

Wettbewerbs- und Industriepolitik

HANS-ARMIN GEISTER

Die Spannungen zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik

In den zurückliegenden Jahren war die wirtschaftliche Lage in der EG von anhaltender konjunktureller Schwäche und einem sich immer deutlicher abzeichnenden industriellen Strukturwandel geprägt. Industriepolitische Maßnahmen, die eine kurzfristige Verbesserung der Beschäftigungssituation versprachen, fanden weithin großen Zuspruch in der Öffentlichkeit, wohingegen die Bedeutung einer langfristig ausgerichteten Wettbewerbspolitik in den Hintergrund zu geraten drohte. Einen vorläufigen Höhepunkt bildete dabei das Jahr 1981. Die staatliche Wirtschaftsförderung in den EG-Staaten mündete nicht selten in einen die europäische Integration gefährdenden nationalen Protektionismus. Diese Tendenz konnte insbesondere in Frankreich, Italien und Belgien beobachtet werden. Hingegen gerieten diejenigen, die – wie etwa die Bundesrepublik und die Niederlande – ihr Vertrauen auch weiterhin eher in die Wirksamkeit der Marktkräfte setzten und für eine strikte Begrenzung bzw. Reduzierung wettbewerbsverfälschender Beihilfen, verbunden mit einer liberalen Handelspolitik, eintraten, innerhalb der EG zunehmend in die Defensive. So sah sich die Bundesrepublik genötigt, 1980 der Einführung und 1981 der Fortsetzung einer dirigistischen Stahlpolitik zuzustimmen, um ein Auseinanderbrechen des gemeinsamen Stahlmarktes zu verhindern. Darüber hinaus machten auch einzelne programmatische Verlautbarungen im Zusammenhang mit der 1981 in Frankreich und Griechenland erfolgten Regierungsübernahme durch die Sozialisten deutlich, daß die Prinzipien des Gemeinsamen Marktes zum Teil unterschiedlich interpretiert werden.

Die mitunter stark divergierenden Länderinteressen im industriellen Bereich aufeinander abzustimmen, dabei Wettbewerbsverzerrungen (durch Beihilfen) und Marktabschließungen (nichttarifäre Handelshemmnisse, Kartelle) zu verhindern, wird daher zu einer immer dringlicheren Aufgabe von weitreichender integrationspolitischer Bedeutung.

Wettbewerbspolitik

Der Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs wird im EWG-Vertrag eine herausragende Bedeutung beigemessen. Dies geht bereits aus der Präambel hervor, insbesondere aber aus Art. 3 EWG-Vertrag: Anzustreben sei „die Er-

richtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt“. Dahinter steht die marktwirtschaftliche Einsicht, daß eine durch nationale Grenzen und protektionistische Eingriffe unbehinderte Zirkulation von Gütern und Produktionsfaktoren über eine verstärkte internationale Arbeitsteilung die Allokation verbessere und damit den Wohlstand in der EG erhöhe. Diesem Anspruch dient die europäische Wettbewerbspolitik, wie sie in den sog. Wettbewerbsregeln (Art. 85–94 EWG-Vertrag) vorgegeben ist. Ihre integrationspolitische Funktion kommt darin zum Ausdruck, daß eine Gemeinschaftskompetenz stets nur dann gegeben ist, wenn die jeweiligen wettbewerbswidrigen Praktiken den zwischenstaatlichen Handel innerhalb der EG beeinträchtigen.

Adressaten der gemeinsamen Wettbewerbspolitik sind zunächst private und öffentliche Unternehmen. Ihnen sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen (Art. 85 I EWG-Vertrag) sowie der Mißbrauch von Marktmacht (Art. 86 EWG-Vertrag) grundsätzlich untersagt. Ein ihr gemeldetes Kartell kann die Kommission jedoch vom Verbot freistellen, wenn gesamtwirtschaftliche Vorteile der Unternehmenskooperation (z.B. Kostensenkung, technischer Fortschritt) eine partielle Wettbewerbsbeschränkung rechtfertigen (Art. 85 III EWG-Vertrag).

