt sein sollten.

Vieles hängt hier naturgemäß von der Ausgestaltung der im vorhergehenden Absatz diskutierten Rechenschaftspflichten ab.

Ein weiterer Nachteil unabhängiger Wettbewerbsbehörden bezieht sich auf ihre Rolle als Anwalt des Wettbewerbs (*advocacy*): die Unabhängigkeit kann die Anwaltsrolle schwächen (*Jenny 2012: 169-176*). Eine unabhängige Wettbewerbsbehörde hat weniger Einfluss auf (andere) wirtschaftspolitische Entscheidungen und Gesetzesvorhaben als eine solche, die mit am Kabinetttisch sitzt oder im Extremfall sogar über ein Stimmrecht innerhalb der Exekutive verfügt. Genau wie das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission bei wettbewerbspolitischen Entscheidungen dem Einfluss der anderen Kommissariate unterliegen kann, so kann umgekehrt das Wettbewerbskommissariat Einfluss auf Entscheidungen anderer Kommissariate nehmen. Eine unabhängige Wettbewerbsbehörde hingegen muss sich meist auf das Gewicht ihrer öffentlich getätigten Äußerungen verlassen. Vieles hängt hier jedoch von der institutionellen Ausgestaltung ab. Eine abhängige Wettbewerbsbehörde, welche lediglich eine Abteilung unter vielen innerhalb eines Ministeriums ist, verfügt vermutlich nicht über einen nennenswerten Einfluss auf Regierungsentscheidungen, während eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, welche über institutionalisierte Anhörungsrechte verfügt (und eventuell obendrein noch eine hohe Reputation in den Medien und in der Öffentlichkeit genießt; *Mateus 2007: 22-23*), unter Umständen einen beachtlichen Einfluss ausüben kann (siehe auch Abschnitt C.III).

Nachdem nun Licht auf die grundsätzlich Vor- und Nachteile unabhängiger Wettbewerbsbehörden geworfen worden ist, wird im Folgenden die Diskussion anhand konkreter Funktionsprobleme der aktuellen europäischen Wettbewerbspolitik illustriert und geschärft. Wie bereits ausgeführt, stellt das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission eine Wettbewerbsbehörde dar, die hinsichtlich aller Dimensionen (siehe Abschnitt B.I.) keine Unabhängigkeit besitzt. Damit stellt sie einen guten Analysegegenstand dar, um sich der Frage zu nähern, ob denn eine unabhängige Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen würde.

C. Unabhängigkeit als Problemlösungsoption in der europäischen Wettbewerbspolitik?

I. Aktuelle Probleme in der europäischen Wettbewerbspolitik: Drei Beispiele

Die Thematik *aktuelle Problem in der europäischen Wettbewerbspolitik* lässt sich selbstverständlich in beliebiger Länge diskutieren. Um die Argumentation übersichtlich und in diesem Papier handhabbar zu halten, werden an dieser Stelle allerdings nur drei Aspekte aus der umfangreichen Literatur zu den Problemen und Herausforderungen der europäischen Wettbewerbspolitik angesprochen.¹⁵ Dabei geht es mir im vorliegenden Papier nicht darum, zu beweisen, dass oder ob die konstatierten Probleme tatsächlich vorliegen bzw. schwerwiegend sind. Basierend darauf, dass sie in der Literatur für relevant gehalten werden, geht es hier vielmehr darum zu diskutieren, ob Probleme dieser Art durch eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde gelöst werden könnten – sozusagen unter der Annahme, dass sie tatsächlich existieren und relevant sind.

Als erstes sei dabei der Vorwurf ausgewählt, dass die europäische Wettbewerbspolitik einen politischen Bias aufweisen würde, indem die nicht-diskriminierenden Wettbewerbsregeln durch das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission zum Vorteil sogenannter *national champions*, also europäischen Großkonzernen vornehmlich aus den großen Mitgliedstaaten, und zum Nachteil von nicht-europäischen Unternehmen, aber auch Unternehmen aus kleineren Mitgliedstaaten angewendet und durchgesetzt würden. Im Hinblick auf die Diskriminierung nicht-europäischer Unternehmen liegt hierzu empirische Evidenz vor, welche die Diskriminierungsthese für die europäische Fusionskontrolle teilweise stützt (*Aktas et al. 2004, 2007; Conybeare / Kim 2010; hingegen eher skeptisch: Lindsay et al. 2003; Bergman et al. 2005*). Bei den Fällen stehen die transatlantischen Konflikte über den von der Kommission letztendlich genehmigten Zusammenschluss Boeing/McDonnell Douglas (*Fox 1998*) sowie über das europäische Fusionsverbot

¹⁵ Für eine große Reihe weiterer Probleme und Herausforderungen siehe beispielsweise die Beiträge in *Drexl et al. (2011)* und die dort zitierte Literatur – freilich ebenso ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit.

für die geplante Übernahme von Honeywell durch General Electric (*Gerber* 2003) heraus. In beiden Fällen wurden von US-amerikanischer Seite massive Vorwürfe erhoben, die EU würde ihre Fusionskontrolle zur Protektion bzw. Promotion europäischer Großunternehmen (Airbus im ersten, Rolls-Royce im zweiten Fall) missbrauchen – wobei allerdings nicht übersehen werden sollte, dass es ebensolche Verdachtsmomente auch umgekehrt gibt.¹⁶

Was eine mögliche Ungleichbehandlung von Unternehmen aus kleineren Mitgliedstaaten angeht, so wecken eine Reihe von Entscheidungen wiederum der europäischen Fusionskontrolle Misstrauen. So wurden jüngst Zusammenschlüsse von Fluggesellschaften kleinerer Mitgliedstaaten untersagt (Irlands Ryanair/Aer Lingus 2007; Griechenlands Aegean Airlines/Olympic Air 2011), während der deutschen Lufthansa allein im Jahr 2009 zwei signifikante Übernahmen unter Zusagen gestattet wurde (SN Airholding und Austrian Airlines). In einem älteren Fall, welcher die europäischen Lastkraftwagenmärkte betrifft, wird die Genehmigung nach Zusagen der Daimler-Benz/Kässbohrer-Fusion (1995) der versuchten Übernahme von Scania durch Volvo gegenübergestellt, welche 1999 an prohibitiven Auflagen der Kommission scheiterte (und damit indirekt einem Verbot nahekommt). Ebenso wie in diesen Fällen wurde in der Presse auch bei der von der Europäischen Kommission genehmigten französischen Großfusion Gaz de France/Suez (2006) über eine politische Einflussnahme der (jeweiligen) großen Mitgliedstaaten spekuliert.

Zweitens werden Durchsetzungsprobleme wiederum insbesondere in der Zusammenschlusskontrolle aber auch für die Missbrauchsaufsicht konstatiert, welche – sozusagen unfreiwillig – zu einer zu permissiven Wettbewerbspolitik durch das Wettbewerbskommissariat führen (*Maier-Rigaud / Parplies* 2009; *Budzinski* 2010). Im Anschluss an vier schmerzliche Niederlagen vor dem Europäischen Gericht erster

¹⁶ Eine ausgewogene Darstellung der wechselseitigen Diskriminierungsvorwürfe liefern *Fox* (1998) für Boeing/McDonnell Douglas und *Gerber* (2003) für GE/Honeywell. Ein vielleicht passenderer aber weniger diskutierter Fall wäre der sog. Amadeus-Fall (*Rill et al.* 2000), in welchem die Europäische Kommission Aufforderungen aus den USA, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zur Verdrängung internationaler Konkurrenz durch ein europäisches Konsortium mit auffällig wenig Eifer verfolgte.

Instand in den frühen 2000er Jahren¹⁷ habe die Europäische Kommission systematisch versucht, weitere potentiell reputationsschädigende Berufungsverfahren gegen ihre Entscheidungen zu vermeiden. Dies geschieht demnach vor allem dadurch, dass die Kommission Zusammenschlussverbote durch konsensual ausgehandelte Zusagenlösungen substituiert, d.h. sie strebt Kompromisse als gütliche Einigungen mit den Normadressaten an (*Budzinski / Kuchinke* 2011, 2012). Dabei legt die ökonomische Literatur nahe, dass die gegenwärtige Zusammenschlusskontrolle insgesamt zu permissiv ist (*Budzinski* 2010: 451-455)¹⁸ und Freigaben aufgrund von Verpflichtungszusagen der fusionierenden Unternehmen ein vergleichsweise ineffektives Instrument zur Bewahrung des Wettbewerbsschutzes darstellen (*Seldeslachts et al.* 2009). In den letzten Jahren hat sich dieser Politikansatz auch auf die Kartellpolitik ausgeweitet, wo die Kommission neuerdings bis zu zehnpromzentige Rabatte auf die Kartellstrafen gewährt sowie auf eine Publikation der inkriminierenden Details des Kartells verzichtet, wenn die Kartellanten im Gegenzug de facto auf eine Klage gegen die Bußgelder verzichten (*Schinkel* 2011; *Budzinski / Kuchinke* 2012; *Wagner-von Papp* 2012; jeweils mit mehr Details und weiteren Literaturangaben).

