

Wettbewerbsaufsicht in der EU: Zentralisierung oder Dezentralisierung?

Von Jürgen Stehn

Die Aufsicht über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, gehört seit der Gründung der Europäischen Union (EU) zu den wichtigsten Kompetenzen der EU-Kommission. Die zu beobachtende Weiterentwicklung der europäischen Wettbewerbsregeln seit der Verabschiedung der Römischen Verträge verdeutlicht das Bemühen der Kommission, die Kompetenzen für die Wettbewerbsaufsicht mehr und mehr von der nationalen auf die supranationale Ebene zu verlagern. Dieses Zentralisierungsbestreben findet ein abruptes Ende in einer im Dezember 2003 verabschiedeten EU-Richtlinie, in der eine Abschaffung des supranationalen Notifizierungssystems für die Absprachen zwischen Unternehmen zum 1. Mai 2004 beschlossen wurde. An die Stelle der grundsätzlichen Vorabkontrolle von Unternehmensabsprachen ist ein dezentrales Konzept der Missbrauchsaufsicht durch nationale Wettbewerbsbehörden, nationale Gerichte und betroffenen Unternehmen getreten, das von einem möglichen rückwirkenden Verbot von Absprachen ausgeht.

Das Ziel dieses Artikels ist es, die Vor- und Nachteile dieses einschneidenden Systemwechsels und der damit verbundenen Kompetenzverlegung von der supranationalen auf die nationale Ebene anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus herauszuarbeiten. Zunächst wird das System der EU-Wettbewerbsaufsicht vor und nach der Reform skizziert. Anschließend werden die Grundzüge der ökonomischen Theorie des Föderalismus dargestellt und die ökonomischen Konsequenzen einer Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht analysiert.

Die Wettbewerbsaufsicht vor und nach der Reform

Die Grundlage der Wettbewerbsregeln der EU bilden die Art. 81 und 82 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Art. 81 Abs. 1 EGV erklärt alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bewirken. Die Bestimmungen zielen insbesondere auf Preisabsprachen, Produktions- und Absatzkontrollen, Marktaufteilungen und Preisdiskriminierungen ab. Dieses grundsätzliche Verbot diskriminierender Absprachen wird durch die sehr allgemein gehaltenen Ausnahmeregelungen des Art. 81 Abs. 3 EGV aufgeweicht. Hiernach sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder innerhalb von Unternehmensgruppen dann mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn den beteiligten Unternehmen keine Beschränkungen auferlegt werden, die dem Wettbewerbsziel zuwider laufen, und keine Möglichkeiten eröffnet werden, in wesentlichen Marktsegmenten den Wettbewerb auszuschalten.

Art. 82 EGV untersagt die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung im Binnenmarkt und zielt insbesondere auf die Durchsetzung „unangemessener“ Einkaufs- und Verkaufspreise, die Einschränkung der Produktion und des Absatzes und die Preisdiskriminierung zwischen den Handelspartnern ab.

Die beiden für die Wettbewerbsregeln der EU grundlegenden Artikel wurden aufgrund der dynamischen Entwicklung des Binnenmarktes seit der Verabschiedung der Römischen Verträge mehrmals durch Verordnungen der Europäischen Kommission ergänzt. Da die Durchsetzbarkeit der Bestimmungen des Art. 81 Abs. 1 EGV durch die recht vage Formulierung der Ausnahmetatbestände des Art. 81 Abs. 3 EGV äußerst beschränkt war, erließ die Europäische Kommission im Februar 1962 mit der Verordnung 17 (VO 17) eine Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 des Vertrages, die sich – entgegen ihrem Titel – im Wesentlichen auf den Art. 81 konzentriert.

Mit der VO 17 wurde ein Notifizierungssystem geschaffen, das den Unternehmen auferlegt, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können, vorab bei der Europäischen Kommission anzumelden. Die Kommission kann dann anhand der Ausnahmetatbestände des Art. 81 Abs. 3 EGV eine Freistellungserklärung für die entsprechende Vereinbarung geben. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, für die keine Freistellungsvereinbarung vorliegt, sind nichtig und können mit Geldbußen belegt werden.