Kartellpolitik

Insbesondere die Kartellpolitik erwies sich als vergleichsweise stabil und erfolgreich. Die Verbotsentscheidungen betrafen in den vergangenen Jahren schwerpunktmäßig Gebiets- und Preiskartelle, mithin Wettbewerbsbeschränkungen, die dem erklärten Ziel eines gemeinsamen Marktes am deutlichsten zuwiderlaufen. Dies zeigte sich erneut 1981, als die Kommission gegen ein Geflecht von privaten Import- und Preisabsprachen („Flachglas“), gegen die Behinderung von Paralleleinfuhren („Anseau-Navewa“) sowie gegen eine Ausfuhrverbotsklausel („Moët et Chandon“) einschritt¹. Entsprechend wurde in den zurückliegenden Jahren mit einer Vielzahl von Freistellungsentscheidungen der Rahmen bestimmt, innerhalb dessen eine Unternehmenskooperation wettbewerbspolitisch vertretbar oder – vorzugsweise bei Klein- und Mittelbetrieben – sogar wünschenswert erscheint. In diesem Sinne genehmigte die Kommission 1981 u.a. in zwei Fällen die Errichtung gemeinsamer Unternehmen, mit deren Hilfe die Muttergesellschaften die technische Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch im Bereich von Forschung und Entwicklung („Sopelem-Vickers“) bzw. eine Rationalisierung bei Herstellung und Vertrieb („Langenscheidt-Hachette“) beabsichtigten².

Eine wesentliche Neuerung bahnt sich dagegen in verfahrensmäßiger Hinsicht an. Um die stetig wachsende Zahl von Einzelfällen überhaupt noch sachgerecht bewältigen zu können, plant die Kommission eine beschleunigte Abwicklung einzelner Kartellverfahren. Danach sollen Vereinbarungen, die „auf

den ersten Blick“ ganz offensichtlich keine (oder eine freistellungsfähige) Wettbewerbsbeschränkung beinhalten, in Zukunft auch ohne förmliches Verfahren genehmigt werden können³. Die damit zu erwartende Ausweitung faktisch geduldeter Wettbewerbsbeschränkungen erscheint insofern wettbewerbspolitisch bedenklich, als die Kommission bereits durch Bekanntmachungen und Gruppenfreistellungen einen zum Teil recht weitgefaßten Bereich unternehmerischer Zusammenarbeit toleriert, ohne daß in der Regel eine genaue Prüfung des Einzelfalles erfolgt.

Obgleich die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages grundsätzlich auch auf restriktive Verhaltensweisen öffentlicher Unternehmen anwendbar sind⁴, erging in dieser Richtung bislang keine förmliche Entscheidung. Dies verwundert um so mehr, als sowohl die Kommission als auch private Unternehmen verschiedentlich auf wettbewerbswidrige Praktiken von seiten öffentlicher Unternehmen hingewiesen haben⁵. Für das äußerst zurückhaltende Taktieren der Kommission gibt es im wesentlichen zwei Gründe. Zum einen will die Kommission offenbar in dieser heiklen Frage einen Eklat vermeiden, der unweigerlich entstünde, würde durch eine wettbewerbspolitische Entscheidung der Handlungsspielraum öffentlicher Unternehmen spürbar eingeengt. Insbesondere in Ländern wie Frankreich und Italien, in denen öffentliche Unternehmen in starkem Maß in die nationale Industriepolitik eingebunden sind, empfände man dies als eine unannehmbare Beschneidung der nationalen Souveränität. Zum anderen fehlt der Kommission vielfach der Einblick in die bisweilen sehr subtilen Beziehungen zwischen den öffentlichen Unternehmen auf der einen und der Regierung auf der anderen Seite. Oftmals bleiben somit wettbewerbsverfälschende Vergünstigungen des Staates verborgen. Um sich eine für wettbewerbspolitische Entscheidungen tragfähige Datengrundlage zu verschaffen, erließ die Kommission 1980 eine Richtlinie, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, vom 1.1.1982 an ihre finanziellen Beziehungen zu öffentlichen Unternehmen offenzulegen⁶. Bezeichnenderweise bestreiten gerade Frankreich und Italien, aber auch Großbritannien, die Notwendigkeit einer solchen Regelung und klagen vor dem Europäischen Gerichtshof auf Nichtigkeit der Richtlinie⁷.