Ein besonderer Fall eines solchen *Deals* hat sich, drittens, im Zusammenhang eines scheinbar überraschenden Desintegrationserfolg der Kommission bezüglich der Stromnetze ereignet (*Haucap / Kühling* 2010; *Budzinski / Kuchinke* 2011). Dabei hat die Europäische Kommission Fälle der Wettbewerbspolitik auf der einen Seite und Regulierungsfälle auf der anderen Seite, welche jeweils die gleichen Normadressaten betrafen, miteinander verquickt. Die seinerzeit noch vertikal integrierten Energiekonzerne E.ON und RWE sahen sich Anfang 2008 jeweils einem Verfahren des Wettbewerbskommissariats der Europäischen Kommission ausgesetzt, bei welchem beispielsweise gegen E.ON der Vorwurf einer antikompetitiven Manipulation der Strompreise an der Strombörse durch strategische Kapazitätszurückhaltung erhoben wurde (*Haucap / Kühling* 2010). Gleichzeitig stand eine Initiative der Europäi-

¹⁷ In den Fällen *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* und *Tetra Laval/Sidel* hob das Gericht Fusionsverbote der Europäischen Kommission auf (*Christiansen* 2010: 59-75); im Fall *Sony/BMG* infolge einer Drittklage die Fusionsfreigabe durch die Kommission (*Aigner et al.* 2007). In allen Fällen übte das Gericht scharfe Kritik an der Ermittlungsarbeit der Kommission, ebenso wie etwas später auch im Fall *GE/Honeywell*, wobei aber hier das Fusionsverbot der Kommission letztendlich aufrechterhalten wurde.

¹⁸ Eine ähnliche Entwicklung wird auch für die USA konstatiert (*Baker & Shapiro* 2008).

schen Kommission unter Federführung des Energiekommissariats zur vertikalen Desintegration der dominierenden Stromkonzerne durch eine eigentumsrechtliche Entflechtung (also durch die Überführung der Netze auf unabhängige Betreiber) im Raum, welche jedoch nicht nur bei den meisten vertikal integrierten Stromkonzernen sondern auch bei einigen der gesetzgebungskompetenten Regierungen der Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands, auf Widerstand stieß. In dieser Situation überraschte im Februar 2008 die Mitteilung, dass die Kommission eine folgenreiche Übereinkunft mit E.ON erzielt hat: Das Unternehmen verkauft *freiwillig* sein Stromübertragungsnetz, um mehr Wettbewerb im Strommarkt zu ermöglichen. Im Gegenzug stellte die Kommission ihr Wettbewerbsverfahren gegen E.ON aufgrund der Strompreismanipulationen ein (Haucap / Kühling 2010) – trotz offenbar exzellenter Beweislage gegen E.ON. Diese Übereinkunft hat sich als Initialzündung für eine vertikale Desintegration der europäischen Energiemärkte erwiesen. Etwa ein Jahr später verpflichtete sich RWE, sich von seinem Gasfernleitungsnetz zu trennen, wobei die Kommission ebenfalls im Gegenzug ein Wettbewerbsverfahren gegen das Unternehmen einstellte. Hier wurde also die Wettbewerbspolitik durch die Kommission mit anderen Politikbereichen, hier die Regulierungspolitik, verquickt.

II. Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?

Europäische und nationale Champions

Wenn wettbewerbspolitische Instrumente eingesetzt werden, um zugunsten europäischer Unternehmen ausländische Unternehmen zu benachteiligen, so liegt dieser Strategie typischerweise eine industriepolitische Form einer *beggar-my-neighbor-policy* zugrunde. Die Idee einer strategischen Industrie- und Handelspolitik basiert auf dem Konzept, das inländische Unternehmen Renten auf ausländischen oder internationalen Märkten abschöpfen und in das Inland umlenken. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht bedingt dies, dass auf diesen Märkten Marktmacht vorliegt bzw. erlangbar ist, welche die umzuleitenden Renten erst generiert. Damit wird aber auch klar, dass das mit einer strategischen Industriepolitik verbundene Ziel der Rentenumlenkung zwangsläufig dem Ziel des Wettbewerbsschutzes entge-

gen steht: damit umlenkbare Renten entstehen, muss der Wettbewerb beschränkt sein bzw. werden. Dies gilt umso mehr, wenn inländische Marktmacht den Hebel darstellt, mit dessen Hilfe suprakompetitive Renten auf internationalen Märkten oder im Ausland erzielt werden sollen. Hier verzichtet die Politik dann explizit auf den Schutz des Wettbewerbs im Inland, um damit die *Wettbewerbsfähigkeit* der heimischen Unternehmen auf internationalen Märkten oder im Ausland zu stärken, bspw. durch Quersubventionen internationaler Geschäfte mit Hilfe der Inlandsrenten.¹⁹

Der prinzipielle Gegensatz von Wettbewerbspolitik und strategischer Industriepolitik verdeutlicht, dass eine Wettbewerbsbehörde solche Überlegungen nur vor dem Hintergrund eines Abwägungsprozesses unterschiedlicher Politikziele anstellen kann. Während eine abhängige Wettbewerbsbehörde hierzu im Sinne eines Kompromisses mit anderen politischen Akteuren gezwungen sein kann, wird sich eine effektiv unabhängige Wettbewerbsbehörde typischerweise dem entsagen, insbesondere dann, wenn sie ausschließlich dem Ziel des Wettbewerbsschutzes verpflichtet ist. Dann wird es keine Diskriminierung ausländischer Unternehmen oder Bevorzugung heimischer Unternehmen geben.

Die Europäische Kommission ist eine politische Einrichtung, in welcher der Wettbewerbsschutz ebenso verfolgt wird wie industriepolitische Erwägungen. Der Vertrag von Lissabon sowie die Europe2020-Agenda der EU haben dies in den letzten Jahren noch verdeutlicht und auch klargestellt, dass der Wettbewerbsschutz kein übergeordnetes Ziel ist, sondern mit anderen Zielen, darunter eben explizit auch industriepolitische Ziele, abgewogen werden muss.²⁰ Das Wettbewerbskommissariat als integraler Bestandteil der Kommission kann sich von diesen Zielabwägungen weder abkoppeln noch sie einseitig zugunsten des Wettbewerbsschutzes dominie-

¹⁹ Vgl. zu den wettbewerbsökonomischen Aspekten einer Politik nationaler oder europäischer Champions u.a. *Seabright* (2006); *Budzinski / Schmidt* (2006); *Motta & Ruta* (2007).

²⁰ In der *Europe 2020* Strategie der aktuellen Europäischen Kommission spielt Wettbewerb beispielsweise keine explizite Rolle. Wettbewerb ist nicht nur nicht unter den Zielsetzungen aufgeführt, vielmehr tauchen mit *Industriepolitik* und *Wettbewerbsfähigkeit* gleich zwei Zielsetzungen auf, die eher auf eine industriepolitische Ausrichtung deuten. Vgl. *Europäische Kommission* (2010: insb. 5-6). Im Vertrag von Lissabon wird der instrumentelle Charakter des Wettbewerbsziels gestärkt (*Riley* 2007).

ren. Inwieweit Wettbewerbsschutz für strategisch-industriepolitische Ziele geopfert wird, hängt dabei von der jeweiligen Kommission und den Einflussverhältnissen zwischen den Kommissaren statt. So kann ein sehr durchsetzungsstarker und wettbewerbsorientierter Kommissar sehr wohl eine Wettbewerbspolitik erzwingen, welche jener einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde nahekommt und industriepolitische Einflüsse weitgehend negiert. Es existieren aber keine institutionellen Absicherungen (*institutional safeguards*), welche eine solche Politik schützen und dauerhaft zur Geltung bringen. Eine weitgehende Industriepolisierung der Wettbewerbspolitik durch einen entsprechend ausgerichteten Kommissar bzw. eine ihn überstimmende Kommissionsmehrheit wäre institutionell nicht verhinderbar.²¹