Die Weiterentwicklung der europäischen Wettbewerbsregeln seit der Verabschiedung der römischen Verträge verdeutlicht das Bestreben der Europäischen Kommission, die Kompetenzen für die Wettbewerbsaufsicht mehr und mehr von der nationalen Ebene auf die supranationale Ebene zu verlagern. Dieses Zentralisierungsbestreben findet ein abruptes Ende in der Verabschiedung der Reform der EU-Wettbewerbsaufsicht im Dezember 2003, die vor allem auf die Probleme der Wettbewerbskontrolle in einer erweiterten EU abzielt und folgerichtig zum 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist. Im Mittelpunkt der Reform steht die Abschaffung des Notifizierungssystems nach der VO 17 für die in Art. 81 EGV geregelten Absprachen zwischen Unternehmen. Die Zulässigkeitsprüfung und das Freistellungsverfahren durch die Kommission entfallen daher in Zukunft. An die Stelle der grundsätzlichen Vorabkontrolle tritt das Konzept der Missbrauchsaufsicht, das von einem möglichen rückwirkenden Verbot einer Absprache durch die EU-Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden oder die nationalen Gerichte ausgeht.

Zukünftig sollen vorrangig die nationalen Wettbewerbsbehörden und – auf Initiative betroffener Unternehmen – die nationalen Gerichte die Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln sicherstellen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass die Beurteilung einer großen Anzahl von Fällen in der Vergangenheit zur Herausbildung einer grundlegenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geführt hat und dass die EU-Kommission durch ihre langjährige Praxis bei der Auslegung der Freistellungskriterien nach Art. 81 Abs. 3 EGV verlässliche Verfahrensnormen festgelegt hat. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Verfahrenspraxis der Kommission könnten so den natio-

nationalen Gerichten und Wettbewerbsbehörden als Leitlinien für die Auslegung der Wettbewerbsregeln dienen.

Die EU-Kommission selbst will sich von ihrer bisherigen aktiven Rolle bei der Beurteilung von Unternehmensvereinbarungen verabschieden und nur noch im Hintergrund als Dienstleister und Berater der nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichte tätig werden. So will die Kommission ein Netz der Wettbewerbsbehörden, das Europäische Wettbewerbsnetz, aufbauen, das als Forum für die Konsultation, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Wettbewerbsbehörden in Bezug auf die Anwendung der Art. 81 und 82 EGV dienen soll. Außerdem beabsichtigt die Kommission, zur Unterstützung der nationalen Instanzen eine Mitteilung über die Anwendung von Art. 81 Abs. 2 EGV herauszugeben, in der die wichtigsten Punkte der entsprechenden gemeinschaftlichen Rechtsauslegung diskutiert werden.

Die Europäische Kommission hat relativ ausführlich dargelegt, warum sie eine Reform der VO 17 für unumgänglich hält. Nach ihrer Meinung weist das gegenwärtige System zwei wesentliche Schwachstellen auf: Es gewährleiste keine wirksame Kontrolle mehr undbürde den Unternehmen übermäßige bürokratische Zwänge auf. Die Kommission verweist insbesondere darauf, dass etwa die Hälfte aller von der Europäischen Kommission zu bearbeitenden Verwaltungssachen auf die Anmeldungen nach der VO 17 zurückzuführen seien, obwohl diese Anmeldungen wettbewerbsrechtlich eher von untergeordneter Bedeutung sind. So sei die Kommission in 35 Jahren nur in neun Fällen durch eine Anmeldung von Vereinbarungen unterrichtet worden, die eine Verbotsentscheidung rechtfertigten. Sie werde auf diese Weise daran gehindert, sich ausreichend den eingehenden Beschwerden über die wettbewerbsrelevante Absprachen zu widmen, die nicht angemeldet worden sind.