Vor diesem Hintergrund erhält die 1981 in Frankreich in die Wege geleitete und in Griechenland angekündigte Verstaatlichung privater Unternehmen erhebliche wettbewerbspolitische Bedeutung. Zwar wies die Kommission mit Recht auf die Neutralität des EWG-Vertrages hin, der die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt lasse. Im übrigen gehe allein aus einer Verstaatlichung noch keine Wettbewerbsverzerrung hervor⁸. Angesichts einer noch weithin defizienten Wettbewerbspolitik gegenüber öffentlichen Unternehmen wirkt diese Beurteilung jedoch unbefriedigend; zumal es eine Illusion wäre, darauf zu bauen, eine Regierung würde den durch eine großangelegte Verstaatlichung gewonnenen industriepolitischen Gestaltungsspielraum wettbewerbspolitischer Rücksichtnahme opfern. Von daher gewinnt die Forderung nach

striktter Einbeziehung der öffentlichen Unternehmen in den wettbewerbspolitischen Rahmen der EG höchste Dringlichkeit.

Eine weitere empfindliche Lücke innerhalb der gemeinsamen Wettbewerbspolitik ist darin zu sehen, daß es nach wie vor keine EWG-Fusionskontrolle gibt, die eine Eindämmung der Unternehmenskonzentration ermöglichte. Eine derartige Eingriffsmöglichkeit besitzt die Kommission bislang lediglich im Kohle- und Stahlsektor (Art. 66 EGKS-Vertrag). Im EWG-Bereich kann ein Unternehmenszusammenschluß allenfalls dann untersagt werden, wenn dadurch ein bereits marktbeherrschendes Unternehmen eine monopolähnliche Stellung erlangte und es sich dabei um einen Mißbrauch von Marktmacht handelte (Art. 86 EWG-Vertrag). Abgesehen vom bekannten Fall „Continental Can“ (1973) kam es auf dieser eher schwachen Rechtsgrundlage zu keinen weiteren Entscheidungen. Immerhin gelang es der Kommission 1981, mit Hinweis auf Art. 86 EWG-Vertrag einen beabsichtigten Unternehmenszusammenschluß auf dem Wege gütlicher Einigung zu verhindern⁹.

Die von der Kommission 1973 vorgeschlagene Verordnung zur Einführung einer umfassenden Fusionskontrolle¹⁰ fand bisher im Rat wegen unterschiedlicher konzentrationspolitischer Standpunkte keine Mehrheit. Im Sinne eines Entgegenkommens hat die Kommission 1981 eine gegenüber der ursprünglichen Fassung deutlich abgeschwächte Version in die Diskussion gebracht. Die wesentliche Neuerung bestünde darin, „daß die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen ein als vorrangig anzusehendes Ziel im Rat geltend machen und . . . Ausnahmen von der Unvereinbarkeitsregel rechtfertigen können“¹¹. Damit büßte die gemeinsame Wettbewerbspolitik möglicherweise einen Teil ihrer Autonomie ein; denn die – häufig eher konzentrationsfördernden – Bestrebungen nationaler Industriepolitik erwiesen sich voraussichtlich als die stärkeren.

Beihilfen

Die zweite wichtige Säule der gemeinsamen Wettbewerbspolitik erstreckt sich auf die von den Regierungen gewährten Beihilfen, häufig Ausdruck sektoraler oder regionaler Strukturpolitik. Nationale Subventionen sind bekanntlich verboten, sofern sie den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verfälschen (Art. 92 I EWG-Vertrag). Sie können jedoch von der Kommission im Rahmen eines Kontrollverfahrens genehmigt werden, wenn sie der Förderung europäischer Vorhaben oder der wirtschaftlichen Entwicklung dienen (Art. 92 II EWG-Vertrag). Bei ihren Entscheidungen wägt die Kommission wettbewerbs- und industriepolitische Gesichtspunkte gegeneinander ab. Die 1981 vielfach erkennbare Neigung der Regierungen zur Vergabe protektionistischer Beihilfen erschwerte der Kommission die Aufgabe, zwischen nationalen und gemeinschaftlichen wirtschaftspolitischen Zielen zu vermitteln. Dieser wettbewerbspolitischen Herausforderung begegnete die Kommission mit einer Vielzahl von Verfahren, die sie gegen nationale Beihilfen oder entsprechende Vorhaben zugunsten des