Im Zuge der Finanzkrise der letzten Jahre wurden beispielsweise eine Reihe von wettbewerbspolitischen Entscheidungen im Bankensektor getroffen, welche aus der Sicht des Wettbewerbsschutzes kaum zu rechtfertigen sind. Hierzu gehören zum einen Zusammenschlüsse von Banken besorgniserregenden Ausmaßes ebenso wie wettbewerbsverzerrende Subventionen und Staatshilfen für europäische Banken, welche beide zusammen sowohl die Problematik des *too big too fail* als auch (dadurch) die Problematik des *moral hazards* verschärfen (Vickers 2010: 25-28). Noch offen ist, ob jüngst aufgedeckte Kartellabsprachen zwischen Geschäftsbanken im Zinsetzungsbereich mit der gleichen Härte verfolgt werden, wie in anderen Industrien oder ob hier aufgrund der andauernden Bankenkrise ebenfalls der Wettbewerbsschutz geopfert wird. Einerseits kann konstatiert werden, dass sich das Wettbewerbskommissariat in der Krise dem politischen Druck zu Bankenrettungsmaßnahmen nicht verschließen konnte und sich dem mangels Unabhängigkeit auch nicht hätte verschließen können. Andererseits muss angesichts der gewaltigen Risiken, die mit einem Zusammenbruch des Banken- und Finanzsystems einher gegangen wären bzw. einher gehen würden, bezweifelt werden, ob sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde dieser Problemlage hätte entziehen können – und ob dies überhaupt wünschenswert gewesen wäre. Schließlich kann sich auch die Europäi-

²¹ Man betrachte nur die folgenden Stellungnahmen des aktuellen Wettbewerbskommissars der Europäischen Kommission, *Joaquín Almunia*: „[the] goal (...) is to give Europe a modern industrial policy built on EU competition rules“ (Almunia 2010a: 6) oder “[my] goal is finding a balance between protecting consumer welfare and creating the right conditions for business in Europe to grow to the scale needed to take on global competitors“ (Almunia 2010b: 7).

sche Zentralbank, welche an Unabhängigkeit wohl kaum von einer Politikbehörde übertroffen wird, dem Krisensog nicht entziehen und sah und sieht sich gezwungen, zu Maßnahmen zu greifen, welche dem Ziel der Preisniveaustabilität nicht eben zuträglich sind (unbegrenzte Refinanzierung der Geschäftsbanken; Aufkauf von Staatsanleihen).

Während es also mindestens zweifelhaft ist, ob eine Unabhängigkeit einer europäischen Wettbewerbsbehörde an der krisenbedingten Suspendierung der Wettbewerbspolitik gegenüber den Geschäftsbanken effektiv etwas ändern würde, gilt für den Bereich der Diskriminierung ausländischer Unternehmen in anderen Märkten, dass eine unabhängige Wettbewerbsbehörde keine Anreize hätte, Überlegungen einer strategischen Industriepolitik einzubeziehen und statt dessen wohl hier ausschließlich wettbewerbsorientiert entscheiden würde. Gleiches gilt für die Frage einer Bevorzugung von Unternehmen aus großen Mitgliedstaaten: eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde wäre für eine politische Einflussnahme durch große und mächtige Mitgliedstaaten deutlich weniger anfällig als es die Kommission ist. Dabei sollte man sich auch nicht dadurch täuschen lassen, dass die Kommission in der Diskussion um eine mitgliedstaatliche Protektion ihrer nationalen Champions (bspw. E.ON/Ruhrgas in Deutschland, Sanofi/Aventis in Frankreich oder Gas Natural/Endesa in Spanien;²² *Nourry / Jung 2006; Scott 2006*) durchaus erfolgreich den Anwalt des Wettbewerbs gegeben hat. Eine Politik nationaler Champions durch den Einsatz (bzw. Missbrauch) der mitgliedstaatlichen Wettbewerbspolitik widerspricht der Interessenlage der Kommission, die im Gegenteil hier eine Gelegenheit wahrgenommen hat, ihre Kompetenz über Zusammenschlüsse in der EU auszudehnen und die nationalen Wettbewerbspolitiken stärker zu dominieren (*Buck 2005; Budzinski 2007*). Dies gilt freilich dann nicht mehr, wenn es um europäische Champions geht.

²² Es sei noch darauf hingewiesen, dass in den meisten Fällen dieser Art die mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden sehr wohl im Sinne des Wettbewerbs entschieden haben, ihre Entscheidung aber jeweils von politischen Instanzen überstimmt und aufgehoben wurde.

Durchsetzungsprobleme

Um abschätzen zu können, ob eine unabhängige Wettbewerbsbehörde sich in einer ähnlichen Weise mit Durchsetzungsproblemen konfrontiert sähe und in der Folge ebenso zu einem verstärkten Einsatz von konsensualen Arrangements mit den Normadressaten neigen würde, ist es zunächst notwendig, einen etwas genaueren Blick auf die Ursachen der Durchsetzungsprobleme zu werfen. Diese liegen in zwei wettbewerbpolitisch gewollten Entwicklungen begründet, von denen zumindest die erste isoliert und für sich betrachtet eigentlich aus ökonomischer Sicht zu begrüßen ist:

- (i) Im Zuge der Ausrufung eines so genannten *more economic approach* oder *modern economic approach* (nachfolgend MEA) ergriff das Wettbewerbskommissariat der Europäischen Kommission die Initiative, ihre Wettbewerbspolitik in einer stärkeren Weise als bisher auf die Grundlage moderner ökonomischer Theorie und moderner ökonomischer Instrumente zu stellen.²³ Dabei ging das Wettbewerbskommissariat wohl nicht vollkommen unbeeinflusst vor; vielmehr passte es sich an internationale Tendenzen, insbesondere aus den USA, sowie zeitlich später auch an Best Practice Empfehlungen des International Competition Network (*Budzinski* 2013) an. Zudem wurde der MEA davon befeuert, dass das damalige Europäische Gericht erster Instanz insbesondere im *Airtours/First Choice* Urteil (s.o.) die ökonomische Qualität der Entscheidungsbegründungen des Kommissariats heftig und sehr öffentlichkeitswirksam kritisierte und dabei unverhohlen forderte, die bereits begonnene Strategie des MEA auszubauen und massiv zu verstärken.
- (ii) Parallel zum MEA fand eine Verschiebung der wettbewerbpolitischen Ausrichtung weg von einer stärker regelorientierten und hin zu einer stark fallweise vorgehenden Wettbewerbspolitik im Kontext des sogenannten *effects based approach* (EBA) statt. Wie in Abschnitt B.I. bereits angesprochen muss hier freilich beachtet werden, dass eine holzschnittartige Gegenüberstellung von *per se Regeln* (prä-EBA) und *rule of reason*

²³ Zur Entstehung und Durchsetzung des MEA in der Europäischen Wettbewerbspolitik vgl. *Christiansen* (2010: 21-23, 44-126).

(post-EBA) der wettbewerbspolitischen Wirklichkeit nicht gerecht wird (*Christiansen / Kerber 2006*). Vielmehr geht es um die Frage der Tiefe der Einzelfallanalyse: Auf der einen Seite steht hier der Ansatz, von typischen Effekten bestimmter Fallkategorien (bestimmte Zusammenschlusstypen, unilaterale Strategien wie vertikale Preisbindung oder ausbeuterische Preissetzung, Erfahrungsregeln zu Kartellschäden usw.) als grundsätzlich entscheidungsbestimmend auszugehen und davon nur dann abzuweichen, wenn die Fallanalyse sehr klar ergibt, dass es sich um einen Fall handelt, der ausnahmsweise andere als die typischen Effekte zeigt (*Breyer 2009*). Auf der anderen Seite steht die Philosophie des EBA, die grundsätzlich jeden Einzelfall als vollkommen offen betrachtet und ohne Rückgriff auf typische Effekte die tatsächlichen Effekte jedes Einzelfalls sozusagen vorurteilsfrei und quantitativ exakt ermitteln möchte. In seiner radikalsten Interpretation betrachtet der EBA in diesem Sinne jeden Fall als einzigartig.