Darüber hinaus seien die Anmeldungen nach der VO 17 für die Unternehmen sehr kostenaufwendig und bürokratisch schwerfällig. Würde die Kommission stets gemäß der Verordnung verfahren, so müsste sie jede gemeldete Vereinbarung prüfen, eine Mitteilung im Amtsblatt in den elf Amtssprachen veröffentlichen, dem Beratenden Ausschuss einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten und schließlich eine Entscheidung erlassen und in allen Amtssprachen veröffentlichen. Angesichts des hohen Arbeitsanfalls habe die Kommission in den letzten Jahren dieses Verfahren nur noch auf die wichtigsten Fälle angewendet und 90 Prozent der Verfahren informell abgeschlossen, insbesondere in Form von „abschließenden Verwaltungsschreiben“. Diesen Schreiben sei nur in Ausnahmefällen eine Veröffentlichung im Amtsblatt vorausgegangen, so dass die Transparenz dieses Systems eng begrenzt sei. Außerdem hätten nationale Behörden und Gerichte Vollmachten, über die supranationale Instanzen nicht verfügten, und seien daher in der Lage, die Verfahren zu beschleunigen und zu einer effizienten Anwendung des Wettbewerbsrechts beizutragen.

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus als Referenzmaßstab

Als Referenzsystem für die Beurteilung der Dezentralisierungsbestrebungen in der Wettbewerbsaufsicht der EU bieten sich Überlegungen an, die im Rahmen

der Theorie des fiskalischen Föderalismus angestellt worden sind.¹ Diese Theorie baut auf der Theorie öffentlicher Güter auf und versucht, eine Antwort auf die Frage zu geben, welche Ebene in einem föderalistisch verfassten Gemeinwesen zweckmäßigerweise eine wirtschaftspolitische Aufgabe wahrnehmen sollte, damit die Gesamtwohlfahrt maximiert wird. Sie ist grundsätzlich nicht nur auf das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften eines Nationalstaates, sondern auch auf die Beziehungen zwischen Nachbarstaaten und supranationalen Organisationen wie der EU anwendbar.

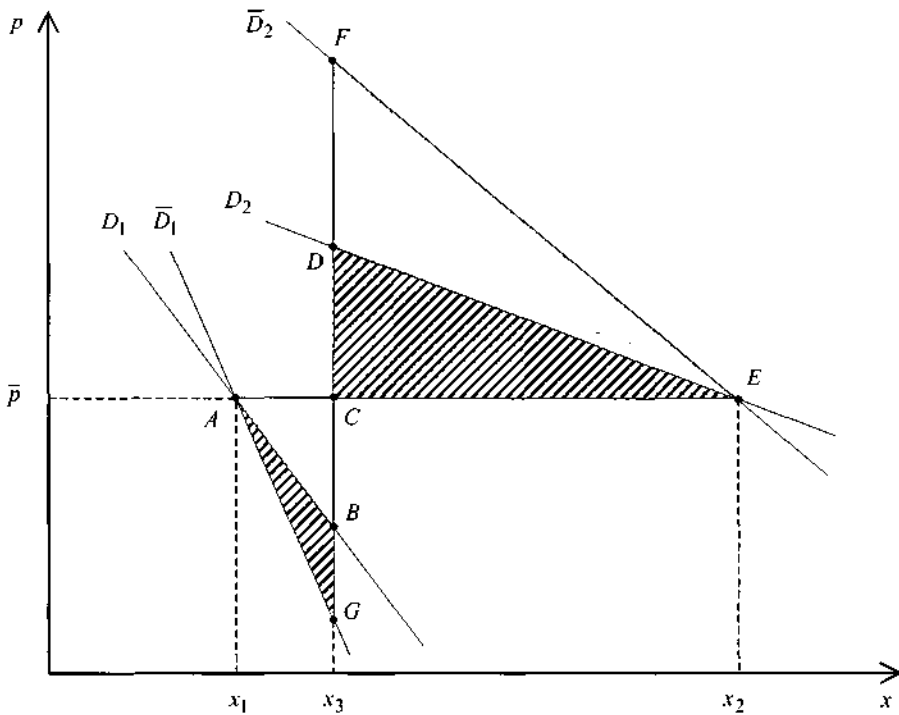
Im Mittelpunkt der Theorie des fiskalischen Föderalismus steht das strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip. Es besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt.² Werden alle öffentlichen Leistungen ausschließlich von einer zentralen Gebietskörperschaft angeboten, so ist die Höhe und die Art des Angebots stets ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Gruppen der Bevölkerung. In einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU dürfte die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedsländern als auch innerhalb der nationalen Volkswirtschaften nach Regionen variieren. Eine Aufgabenverlagerung zugunsten des EU-Ministerrats und der EU-Kommission hat daher stets zur Folge, dass Teilgruppen der Bevölkerung entweder zu „forced riders“ werden, d.h. größere Mengen der staatlichen Güter und Dienstleistungen konsumieren müssen, als es ihren Präferenzen entspricht, oder Nutzeneinbußen aufgrund einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Leistungen erleiden.