Stahl-, Textil- und Schiffbausektors einleitete¹². Daneben bemühte sich die Kommission um eine gemeinschaftliche Regelung der Beihilfesätze und -modalitäten. So wurde ein neuer Subventionskodex für die Eisen- und Stahlindustrie verabschiedet¹³, demzufolge sämtliche Beihilfen der Kommission bis zum 30. September 1982 gemeldet und schließlich bis Ende 1985 vollständig abgebaut werden müssen. Zwischenzeitlich kann die Kommission einzelne Beihilfeprogramme genehmigen, wenn sich die begünstigten Unternehmen zu einer nachhaltigen Umstrukturierung (Abbau von Kapazitäten) verpflichten. Bedenkt man, daß in der Montanunion nationale Beihilfen an sich grundsätzlich verboten sind (Art. 4 lit. c EGKS-Vertrag) und auch dem ersten, Anfang 1980 verabschiedeten Subventionskodex¹⁴ der angestrebte Erfolg versagt blieb, so kann sich Optimismus in bezug auf die neuen Vereinbarungen kaum einstellen.

Entsprechende Bemühungen um einen Gemeinschaftsrahmen für Schiffbaubeihilfen und Umstrukturierungsmaßnahmen fanden im April 1981 ihren Niederschlag in einer neuen, bis zum 31. Dezember 1982 gültigen Richtlinie¹⁵.

Industriepolitik

Es fällt auf, daß im EWG-Vertrag zwar eine gemeinsame Agrar- und Verkehrspolitik (Art. 38ff., 74ff. EWG-Vertrag), jedoch keine Industriepolitik vorgesehen ist. Lediglich der EGKS- und der EAG-Vertrag enthalten industriepolitische Regelungen mit zum Teil recht weitgehenden gemeinschaftlichen Eingriffsmöglichkeiten, deren Geltung aber auf Montan- und Atomindustrie eingegrenzt ist. Es wurde und wird daher häufig die Auffassung vertreten, eine umfassende gemeinsame Industriepolitik im Sinne sektoraler Strukturpolitik gebe es eigentlich gar nicht. Gleichwohl konnte sich die Kommission auf eine Reihe von Einzelschriften im EWG-Vertrag berufen, als sie im Jahr 1970 mit der Vorlage des Industriememorandums¹⁶ eine Konzeption zur Diskussion stellte, die weit mehr als eine Summe der nationalen Industriepolitiken sein sollte. Als rechtliche Stütze einer gemeinsamen Industriepolitik wurden zunächst die sich auf das Zustandekommen eines gemeinsamen Marktes beziehenden Artikel herangezogen; denn sie konstituieren gleichsam den Ordnungsrahmen für die industrielle Entwicklung in der EG. Faßt man dagegen den Begriff „Industriepolitik“ enger, so verbleiben als mögliche Anknüpfungspunkte im wesentlichen die in Art. 2 vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Angleichung nationaler Rechtsvorschriften (Art. 100), die Aufgaben der Europäischen Investitionsbank (Art. 129, 130) sowie die bereits erwähnten Beihilfebestimmungen (Art. 92ff.).

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zwei Grundlinien gemeinschaftlicher Industriepolitik, die, wie die Kommission 1981 erneut deutlich machte, auch in Zukunft beibehalten werden sollen¹⁷. Zum einen die Realisierung multinationaler Industriestrukturen in der EG durch entsprechende Gestaltung der gesellschafts- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen (Binnenmarktpolitik). Zum anderen eine finanzielle Förderung des Strukturwandels durch die Ge-

meinschaft; sowohl zwecks Anpassung „gefährdeter“ als auch zur Entwicklung „zukunftssträchtiger“ Industriezweige. Als übergeordnetes Ziel wird dabei allgemein die Stärkung des industriellen Innovationspotentials und damit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit angesehen.

Die Entwicklung in den vergangenen Jahren belegt jedoch, daß unterschiedliche ordnungs- und strukturpolitische Positionen der Mitgliedstaaten und letztlich auch fehlende europäische Rechtsgrundlagen und Kompetenzen der Verwirklichung der genannten Ziele enge Grenzen setzen. Im Jahr 1981 waren die einstmals erkennbaren Bestrebungen und Ansätze zu einer dynamischen Industriepolitik allenfalls noch rudimentär erkennbar. Soweit es die integrationspolitisch angestrebte Förderung grenzüberschreitender Unternehmenskooperation und -konzentration betraf, verzeichneten die Bemühungen der Kommission um die Schaffung europäischer Rechtsformen (Europäische Kooperationsvereinigung, Europäische Aktiengesellschaft) keinen Fortschritt. Zum erstgenannten Vorhaben hieß es lakonisch, die Prüfung des geänderten Vorschlages habe begonnen, zum anderen, sie sei nicht fortgeführt worden¹⁸. Immerhin konnte offenbar das Europäische Kooperationsbüro einigen Erfolg bei der Vermittlung einer multinationalen Zusammenarbeit zwischen Klein- und Mittelbetrieben verbuchen.