MEA und EBA werden in der Literatur oftmals zusammen betrachtet und auch miteinander vermischt. Das ist allerdings nicht zwangsläufig, denn der verstärkte Einsatz moderner ökonomischer Theorie kann auch bei der Herleitung typischer Effekte erfolgen und in die Ausformulierung dieser einfließen (*Budzinski 2010, 2011*). Der MEA bedingt somit keinesfalls die Abkehr von einer regelorientierten Wettbewerbspolitik. Der Wert ökonomischer Theorie besteht ja gerade darin, Regelmäßigkeiten aufzuzeigen, die fallübergreifende Gültigkeit besitzen. Hinzu kommt, dass ein wesentlicher Teil moderner ökonomischer Theorie, die ökonomische Analyse von Regeln (Institutionenökonomik, auch in Verbindung mit der Verhaltensökonomik), gerade die Wohlfahrtswirkungen regelorientierter Politiken betont. Die Kombination von MEA und EBA, wie sie vom Wettbewerbskommissariat verfolgt wurde und wird, führt hingegen weniger zu einer Betonung ökonomischer Theorie als vielmehr zu einer Betonung ökonomischer Fallanalyseinstrumente (ökonomische Methoden, Simulationsmodelle, etc.) als gemeinsamen Nenner einer ökonomiebasierten Einzelfallanalyse.

Unabhängig von der ökonomischen Sinnhaftigkeit eines (radikalen) EBA kommen die empirisch erfahrenen Durchsetzungsprobleme erst durch die Konfrontation des *neuen* ökonomischen Instrumentariums im Kontext von MEA und EBA mit dem *alten* institutionellen Rahmen der Wettbewerbspolitik zustande (*Budzinski* 2010). Insbesondere moderne quantitative Instrumente wie die anspruchsvolle und technisch ausgefeilte ökonometrische Analyse von Märkten, komplexe Simulationsmodelle und komplizierte Berechnungsverfahren für Kartellschäden passen von ihrer Natur her nicht zu den Institutionen der Wettbewerbspolitik. Dies schließt Dimensionen ein wie Verständnisprobleme seitens allgemeiner (nicht auf Wettbewerbsfragen spezialisierter) Gerichte und ihrer Richter, Probleme der Diskriminierung zwischen konträren Expertengutachten, Überschätzung der Präzision und Verlässlichkeit quantitativer (Modell-, ökonometrischer) Evidenz, Uneindeutigkeit der Modelle (Konkurrenz mehrerer stark simplifizierende Modelle mit jeweils eindeutigen aber inkompatiblen Ergebnissen), Grenzen der Modellkomplexität (uneindeutige Ergebnisse komplexerer, realitätsnäherer Modelle), Vernachlässigung schwer messbarer Wettbewerbseffekte u.v.a.m. (*Budzinski* 2010, 2011; *Budzinski / Ruhmer* 2010; *Christiansen* 2010). Als Folge der institutionellen Friktionen kommt es zu einem impliziten und nicht-intendierten Anstieg der Beweisanforderungen, welche die beweislasttragende Seite benachteiligt. Daraus wiederum resultieren Durchsetzungsprobleme in jenen Bereichen, in welchen die Wettbewerbsbehörde die Beweislast trägt, wie bei dem Nachweis antikompetitiver Effekte von unilateralen Strategien bzw. Missbräuchen marktbeherrschender Stellungen und Zusammenschlüssen oder bei der Berechnung einer schadensangemessenen Höhe der monetären Kartellstrafen.

Die Beschreibung der Ursachenkette für die beobachteten Durchsetzungsprobleme verdeutlicht bereits, dass sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde im Wesentlichen den gleichen Problemen gegenübergesehen hätte, wenn sie eine wettbewerbspolitische Ausrichtung auf die Kombination von MEA und EBA verfolgt hätte. Institutionelle Reformen, welche den institutionellen Rahmen an die Natur der quantitativ-ökonomischen Instrumente anpassen (bspw. spezialisierte Gerichte, Än-

derung des Beweisstandards, Beweislastumkehr, etc.²⁴), bedürfen der Initiative des Gesetzgebers und liegen damit außerhalb der Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen auch einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde. Im Gegenteil könnte mit *Jenny* (2012: 169-176) spekuliert werden, dass eine Wettbewerbsbehörde, welche Teil der Regierung ist, hier über größere Einflussmöglichkeiten verfügt.

Somit stellt sich insbesondere die Frage, ob sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde eventuell dieser Entwicklung insgesamt verschlossen hätte, also strategisch nicht auf die Kombination von MEA und EBA gesetzt hätte. Zwar hat sich das Wettbewerbskommissariat bei dieser Strategiewahl durchaus dem Druck externer Akteure und Interessen ausgesetzt gesehen, allerdings scheinen dies soweit bekannt keine Einflüsse aus anderen Politikbereichen zu sein. Neben internationalem Druck vor allem von Seiten der US-amerikanischen Wettbewerbspolitik gehörten allerdings auch die Interessenverbände der Industrie und noch mehr der Rechtsberatungsunternehmen, welche sich auf die Verteidigung der Normadressaten spezialisiert haben, zu den vernehmbaren Kritikern des Wettbewerbskommissariats, so dass ein Lobbyeinfluss nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann. Aber selbst wenn man davon absieht, so erscheint es zweifelhaft, ob sich eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde von dem gemeinsamen Druck von internationaler Seite und von den europäischen Gerichten hätte vollkommen frei machen können. Wenn man auf das ja vergleichsweise stark unabhängige Bundeskartellamt schaut, so kann man feststellen, dass dieses in der Tat die europäische Entwicklung nur zögernd und unvollständig nachvollzogen bzw. mitgemacht hat. Verschließen konnte sich das Bundeskartellamt der Entwicklung allerdings auch nicht. Auffällig ist jedoch, dass das Element des MEA beim Bundeskartellamt stärker im Vordergrund zu stehen scheint als jenes des EBA (*Ewald* 2011). Es wird daher spannend zu beobachten, ob das relativ unabhängige Bundeskartellamt zu einer Triebkraft in der Evolution der wettbewerbspolitischen Strategie hin zu einer stärker regelorientierten Politik werden kann, welche sich beispielsweise im Sinne einer Orientierung an typischen Effekten (s.o.) auf ökonomiebasierte, sogenannte *rebuttable*

²⁴ Es liegt außerhalb der Möglichkeiten des vorliegenden Beitrags zu diskutieren, inwieweit diese Möglichkeiten institutioneller Reformen aus ökonomischer und/oder juristischer Sicht sinnvoll sind.

presumptions (Baker / Shapiro 2008; Farrell / Shapiro 2008, 2010; Budzinski 2010) stützt.

Insgesamt erscheint es sehr wohl möglich, dass die Durchsetzungsprobleme und ihre Begleiterscheinungen auch mit einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde aufgetreten wären. Es ist zudem nicht erkennbar, dass einer ursachengerechten Problemlösung – stärkere Regelorientierung der Wettbewerbspolitik (oder Änderung des institutionellen Rahmens) anstelle von konsensualen Arrangements mit den Normadressaten – durch die fehlende Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörde blockiert wird.

Vermischung von Politikfeldern

Eine Vermischung verschiedener Politikfelder im Zuge eines Kompromisses mit den Normadressaten bedeutet zwangsläufig ein Geben und Nehmen in Bezug auf die Politikziele. Um die Normadressaten zu motivieren, in solche Deals einzuwilligen und damit der Kommission zur Durchsetzung eines Politikzieles zu verhelfen, muss den Normadressaten gleichzeitig etwas angeboten werden, d.h. ein anderes Politikziel muss *geopfert* werden. Es kommt also innerhalb der Exekutive zu einer Abwägung von Politikzielen und damit letztendlich zu einer Hierarchie, d.h. einige Ziele werden höher gewichtet als andere. Bemerkenswert ist, dass es bei dieser Art der Abwägung nicht um klassische *trade-offs* zwischen wirtschaftspolitischen Zielen im Sinne der Theorie der Wirtschaftspolitik geht: es liegt in sachlicher Hinsicht keine konfligierende Zielbeziehung vor. Vielmehr entsteht der Zielkonflikt erst durch die Notwendigkeit, einen Kompromiss mit den Normadressaten zu erzielen, also ihnen etwas anbieten zu müssen.