Die Wohlfahrtsverluste aufgrund einer Zentralisierung öffentlicher Leistungen lassen sich anhand einer einfachen Grafik veranschaulichen (Abbildung 1). Zur Vereinfachung der Darstellung sei unterstellt, dass sich die EU geographisch in zwei homogene Regionen unterteilen lässt, innerhalb derer die Nachfrage der Gruppenmitglieder nach einer bestimmten öffentlichen Leistung völlig identisch ist. Die Nachfrage der Region 1 sei durch D_1 , die der Region 2 durch D_2 gegeben. Ein zentrales Angebot einer spezifischen öffentlichen Leistung durch die EU bedingt einen politischen Kompromiss zwischen der nachgefragten Menge x_1 in Region 1 und der höheren Nachfrage x_2 in Region 2. Liegt die Kompromisslösung bei x_3 , so gibt das Dreieck ABC den Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 1 an. Die Kosten einer über x_1 hinausgehenden zusätzlichen Produktion des öffentlichen Gutes fallen aus der Sicht der Bewohner der Region 1 höher aus als der Nutzenzuwachs. Der Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 2 entspricht dem Dreieck CDE , also der Reduzierung der Konsumentenrente durch die aus der Sicht der Region 2 bestehende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen. Abbildung 1 verdeutlicht, dass die Wohlfahrtsverluste durch eine Zentralisierung des staatlichen Leistungsangebots

¹ Vgl. neben den grundlegenden Arbeiten von Buchanan (1950), Tiebout (1956), Oates (1972) und Oates (1998) auch die auf die EU bezogenen Analysen bei Stehn (1993) und Laaser und Stehn (1996).

² Vgl. unter anderem Stehn (1997) sowie Laaser und Stehn (1996).

Abbildung 1:
Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung



in der EU mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. Dies ist der wohl bekannte Oates-Effekt (Oates 1972).

Neben dem Oates-Effekt führt ein weiterer Effekt zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten im Falle einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen. Ökonometrische Studien zeigen, dass die Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern in einem hohen Maße preisunelastisch ist (Rubinfeld 1987; Oates 1996). Dies lässt sich damit erklären, dass eine Reaktion der Konsumenten auf ein aus ihrer Sicht falsches öffentliches Güterbündel – wenn überhaupt – nur mit einer großen zeitlichen Verzögerung erfolgt. Denn die möglichen Reaktionsstrategien wie die Abwanderung aus der Region oder die Abwahl der politischen Entscheidungsträger verursachen entweder hohe Anpassungs- und Transaktionskosten oder sind nur zu weit auseinander klaffenden Zeitpunkten möglich. Die Reaktionsgeschwindigkeit wird bei einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen weiter verringert, da eine Abstimmung mit den Füßen aufgrund des größeren Wirtschaftsraumes und der abnehmenden Zahl konkurrierender, geographisch naher Regionen erschwert wird. Ist zudem – wie im Falle der EU – eine Abwahl der zentralen Entscheidungsträger nur indirekt möglich und die Verantwortung für wirtschaftspolitische Entscheidungen kaum einzelnen politischen Parteien oder Entscheidungsträgern auf der zentralen Ebene zuzuordnen,

da die politisch Verantwortlichen von den dezentralen nationalen Parlamenten gewählt werden, dürfte eine Zentralisierung von ökonomischen Zuständigkeiten die Elastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen deutlich verringern. Dieser Fall wird in Abbildung 1 durch die Nachfragekurven \bar{D}_1 und \bar{D}_2 illustriert. Der Elastizitätseffekt erhöht die Wohlfahrtsverluste infolge einer Zentralisierung auf AGC in Region 1 und CEF in Region 2.

Die hier skizzierten Überlegungen bilden die ökonomische Grundlage des viel zitierten „Subsidiaritätsprinzips“. Es besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt und nur dann ökonomischen Effizienzkriterien genügt, wenn hierdurch Effizienzgewinne realisiert werden, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren. Zu beachten ist – und dies wird in der politischen Diskussion häufig verkannt –, dass das strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip eine Ergänzung der Theorie öffentlicher Güter darstellt und daher nur Aussagen über die Kompetenzverteilung von Aufgaben erlaubt, deren privatwirtschaftliche Lösung aufgrund der Existenz nicht internalisierbarer externer Effekte ausgeschlossen ist. Vor einer Zuordnung zusätzlicher Kompetenzen auf die supranationale Ebene ist daher zunächst zu prüfen, ob die betreffenden Aufgaben nicht effizienter im privatwirtschaftlichen Bereich gelöst werden können. Erst wenn dies verneint werden kann, ist eine Abwägung des optimalen Zentralisierungsgrades anhand der fiskalischen Theorie des Föderalismus ökonomisch sinnvoll.

In der bisherigen Diskussion der Vorteile einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben wurde zur Vereinfachung der Argumentation unterstellt, dass Skalenerträge aus einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie interregionale Externalitäten die Entscheidung über die optimale Politikebene nicht oder nur geringfügig beeinflussen. Es ist jedoch durchaus möglich, dass mit zunehmender Zahl unabhängiger dezentraler Entscheidungseinheiten die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung ansteigen. So dürften die administrativen Kosten wie die Lohn- und Gehaltsaufwendungen für öffentliche Angestellte sowie die Kosten der Errichtung und Erhaltung öffentlicher Gebäude bei einer Annäherung an ein „perfect mapping“ ebenso zunehmen wie die Kosten, die der Wählerschaft durch die Wahl einer Vielzahl dezentraler politischer Entscheidungsträger entstehen. Viele dieser Aufwendungen haben den Charakter von Fixkosten.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass auch bei der Produktion öffentlicher Leistungen durch die Wiederholung gleichartiger Produktionsabläufe eine Bewegung auf der Lernkurve nach unten stattfindet und daher eine Zentralisierung der Produktion die Erzielung von Skalenerträgen erlaubt. So könnte etwa eine zentrale Aufgabenkompetenz der EU für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit regionalpolitischer oder sektorpolitischer Beihilfen für die von den Unternehmen in den einzelnen Regionen der Mitgliedsländer beantragten Projekte aufgrund von Lerneffekten erhebliche Skalenerträge gegenüber dezentralen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Den Wohlfahrtsgewinnen aus einer weitgehenden Übereinstimmung regionaler öffentlicher Leistungen mit den spezifi-

schen Präferenzen der Bewohner einer Gebietskörperschaft stehen unter diesen Bedingungen Kosten in Form entgangener Skalenerträge gegenüber.

Gute Argumente für eine Zentralisierung von Teilaufgaben in der EU bestehen auch dann, wenn öffentliche Leistungen interregionale und internationale externe Effekte verursachen. Dies gilt insbesondere für den Extremfall der Produktion supranationaler öffentlicher Güter. Eine dezentrale Kompetenzverteilung ist hier aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten und der daraus resultierenden Unterversorgung mit supranationalen öffentlichen Gütern suboptimal.

Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus beruht auf der grundlegenden Annahme, dass eine zentrale Regierungsebene stets und unabdingbar einheitliche Güter und Dienstleistungen für die gesamte Gebietskörperschaft produziert und daher differierende lokale Präferenzen ignoriert.³ In der Tat ist eine zentrale Gebietskörperschaft keineswegs verpflichtet, einheitliche Güter und Dienstleistungen anzubieten. Theoretisch könnte sie sogar ihre Produktion so weit differenzieren, dass sie alle unterschiedlichen lokalen Präferenzen befriedigt. Allerdings sind einer Ausdifferenzierung der Produktion enge Grenzen gesetzt (Oates 1998). Denn zentrale Gebietskörperschaften weisen aufgrund unvollständiger Informationen ein erhebliches Defizit bei der Bestimmung lokaler Präferenzen und lokaler Kostenfunktionen auf. Dagegen bestehen „vor Ort“ meist bessere Informationen über den zu regelnden Sachverhalt, die es letztlich erst ermöglichen, örtliche Besonderheiten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu berücksichtigen. Darüber hinaus dürfte es aufgrund des politischen Drucks untergeordneter politischer Ebenen auf Gleichbehandlung für zentrale Gebietskörperschaften kaum möglich sein, das Angebot öffentlicher Leistungen nach räumlichen Einheiten zu differenzieren. Dies gilt umso mehr in einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU, in der alle wesentlichen Entscheidungen von den Mitgliedstaaten einstimmig gefällt werden müssen. Unter diesen Bedingungen ist eine zentrale Ebene kaum in der Lage, lokale Präferenzen bei ihrem Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu berücksichtigen.