Im vorliegenden Fall werden Wettbewerbsziele im Zuge eines Deals geopfert, um Regulierungsziele durchzusetzen. Eine eigentumsrechtliche Abspaltung des Netzes bekämpft nicht in erster Linie – und womöglich gar nicht – die antikompensativen Verhaltensweisen, welche dem Wettbewerbsverfahren zugrunde lagen, im Fall E.ON die strategische Manipulation der Strombörsenpreise durch Kapazitätszurückhaltung (Haucap / Kühling 2010). Hieraus lässt sich folgern, dass das Ziel des Wett-

bewerbsschutzes hier für die Kommission weniger wichtiger war als die Durchsetzung eines *bestimmten* Regulierungsregimes. Damit deutet sich an, dass ein Kompetenzkampf zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine wichtige Motivation für diese Vermischung von Politikfeldern darstellt. Eigentlich hatte die Kommission im Bereich der Energiemarktregulierung nämlich nur ein Initiativrecht, welches aber bei Widerständen der Mitgliedstaaten (wie in diesem Fall vorhanden) nicht zwangsläufig durchgreift. Mit Hilfe des Deals konnte die Kommission jedoch ihre politischen Vorstellung durchsetzen und damit *de facto* ihre Kompetenz ausweiten, was politökonomisch und gemäß der ökonomischen Theorie der Bürokratie den Eigeninteressen der Kommission entspricht und im Zuge imperfekter Prinzipal-Agenten-Beziehungen durchaus sachliche Ziele übertrumpfen kann.

In diesem Fall ist es sehr offensichtlich, dass eine unabhängige Wettbewerbsbehörde für diese Art eines Deals nicht zu haben gewesen wäre. Zwar gelten polit- und bürokratieökonomische Überlegungen natürlich auch für eine unabhängige Wettbewerbsbehörde, allerdings würde die Fokussierung auf ein Ziel, Schutz des Wettbewerbs, eine Vermischung von Politikfeldern wohl ausschließen.

III. Unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde vs. Europäische Monopolkommission

Anknüpfend an die E.ON- und RWE-Deals schlagen *Haucap* und *Kühling* eine zu einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde alternative Lösung vor, nämlich die Schaffung einer *Council of European Competition Advisors* (CECA) nach dem Vorbild der deutschen Monopolkommission (*Haucap / Kühling 2010; Haucap 2012*). Neben den oben in Abschnitt B.II. diskutierten Demokratiedefiziten halten sie die Implementierung einer unabhängigen CECA auf europäischer Ebene für durchsetzbarer als die Überführung des Wettbewerbskommissariats in eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde.

Gemäß des Vorschlages soll die CECA als unabhängige Expertenkommission aus fünf bis maximal neuen Persönlichkeiten handeln, welche über besondere wettbewerbsökonomische oder wettbewerbsjuristische Kenntnisse verfügen. Sie sollten

auf Vorschlag des Europäischen Rates und im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission vom Ratspräsidenten ernannt werden. Hinzu kommen soll ein wissenschaftlicher Stab von bis zu 20 Mitarbeitern, so dass in etwa ein jährliches Budget von drei Millionen Euro zu veranschlagen sei. Aufgabe des CECA wäre es, in einem definierten Abstand (bspw. jährlich oder alle zwei Jahre) einen Evaluationsbericht über die wettbewerbspolitische Arbeit der Europäischen Kommission vorzulegen sowie Sondergutachten zu besonderen Entscheidungen, insbesondere auch erheblichen Änderungen der Wettbewerbspolitik oder der Wettbewerbsregeln, zu publizieren.²⁵

Die CECA würde einer unabhängigen Kontrollinstanz für das Wettbewerbskommissariat bzw. für die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission schaffen, welche zwar nicht über Entscheidungsbefugnisse verfügt, sondern die (Fach-) Öffentlichkeit (inklusive Ministerrat und Parlament) durch ihre Argumente überzeugen muss. Diese systematische externe Evaluierung kann allerdings insbesondere auch über Reputationseffekte durchaus effektiv sein und daher neben der gerichtlichen Kontrolle disziplinierend auf die abhängige Wettbewerbsbehörde bzw. auf jene beeinflussende Instanzen wirken. Zudem leistet eine solche Einrichtung auch einen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit (*Haucap / Kühling* 2010).

Allerdings stellt sich die Frage, ob eine so ausgestaltete Expertenkommission die Nachteile einer nicht-unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde effektiv und effizient sowie in hinreichendem Ausmaß mildern könnte. Es handelt sich um eine Art Mischlösung, welche einen politischen Entscheider (die abhängige Wettbewerbsbehörde) mit einem unabhängigen Kontrollgremium (die unabhängige CECA) kombiniert, welche durch eine Mischung aus *Best Practice* Empfehlungen und *Peer Pressure* der abhängigen Wettbewerbsbehörde Anreize setzt, sich möglichst weitgehend unabhängig zu verhalten, um negative Reputationseffekte zu

²⁵ Vgl. zum gesamten Absatz *Haucap / Kühling* (2010) und *Haucap* (2012). Die Konstruktion des CECA folgt damit weitgehend jener der deutschen Monopolkommission, wobei es eine auffällige Ausnahme gibt: die in Deutschland verankerte Partizipation der Interessengruppen aus Industrie und Sozialpartnern, die in der Monopolkommission neben den leitenden Experten sitzen, wird in dem Vorschlag für die europäische Ebene durch eine ausschließlich aus Experten bestehende Gruppe ersetzt, was insbesondere vor dem Hintergrund einer lobbyistischen Einflussnahme durchaus eine aus ökonomischer Sicht wünschenswerte Modifikation darstellt.

vermeiden. Zudem wird (zusätzliche) Öffentlichkeit für jene Fälle hergestellt, in welchen das Wettbewerbskommissariat (formell oder informell) durch andere Interessen innerhalb der Kommission überstimmt wird. Auch wenn ökonomietheoretisch einer solchen Strategie eine gewisse Effektivität nicht abgesprochen werden kann (*Budzinski 2004*), so sollten dennoch auch Grenzen dieses Ansatzes nicht übersehen werden. Insbesondere die Kraft der Wettbewerbsbehörde zu unpopulären Entscheidungen wird vermutlich nicht wesentlich gestärkt, da in diesen Fällen (Verzicht auf ökonomisch richtige aber unpopuläre Entscheidungen) unter Umständen weniger die öffentliche Reputation der Wettbewerbsbehörde Schaden nimmt, als jene der CECA durch Insistieren auf unpopulären Positionen leiden könnte. Da zudem die Effektivität des Haucap-Kühling-Vorschlags insbesondere an der Reputation und am Gewicht der CECA hängt, stellt sich die Frage, wie schnell eine neu geschaffene Organisation sich die notwendige Reputation und Bekanntheit aufbauen kann, um eine Wirkung auf die Politik der abhängigen Wettbewerbsbehörde zu erzielen.

Dennoch ist insgesamt festzuhalten, dass wenn die *first best* Lösung – eine unabhängige Wettbewerbsbehörde – politisch-gesellschaftlich nicht verfügbar ist, der Vorschlag eines unabhängigen Monitoringgremiums à la CECA eine beachtenswerte *second best* Lösung darstellt. Es wären auch im Hinblick auf die hier diskutierten Probleme der europäischen Wettbewerbspolitik von einer solchen Lösung sicherlich erhebliche positive Effekte mindestens in der langen Frist zu erwarten. Angesichts der nur moderaten Kosten einer Implementierung einer CECA (s.o.), verdient der Vorschlag somit Unterstützung.

D. Fazit

In dem vorliegenden Beitrag wird versucht, das Für und Wider einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde nicht nur abstrakt und allgemein zu diskutieren, sondern anhand konkreter und aktueller Probleme der europäischen Wettbewerbspolitik aufzuzeigen, wo und inwieweit eine unabhängige Behörde zu einer besseren Politik führen könnte. Dabei wird eine *bessere Politik* einfach (und vereinfachend) als eine Lösung oder Vermeidung der konstatierten Problembeispiele verstanden. Die Diskussion zeigt insgesamt, dass die Befürworter einer unabhängigen

europäischen Wettbewerbsbehörde insofern Unterstützung verdienen, als dass zwei der drei ausgewählten Problembeispiele in der Tat in einem Wettbewerbspolitiksystem mit einer unabhängigen Behörde sehr wahrscheinlich nicht in diesem Umfang auftreten würden. Dies betrifft zum einen den Vorwurf einer diskriminierenden Anwendung der Wettbewerbsregeln sowie zum anderen der Neigung, Politik durch Deals zu machen. Allerdings stellt eine unabhängige Wettbewerbsbehörde auch kein Allheilmittel dar, wie die Diskussion des dritten Problembeispiels – der aktuellen Durchsetzungsdefizite der europäischen Wettbewerbspolitik – verdeutlicht. Schließlich greift der vorliegende Beitrag noch kurz einen alternativen Vorschlag auf, welcher vorsieht, statt eine unabhängige Wettbewerbsbehörde in der EU zu schaffen, dem abhängigen europäischen Wettbewerbskommissariat ein unabhängiges Kontroll- und Evaluationsgremium nach dem Vorbild der deutschen Monopolkommission zur Seite zu stellen. Damit können einige Vorteile einer unabhängigen Wettbewerbspolitik zumindest näherungsweise erzielt werden, während gleichzeitig die politisch-gesellschaftliche Durchsetzbarkeit einer solchen moderaten Reform wahrscheinlicher erscheint.