Mit Blick auf die gegenwärtige Wirtschaftspolitik der EU besteht kein Zweifel, dass supranationale Kompetenzen zu einer Harmonisierung des Politikangebots führen. Denn sowohl in der Handels-, Wettbewerbs- und Regionalpolitik als auch in der Agrar-, Forschungs- und Umweltpolitik gelten die Direktiven der EU-Kommission für alle Mitgliedstaaten und führen so zu einheitlichen Regeln für die gesamte Union.

Vereinzelt wird argumentiert, dass die Theorie des fiskalischen Föderalismus zusätzlich auf der Annahme eines inversen, monotonen Zusammenhangs zwischen dem Ausmaß der Homogenität der Konsumentenpräferenzen inner-

³ Breton et al. (1998) vertreten die Auffassung, dass die Theorie des fiskalischen Föderalismus darüber hinaus von der Annahme ausgeht, dass öffentliche Güter und Dienstleistungen keine grenzüberschreitenden Externalitäten verursachen. Dies ist jedoch keine Annahme, sondern ein Ergebnis der Theorie des fiskalischen Föderalismus, die die Existenz von Externalitäten als wichtigste Determinante für eine optimale Verteilung ökonomischer Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften identifiziert.

halb einer Gebietskörperschaft und der Größe einer Gebietskörperschaft beruht (Breton et al. 1998: 26). Für die Gültigkeit der Theorie ist es jedoch ausreichend anzunehmen, dass politische Entscheidungsträger ein Politik-Mix auswählen, das den Präferenzen des Medianwählers in ihrer Gebietskörperschaft am nächsten kommt, und dass die Präferenzen der Medianwähler in unterschiedlichen Gebietskörperschaften variieren. Abbildung 1 verdeutlicht, dass unter dieser Annahme eine Politikharmonisierung zu Wohlfahrtsverlusten für alle Bewohner einer zentralen Gebietskörperschaft führt. Im Hinblick auf die immensen Schwierigkeiten, Kompromisslösungen auf EU-Gipfeltreffen zu vereinbaren, dürfte kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Präferenzen der Medianwähler in den EU-Mitgliedstaaten variieren. Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus dürfte daher ein geeignetes Instrument sein, Leitlinien für eine optimale Zuordnung ökonomischer Kompetenzen in der EU zu entwerfen.

Zentralisierung oder Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht?

Die ökonomische Theorie des Föderalismus empfiehlt, ausgehend vom strengen Subsidiaritätsprinzip, grundsätzlich eine Dezentralisierung ökonomischer Kompetenzen, die darauf abzielt, die Verletzung individueller Präferenzen zu minimieren. Nur im Falle des Vorhandenseins von Größenvorteilen, die zu Skalenerträgen bei einer zentralen Produktion führen, des Auftretens interregionaler externer Effekte und der Existenz supranationaler öffentlicher Güter wertet sie eine Zentralisierung wirtschaftspolitischer Aufgaben auf der EU-Ebene als wohlfahrtssteigernd. Es ist unübersehbar, dass eine auf der EU-Ebene angesiedelte Wettbewerbsaufsicht durch die Wiederholung gleichartiger Entscheidungsprozesse und die Herausbildung einer grundlegenden, einheitlichen Rechtsprechung im Binnenmarkt Skalenerträge in Form einer hohen Rechtssicherheit im Gemeinsamen Markt ermöglicht.

Das neue Konzept der nachträglichen Missbrauchsaufsicht überträgt dagegen den Unternehmen eine hohe Eigenverantwortung, da diese künftig selbst einschätzen müssen, ob ihre mit Konkurrenten geschlossenen Vereinbarungen den Wettbewerb im Binnenmarkt beschränken und ob im Falle eventueller Beschränkungen die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 81 Abs. 3 EGV greifen. Es ist zu befürchten, dass dieses Konzept, zumindest in der Übergangszeit, zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit seitens der Unternehmen führen wird und damit den von der Kommission stets betonten Vorteil des Konzepts – die Verringerung der Verwaltungs- und Rechtskosten bei den Unternehmen – zumindest kompensieren wird. Diese Rechtsunsicherheit wird noch dadurch verstärkt, dass die Kommission mit der Neuregelung ihr Recht zur ausschließlichen Beurteilung wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen, die den grenzüberschreitenden Handel beeinträchtigen, aufgibt. Zukünftig sollen vorrangig die nationalen Wettbewerbsbehörden und – auf Initiative betroffener Unternehmen – die nationalen Gerichte die Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln sicher stellen.

Es ist fraglich, ob nationale Gerichte und Wettbewerbsbehörden über genügend freie Ressourcen verfügen, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. In sieben

der 15 alten Mitgliedstaaten der EU und in fast allen neuen Beitrittsländern setzt dieser Vorschlag darüber hinaus eine Änderung der nationalen Gesetzgebung voraus, da es in diesen Ländern den nationalen Gerichten bisher untersagt ist, europäisches Gemeinschaftsrecht auf nationaler Ebene anzuwenden. Gewichtiger ist jedoch, dass eine Dezentralisierung der Wettbewerbsaufsicht die Rechtssicherheit der Unternehmen eher erhöhen als verringern dürfte, da es nicht ausgeschlossen ist, dass die Beurteilung ähnlicher Sachverhalte durch Gerichte in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfällt. Wie unter diesen Bedingungen eine hinreichende Harmonisierung der Rechtsprechung innerhalb des Binnenmarktes sicher gestellt werden kann, lässt der Kommissionsvorschlag offen.

Im Hinblick auf die Skalenerträge, die eine hohe Rechtssicherheit ermöglichen, spricht daher viel für eine Beibehaltung des alten Anmeldesystems. Gegen diese Schlussfolgerung spricht auch nicht das Argument der EU-Kommission, dass in der Vergangenheit nur ein verschwindend geringer Anteil der angemeldeten Unternehmensvereinbarungen eine Verbotsentscheidung gerechtfertigt hatte. Dies ist keine ausreichende Begründung für eine Redundanz des Notifikationsystems, da im Dunkeln bleibt, wie viele wettbewerbswidrige Unternehmensvereinbarungen durch den Zwang zur Anmeldung von vornherein unterbleiben und daher in der „Arbeitsstatistik“ der EU gar nicht erst erscheinen. Eine höhere Anmeldequote potentiell wettbewerbswidriger Vereinbarungen könnte darüber hinaus durch eine höhere Strafbewehrung für diejenigen wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen erzielt werden, die nicht angemeldet wurden, aber im Zuge des Beschwerdeverfahrens in das Licht der Öffentlichkeit geraten sind.

Während die zu erzielenden Skalenerträge im Hinblick auf eine resultierende höhere Rechtssicherheit eindeutig für supranationale Kompetenzen im Bereich der Wettbewerbsaufsicht sprechen, können externe Effekte auf den ersten Blick nicht als Begründung für eine zentralisierte Wettbewerbspolitik angeführt werden. Denn die Erträge einer dezentralen (nationalen) Wettbewerbsaufsicht, die darauf abzielt, wettbewerbshemmende Absprachen zwischen Unternehmen zu verhindern, können von den Konsumenten in den jeweiligen Mitgliedsländern vollständig über den (tendenziell sinkenden) Preis der betroffenen Güter und Dienstleistungen internalisiert werden. Ein Eingreifen der supranationalen Ebene aufgrund des Bestehens interregionaler externer Effekte erscheint aus dem idealbildlichen (normativen) Blickwinkel der ökonomischen Theorie des Föderalismus als überflüssig und schädlich. Die aktuelle Diskussion um das Bestreben Frankreichs, den Aufbau „nationaler Champions“ durch eine Neufassung des EU-Wettbewerbsrechts zu ermöglichen, verdeutlicht jedoch, dass eine dezentralisierte Wettbewerbsaufsicht unter dem Druck starker nationaler Interessengruppen Gefahr läuft, von industriepolitischen Bestrebungen der Mitgliedsländer überlagert zu werden. Denn die Standortentscheidungen von Unternehmen dürften auch davon beeinflusst werden, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist. Regierungen, die an einer Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben aber einen Anreiz, im Wettlauf mit anderen Regierungen ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes sinnvoll wäre.