Aufgrund der Komplexität des Themas *unabhängige Wettbewerbspolitik* ist es nicht möglich, in diesem Beitrag alle Facetten der institutionellen und organisatorischen Gestaltung des Wettbewerbspolitiksystems zu diskutieren. Daher bleiben zwangsläufig eine ganze Reihe von Aspekten und Argumenten unberücksichtigt, wozu beispielsweise auch die Frage einer Trennung von Untersuchungs- und Entscheidungskompetenz gehört. Während in Europa der Typus einer Wettbewerbsbehörde vorherrscht, welche potenzielle Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln selbst ermittelt, untersucht und zudem auch eine Entscheidung fällt sowie unter Umständen Strafen verhängt, dominiert in Nordamerika der Typus Wettbewerbsbehörde, welcher lediglich Fälle aufgreift und ermittelt, aber nicht selbst entscheidet. Für eine Untersagung oder Strafverhängung muss stattdessen ein Gericht angerufen werden, welches dann die Entscheidungskompetenz ausübt. Offensichtlich beeinflussen solche (und andere) institutionellen Ausgestaltungsformen auch die Effekte einer Unabhängigkeit wettbewerbspolitischer Instanzen. Eine umfassende Diskussion würde allerdings den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen.

Abschließend sei noch vor einem Missverständnis gewarnt: Da sich der vorliegende Beitrag explizit mit drei Problembereichen der europäischen Wettbewerbspolitik beschäftigt, könnte der Eindruck entstehen, dass der Beitrag insgesamt dem europäischen Wettbewerbskommissariat eine schlechte bzw. nicht-erfolgreiche Politik bescheinigen möchte. Dies wäre allerdings ein Missverständnis, denn der vorliegende Beitrag präsentiert keine Bilanz der europäischen Wettbewerbspolitik im Sinne einer Abwägung von Erfolgen und Misserfolgen, Vor- und Nachteilen. Das ist auch weder Ziel noch Anliegen des Beitrages. Zweifellos ist die bisherige Geschichte der europäischen Wettbewerbspolitik aus ökonomischer Sicht eine Erfolgsgeschichte. Bei der Frage, ob Unabhängigkeit zu einer noch weiteren Verbesserung beitragen könnte, stehen aber naturgemäß aktuelle Probleme im Fokus der Diskussion.

Literatur

- Aigner, G./ Budzinski, O./ Christiansen, A.* (2007): The Analysis of Coordinated Effects in EU Merger Control: Where Do We Stand after Sony/BMG and Impala?, in: *European Competition Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 63-88.
- Aktas, N./ De Bodt, E./ Roll, R. W.* (2004): Market Response to European Regulation of Business Combinations, in: *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 39, No. 4, pp. 731–756.
- Aktas, N./ De Bodt, E. / Roll, R. W.* (2007): Is European Merger Regulation Protectionist?, in: *The Economic Journal*, Vol. 117, No. 522, pp. 1096-1121.
- Almunia, J.* (2010a): The Past and the Future of Merger Control in the EU, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/486&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Abruf am 05.03.2011).
- Almunia, J.* (2010b): Competition Policy: State of Play and Future Outlook, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/576&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Abruf am 05.03.2011).
- Bake, J. B./ Shapiro, C.* (2008): Reinvigorating Horizontal Merger Enforcement, in: Robert Pitofsky (ed.), *How the Chicago School Overshot the Mark*, Oxford: Oxford University Press, pp. 235-291.

- Barro, R. J./ Gordon, D. B. (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, No. 4, pp. 589-610.*
- Bergman, M. A./ Jakobsson, M./ Razo, C. (2005): An Econometric Analysis of the European Commission's Merger Decisions, in: International Journal of Industrial Organization, Vol. 23, No. 9, pp. 717-737.*
- Breyer, S. (2009): Economic Reasoning and Judicial Review, in: The Economic Journal, Vol. 119 (F), pp. 123-135.*
- Buck, T. (2005): Kroes Calls for more Powers over Mergers, in: Financial Times, 16.11.2005.*
- Budzinski, O. (2004): The International Competition Network - Prospects and Limits on the Road towards International Competition Governance, in: Competition and Change, Vol. 8, No. 3, pp. 243-266.*
- Budzinski, O. (2007): Modernisierung der europäischen Wettbewerbsordnung: Werden die nationalen Wettbewerbspolitiken verdrängt?, in: K. Heine / W. Kerber (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Stuttgart: Lucius & Lucius, SS. 131-154.*
- Budzinski, O. (2008): The Governance of Global Competition: Competence Allocation in an International Multilevel Competition Policy System, Cheltenham: Elgar.*
- Budzinski, O. (2010): An Institutional Analysis of the Enforcement Problems in Merger Control, in: European Competition Journal, Vol. 6, No. 2, pp. 445-474.*
- Budzinski, O. (2011): Modern Industrial Economics and Competition Policy: Open Problems and Possible Limits, in: J. Drexel et al. (ed.), Competition Policy and the Economic Approach, Cheltenham: Elgar, pp. 111-138.*
- Budzinski, Oliver (2012): Empirische Ex-Post Evaluation wettbewerbspolitischer Entscheidungen: Methodische Anmerkungen, in: T. Theurl (Hg.), Empirische Institutionenökonomik: Konzeptionelle Fragen und Anwendungen, Berlin: Duncker & Humblot, SS. 45-71.*
- Budzinski, O. (2013): International Antitrust Institutions, in: R. Blair & D. D. Sokol (ed.), Oxford Handbook of Antitrust Economics, Oxford: OUP, forthcoming.*
- Budzinski, O./ Jasper, J./ Kohler, R.(1998): Die Bundesbank als Vorbild? - Die Europäische Zentralbank und ihre stabilitätspolitische Effizienz, in: C. Lange / A. Roh-*

- de / H. M. Westphal (Hg.), Monetäre Aspekte der europäischen Integration, Berlin: Duncker & Humblot, SS. 29-50.
- Budzinski, O./ Kuchinke, B. A. (2011): Deal or No Deal? Politik- oder Wettbewerbsorientierung in der Europäischen Wirtschaftsordnung, in: T. Theurl (Hg.), Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung? Europas neue Herausforderung, Berlin: Duncker & Humblot, SS. 119-144.*
- Budzinski, O./ Kuchinke, B. A. (2012): Deal Or No Deal? Consensual Arrangements as an Instrument of European Competition Policy, in: Review of Economics, forthcoming.*
- Budzinski, O./ Ruhmer, I. (2010): Merger Simulation in Competition Policy: A Survey, in: Journal of Competition Law & Economics, Vol. 6, No. 2, pp. 277-320.*
- Budzinski, O./ Schmidt, C. (2006): European Industrial Policy: Economic Foundations, Concepts, and Consequences, in: Biljana Sekulovska-Gaber (ed.), Continuing Education in European Affairs: Establishment of European Integration Training Centre, Skopje: Jugoreklam, pp. 187-205.*
- Christiansen, A. (2010): Der More Economic Approach in der EU-Fusionskontrolle: Entwicklung, konzeptionelle Grundlagen und kritische Analyse, Frankfurt a.M.*
- Christiansen, A./ Kerber, W. (2006): Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of "Per se Rules vs. Rule of Reason", in: Journal of Competition Law and Economics, Vol. 2, No. 2, pp. 215-244.*
- Conybeare, J. A./ Kim, D.-H. (2010), Barbarians at the Gates: State Control of Global Mergers and Acquisitions, in: The World Economy, Vol. 33, No. 9, pp. 1175-1199.*
- Drexl, J./ Kerber, W./ Podszun, R. (2011, eds.): Competition Policy and the Economic Approach: Foundations and Limitations, Cheltenham: Elgar.*
- Duijm, B. (1999): Die Unabhängigkeit von Kartellbehörden, in: ORDO, Bd. 50, SS. 323-344.*
- Ehlermann, C.-D. (1995): Reflections on a European Cartel Office, in: Common Market Law Review, Vol. 32, No. 2, pp. 471-486.*
- Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen: Mohr Siebeck.*
- Europäische Kommission (2010): Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020,*

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (Abruf am 04.03.2011).