Eine zumindest in Teilen industriepolitisch motivierte nationale Wettbewerbsaufsicht würde unter diesen Bedingungen negative externe Effekte auf andere Mitgliedsländer ausüben, die nur durch das Eingreifen supranationaler Instanzen internalisiert werden können.

Ein weiteres Argument für eine europäische Wettbewerbsaufsicht bietet die geringere Anfälligkeit supranationaler Institutionen für die Beeinflussung durch organisierte Interessengruppen. Denn auf nationaler Ebene ist ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen oftmals nur schwer durchsetzbar, wenn die beteiligten Unternehmen relativ groß sind und entsprechend gute Möglichkeiten zur Ausübung von politischem Druck auf die Entscheidungsträger haben.

Aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus spricht daher vieles gegen die vorgenommene Abkehr von der Vorabkontrolle.⁴ Denn die grundlegende Schwachstelle der Reform ist im Gegensatz zu ihren Vorzügen unübersehbar: Erst wenn sich jemand beschwert, nehmen sich die Wettbewerbshüter des Falles an. Oder anders ausgedrückt: Erst wenn „das Kind in den Brunnen gefallen“ ist, reagieren die (nationalen) Behörden. Gerade in Zeiten eines sich stetig intensivierenden intraindustriellen Wettbewerbs kann der Zeitvorsprung, den eine Missbrauchsaufsicht im Gegensatz zu einer Vorabkontrolle den weniger gesetzestreuem Unternehmen bietet, ausreichend sein, monopolistische Marktnischen auf Kosten anderer Wettbewerber zu besetzen, deren Monopolrenten bei einem späteren Zugriff der Missbrauchsaufsicht längst vereinnahmt sind. Liegt das Hauptmotiv für die Dezentralisierungsvorschläge in der Tat in einer Arbeitsüberlastung der Kommission, so sollte die Problemlösung bei der Ursache ansetzen und eine Verbesserung der Personalausstattung der Wettbewerbsdirektion angestrebt werden. Dies könnte vorrangig dadurch erreicht werden, dass die Europäische Kommission ihre Aktivitäten auf die wesentlichen (wettbewerbs- und handelspolitischen) supranationalen Aufgabenfelder konzentriert und von der Aneignung zusätzlicher Zuständigkeiten auf Gebieten, die (wie etwa die Beschäftigungs- und Sozialpolitik) nach allen ökonomischen Effizienzkriterien in die Kompetenz der nationalen Ebene fallen sollte, Abstand nimmt.

Summary

The paper analyses the economic consequences of the recent shift of the EU-Commission from a centralized to a decentralized cartel control. It takes the economic theory of fiscal federalism as a starting point for an evaluation of this shift in strategies. The analysis shows that due to economies of scale in integrating EU competition laws and a potential abuse of competition rules for industrial policy purposes on the national level that would lead to negative external effects for other member countries, the old centralized system of cartel control is advantageous compared to the new decentralized system.

⁴ Für ein generelles Plädoyer für eine internationale Wettbewerbsaufsicht vgl. auch Klodt (2001).

Literatur

- Breton, A., A. Cassone und A. Franchini (1998). Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation. *Journal of International Economic Law* 19 (1): 21–51.
- Buchanan, J. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review* 40 (4): 583–599.
- Klodt, H. (2001). Conflicts and Conflict Resolution in International Anti-Trust: Do We Need International Competition Rules? *The World Economy* 24 (7): 877–888.
- Laaser, C.-F., und J. Stehn (1996). Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1): 58–91.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York.
- Oates, W. (1996). Estimating the Demand for Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches. In D. Bjornstad und J. Kahn (Hrsg.), *The Contingent Valuation of Environmental Resources*. Cheltenham.
- Oates, W. (1998). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120–1149.
- Rubinfeld, D.L. (1987). The Economics of the Local Public Sector. In A. Auerbach und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*. Vol. II. Amsterdam.
- Stehn, J. (1993). Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht. In H. Siebert (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*. Tübingen.
- Stehn, J. (1997). Maastricht and the Eastern Enlargement of the EU. Kieler Arbeitspapiere 804. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (4): 416–424.