- Evenett, S. J./ Hijzen, A.* (2006): Conformity with International Recommendations on Merger Reviews: An Economic Perspective on "Soft Law", Nottingham: University of Nottingham Research Paper 04.
- Ewald, C.* (2011): Ökonomie im Kartellrecht: Vom more economic approach zu sachgerechten Standards forensischer Ökonomie, in: Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, Heft. 9, Nr. 1, SS. 15-47.
- Farrell, J./ Shapiro, C.* (2008): Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Economic Alternative to Market Definition, <http://ssrn.com/abstract=1313782> (Abruf am 20.06.2009).
- Farrell, J./ Shapiro, C.* (2010): Roundtable Interview, in: The Antitrust Source, Vol. 9, No. 3, pp. 1-8.
- Fox, E. M.* (1998): Antitrust Regulation Across National Borders – The United States of Boeing versus the European Union of Airbus, in: The Brookings Review, Vol. 16, No. 1, pp. 30-32.
- Gerber, D. J.* (2003): The European Commission's GE/Honeywell Decision: US responses and their implications, in: Journal of Competition Law (Zeitschrift für Wettbewerbsrecht), Vol. 1, No. 1, pp. 87-95.
- Guidi, M.* (2011): Explaining the Independence of Competition Authorities in the EU, Working Paper 2011/64, Firenze: European University Institute.
- Haucap, J.* (2012): Do We Need a Monopoly Commission for the EU?, Manuskript präsentiert auf dem 45. Forschungsseminar Radein (Februar 2012).
- Haucap, J./ Kühling, J.* (2010): Europa braucht eine Monopolkommission, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.08.2010.
- Jenny, F.* (2012): Competition Authorities: Independence and Advocacy, in: I. Lianos & D. D. Sokol (ed.), The Global Limits of Competition Law, Stanford: Stanford University Press, pp. 158-176.
- Kydland, F. E./ Prescott, E. C.* (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3, pp. 473-492.
- Lasserre, B.* (2012): The New French Competition Authority: Mission, Priorities and Strategies for the Coming Five Years,

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/intervention_bl_autorite_trustubusters_09.pdf (Abruf am 03.09.2012).

Lindsay, A./ Lecchi, E./ Williams, G. (2003): Econometrics Study into European Commission Merger Decisions since 2000, in: *European Competition Law Review*, Vol. 24, No. 12, pp. 673-682.

Ma, T.-C. (2010): Competition Authority Independence, Antitrust Effectiveness, and Institutions, in: *International Review of Law and Economics*, Vol. 30, No. 3, pp. 226-235.

Maier-Rigaud, F./ Parplies, K. (2009): EU Merger Control Five Years after the Introduction of the SIEC Test: What Explains the Drop in Enforcement Activity, in: *European Competition Law Review*, Vol. 30, No. 11, pp. 565-579.

Mantzavinos, C. (2006): The Institutional-Evolutionary Antitrust Model, in: *European Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2, pp. 273-291.

Mateus, A. M. (2007): Why Should National Competition Authorities Be Independent and How Should They Be Accountable?, in: *European Competition Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 17-30.

Motta, M./ Ruta, M. (2007): Mergers and National Champions, CESIFO Discussion Paper.

Nourry, A./ Jung, N. (2006): EU State Measures against Foreign Takeovers: "Economic Patriotism" in All But Name, in: *Competition Policy International*, Vol. 2, No. 2, pp. 98-127.

Riley, A. (2007): The EU Reform Treaty & the Competition Protocol: Undermining EC Competition Law, in: *CEPS Policy Brief 142*, pp. 1-5.

Rill, J. F./ Wilson, C. C./ Bauers, S. E. (2000): The Amadeus Global Travel Distribution Case, in: S. J. Evenett / A. Lehmann / B. Steil (ed.), *Antitrust Goes Global – What Future for Transatlantic Cooperation?*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 195-198.

Schinkel, M. P. (2011): Bargaining in the Shadow of the European Settlement Procedure for Cartels, in: *The Antitrust Bulletin*, Vol. 56, No. 2, pp. 461-481.

Schmidt, A. (2008): Ordnungsökonomische Wettbewerbskonzepte: die Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Effizienz, in: *ORDO*, Bd. 59, SS. 209-236.

- Schmidt, A./ Voigt, S.* (2005): Die prozeduralen Aspekte der Fusionskontrolle – Die vergessene Seite der Reform, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 56, SS. 164-184.
- Scott, A.* (2006): National Champions and the Two-Thirds Rule in EC Merger Control, CCP Working Paper 06-6.
- Seabright, P.* (2005): National and European Champions – Burden or Blessing?, in: *CESifo Forum 2/2005*, pp. 52-55.
- Seldeslachts, J./ Clougherty, J. A./ Barros, P. P.* (2009): Settle for Now but Block for Tomorrow: The Deterrence Effects of Merger Policy Tools, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 52, No. 3, pp. 607-634.
- Tinbergen, J.* (1978): *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North-Holland.
- Van de Gronden, J. W./ De Vries, S. A.* (2006): Independent Competition Authorities in the EU, in: *Utrecht Law Review*, Vol. 2, No.1, pp. 32-66.
- Vickers, J.* (2010): Central Banks and Competition Authorities: Institutional Comparisons and new Concerns, BIS Working Papers 331, Basel: BIS.
- Voigt, S.* (2009): The Effects of Competition Policy on Development: Crosscountry Evidence Using Four New Indicators, in: *Journal of Development Studies*, Vol. 45, No. 8, pp. 1225-1248.
- Wagner-von Papp, F.* (2012): Best and Even Better Practices in Commitment Procedures after Alrosa: The Dangers of Abandoning the “Struggle for Competition Law”, in: *Common Market Law Review*, Vol. 49, No. 3, pp. 929-970.
- Wilks, S./ McGowan, L.* (1995): Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, pp. 259-273.

**Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre
der Technischen Universität Ilmenau**

- Nr. 15 *Kallfaß, Hermann H.:* Vertikale Verträge und die europäische Wettbewerbspolitik, Oktober 1998. In veränderter Fassung erschienen als: „Vertikale Verträge in der Wettbewerbspolitik der EU“, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 49. Jg., 1999, S. 225-244.
- Nr. 16 *Steinrücken, Torsten:* Wirtschaftspolitik für offene Kommunikationssysteme - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Internet, März 1999.
- Nr. 17 *Kallfaß, Hermann H.:* Strukturwandel im staatlichen Einfluss, April 1999.
- Nr. 18 *Czygan, Marco:* Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Dezember 1999.
- Nr. 19 *Kuchinke, Björn:* Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung, September 2000.
- Nr. 20 *Steinrücken, Torsten:* Der Markt für „politische Zitronen“, Februar 2001.
- Nr. 21 *Kuchinke, Björn A.:* Fallpauschalen als zentrales Finanzierungselement für deutsche Krankenhäuser: Eine Beurteilung aus gesundheitsökonomischer Sicht, Februar 2001.
- Nr. 22 *Kallfaß, Hermann H.:* Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, März 2001.
- Nr. 23 *Kallfaß, Hermann H.:* Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, April 2001.
- Nr. 24 *Bielig, Andreas:* Property Rights und juristischer Eigentumsbegriff. Leben Ökonomen und Juristen in unterschiedlichen Welten?, Juni 2001.
- Nr. 25 *Sichelstiel, Gerhard:* Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ähnlichkeit und Unähnlichkeit in Partnerschaften, Juni 2001.
- Nr. 26 *Bielig, Andreas:* Der „Markt für Naturschutzdienstleistungen“. Vertragsnaturschutz auf dem Prüfstand, Juli 2001.
- Nr. 27 *Bielig, Andreas:* Netzeffekte und soziale Gruppenbildung, Januar 2002.
- Nr. 28 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.:* Europarechtswidrige Beihilfen für öffentliche Krankenhäuser in Deutschland, April 2002.

- Nr. 29 *Bielig, Andreas*: Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren, Februar 2003.
- Nr. 30 *Steinrücken, Torsten*: Die Legitimation staatlicher Aktivität durch vertragstheoretische Argumente: Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages, März 2003.
- Nr. 31 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, April 2003.
- Nr. 32 *Steinrücken, Torsten*: Funktioniert ‚fairer‘ Handel? Ökonomische Überlegungen zum alternativen Handel mit Kaffee, Juli 2003.
- Nr. 33 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen - zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht, September 2003.
- Nr. 34 *Rissiek, Jörg; Kressel, Joachim*: New Purchasing & Supply Chain Strategies in the Maintenance, Repair and Overhaul Industry for Commercial Aircraft, September 2003.
- Nr. 35 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Europäische Beihilfekontrolle und Public Utilities - Eine Analyse am Beispiel öffentlicher Vorleistungen für den Luftverkehr, Dezember 2003.
- Nr. 36 *Voigt, Eva; GET UP*: Gründungsbereitschaft und Gründungsqualifizierung - Ergebnisse der Studentenforschung an der TU Ilmenau, April 2004.
- Nr. 37 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Levelling the playing field durch staatliche Beihilfen bei differierender Unternehmensmobilität, Mai 2004.
- Nr. 38 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Sekundärwirkungen von Unternehmensansiedlungen - Eine Beurteilung staatlicher Aktivität beim Auftreten paretorelevanter Nettoexternalitäten, Juni 2004.
- Nr. 39 *Kallfaß, Hermann H.*: Wettbewerb auf Märkten für Krankenhausdienstleistungen - eine kritische Bestandsaufnahme, Juni 2004.
- Nr. 40 *Engelmann, Sabine*: Internationale Transfers und wohlfahrtsminderndes Wachstum, September 2004.
- Nr. 41 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Zum Einfluss von Ausländern auf die Wirtschaftsleistung von Standorten - Ist Zuwanderung ein Weg aus der ostdeutschen Lethargie?, Oktober 2004.

- Nr. 42 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian: Wer ist wirklich reich? - Zu Problemen der Wohlfahrtsmessung durch das Bruttoinlandsprodukt, April 2005.*
- Nr. 43 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian: Wo bleiben die Subventionssteuern? - Probleme des Beihilfenrechts und ein alternatives Regulierungskonzept, Mai 2005.*
- Nr. 44 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten; Schneider, Lutz: Zu den ökonomischen Wirkungen gesetzlicher Feiertage - Eine Diskussion unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik, Juni 2005.*
- Nr. 45 *Kuchinke, Björn A.: Qualitätswettbewerb zwischen deutschen Akutkrankenhäusern unter besonderer Berücksichtigung von DRG und Budgets, Juni 2005.*
- Nr. 46 *Kuchinke, Björn A.; Walterscheid, Heike: Wo steht der Osten? Eine ökonomische Analyse anhand von Wohlfahrts- und Happinessindikatoren, Juni 2005.*
- Nr. 47 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.: Staatliche Zahlungen an Krankenhäuser: Eine juristische und ökonomische Einschätzung nach Altmark Trans und der Entscheidung der Kommission vom 13.7.2005, August 2005.*
- Nr. 48 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian: Überkapazitäten zur Absicherung politischer Risiken und Instrumente finanzwirtschaftlicher Gegensteuerung, November 2005.*
- Nr. 49 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten: Opel, Thüringen und das Kaspische Meer, Januar 2006.*
- Nr. 50 *Kallfaß, Hermann H.: Räumlicher Wettbewerb zwischen Allgemeinen Krankenhäusern, Februar 2006.*
- Nr. 51 *Sickmann, Jörn: Airport Slot Allocation, März 2006.*
- Nr. 52 *Kallfaß, Hermann H.; Kuchinke, Björn A.: Die räumliche Marktabgrenzung bei Zusammenschlüssen von Krankenhäusern in den USA und in Deutschland: Eine wettbewerbsökonomische Analyse, April 2006.*
- Nr. 53 *Bamberger, Eva; Bielig, Andreas: Mehr Beschäftigung mittels weniger Kündigungsschutz? Ökonomische Analyse der Vereinbarungen des Koalitionsvertrages vom 11. 11. 2005, Juni 2006.*
- Nr. 54 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten: Zur Ökonomik von Steuer geschenken - Der Zeitverlauf als Erklärungsansatz für die effektive steuerliche Belastung, Dezember 2006.*

- Nr. 55 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten*: Wirkt eine Preisregulierung nur auf den Preis? Anmerkungen zu den Wirkungen einer Preisregulierung auf das Werbevolumen, Mai 2007.
- Nr. 56 *Kuchinke, B. A.; Sauerland, D.; Wübker, A.*: Determinanten der Wartezeit auf einen Behandlungstermin in deutschen Krankenhäusern - Ergebnisse einer Auswertung neuer Daten, Februar 2008.
- Nr. 57 *Wegehenkel, Lothar; Walterscheid, Heike*: Rechtsstruktur und Evolution von Wirtschaftssystemen - Pfadabhängigkeit in Richtung Zentralisierung?, Februar 2008.
- Nr. 58 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Regulierung und Wohlfahrt in einem Modell mit zwei Aktionsparametern, März 2008.
- Nr. 59 *Lehnert, Ninja M.*: Externe Kosten des Luftverkehrs - Ein Überblick über den aktuellen Stand der Diskussion, April 2008.
- Nr. 60 *Walterscheid, Heike*: Reformbedarf etablierter Demokratien im Kontext dezentralisierter Gesellschaftssysteme - Grundlegende Hindernisse bei Steuersystemreformen“, April 2010.
- Nr. 61 *Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar*: Kostenstruktur, Zahlungsbereitschaft und das Angebot von Mediengütern auf Medienmärkten, Juni 2008.
- Nr. 62 *Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar*: Wohlstand der Nationen und handlungsrechtliche Struktur eines Gesellschaftssystems, September 2008.
- Nr. 63 *Dewenter, Ralf; Haucap, Justus; Wenzel, Tobias*: Indirect Network Effects with Two Salop Circles: The Example of the Music Industry, Juni 2009.
- Nr. 64 *Dewenter, Ralf; Jaschinski, Thomas; Wiese, Nadine*: Wettbewerbliche Auswirkungen eines nichtneutralen Internets, Juli 2009.
- Nr. 65 *Dewenter, Ralf; Haucap, Justus; Kuchinke, Björn A.*: Das Glück und Unglück von Studierenden aus Ost- und Westdeutschland: Ergebnisse einer Befragung in Ilmenau, Bochum und Hamburg, Oktober 2009.
- Nr. 66 *Kuchinke, Björn A.; Zerth, Jürgen; Wiese, Nadine*: Spatial Competition between Health Care Providers: Effects of Standardization, Oktober 2009.
- Nr. 67 *Itzenplitz, Anja; Seifferth-Schmidt, Nicole*: Warum Klimakonferenzen scheitern, aber dennoch zum Wohl des Weltklimas kooperiert wird, Juli 2010.

- Nr. 68 *Kallfaß, Hermann H.:* Die Aufmerksamkeit für, die Nutzung der und die Werbung in Medien in Deutschland, November 2010.
- Nr. 69 *Budzinski, Oliver:* Empirische Ex-Post Evaluation von wettbewerbspolitischen Entscheidungen: Methodische Anmerkungen, Januar 2012.
- Nr. 70 *Budzinski, Oliver:* The Institutional Framework for Doing Sports Business: Principles of EU Competition Policy in Sports Markets, January 2012.
- Nr. 71 *Budzinski, Oliver; Monostori, Katalin:* Intellectual Property Rights and the WTO, April 2012.
- Nr. 72 *Budzinski, Oliver:* International Antitrust Institutions, Juli 2012.
- Nr. 73 *Lindstädt, Nadine; Budzinski, Oliver:* Newspaper vs. Online Advertising - Is There a Niche for Newspapers in Modern Advertising Markets?
- Nr. 74 *Budzinski, Oliver; Lindstädt, Nadine:* Newspaper and Internet Display Advertising - Co-Existence or Substitution?, Juli 2012b.
- Nr. 75 *Budzinski, Oliver:* Impact Evaluation of Merger Control Decisions, August 2012.
- Nr. 76 *Budzinski, Oliver; Kuchinke, Björn A.:* Deal or No Deal? Consensual Arrangements as an Instrument of European Competition Policy, August 2012.
- Nr. 77 *Pawlowski, Tim, Budzinski, Oliver:* The (Monetary) Value of Competitive Balance for Sport Consumers, Oktober 2012.