In den Zusammenhang einer zukunftsweisenden Industrie- und Forschungspolitik gehört auch die am 7. Dezember 1981 vom Rat verabschiedete Verordnung über Gemeinschaftsaktionen im Bereich der Mikroelektronik¹⁹. Die dafür im Haushaltsplan der EG für 1981 angesetzten Mittel in Höhe von 40 Mio. ECU muten allerdings vergleichsweise bescheiden an. Hingewiesen sei auch auf einzelne Aktivitäten der Kommission zur Weiterentwicklung neuer Informationstechnologien und der Datenverarbeitung, wenngleich sie von ihrer industriepolitischen Bedeutung her kaum ins Gewicht fallen.

Stahlpolitik

Statt dessen konnte 1981 zunehmend beobachtet werden, wie sich die Vorstellung von den Aufgaben einer europäischen Industriepolitik auf den Begriff eines „Krisenmanagements“ zugunsten „sensibler“ Branchen verengte. Das wohl krasseste Beispiel dafür bildete erneut die europäische Stahlpolitik²⁰. Obgleich 1980 bei Anwendung der Art. 58, 61, 74 EGKS-Vertrag (administrativ verfügte Produktionsquoten, Preisreglementierungen, Einfuhrbeschränkungen) ausdrücklich erklärt worden war, es handle sich bei diesem sog. „Krisen-Mechanismus“ um eine kurzfristige Übergangslösung, wurde er über 1981 hinaus bis heute beibehalten. Zwar hatten die durch die Kartellierung bewirkten Wettbewerbsbeschränkungen zur Folge, daß – zum Ärger der Stahlverbraucher – 1981 die Stahlpreise anstiegen. Dennoch hielt die Kommission mit Hinweis auf die anhaltende Unterauslastung der Kapazitäten an ihrer Auffassung fest, die europäische Stahlindustrie befinde sich weiterhin in einer „offensichtlichen Krise“, und entschied sich für eine Fortsetzung der Aktionen, „um ein gesundes

Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage wiederherzustellen“²¹. Dies erfolgte dann auf der Grundlage teils freiwilliger, teils verbindlich angeordneter Produktionsbeschränkungen. Zur Absicherung des Kartells setzte die Kommission darüber hinaus auch Lieferquoten sowie die Verkaufspreise von Herstellern und Händlern fest. Wie bereits im Jahr zuvor wurden wiederum umfangreiche Kontrollen angekündigt und bei Überschreitung der Quoten oder bei Unterschreitung der Mindestpreise empfindliche Geldbußen angedroht. Damit ist der Wettbewerb in weiten Bereichen des Stahlsektors in der EG nahezu völlig ausgeschaltet. Die Rechtfertigung der Kommission, sie dulde mit ihrer Stahlpolitik keine unzulässigen Preiskartelle, sondern schalte sich lediglich aktiv bei der Preisfestsetzung ein²², wirkt von daher fast wie eine Verschleierung der Zusammenhänge.

Andere gefährdete Industriebranchen

In einer zum Teil ähnlich angespannten wirtschaftlichen Lage wie die Stahlindustrie befanden sich 1981 insbesondere die Textil-, die Schiffbau- und mitunter auch die Automobilindustrie in der EG. Es sei hier offengelassen, inwieweit das Beispiel der Stahlpolitik Schule gemacht hätte, sähe der EWG-Vertrag in den Art. 58, 61 EGKS-Vertrag vergleichbares industriepolitisches Instrumentarium vor. Unabhängig davon ist jedoch die mehrfach geäußerte Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß andere strukturschwache Branchen in der EG die Stahlpolitik als eine Art Präzedenzfall betrachten, auf den man sich bei der Durchsetzung der eigenen Kartellbestrebungen mit gutem Recht berufen könne. Eine temporäre Suspendierung oder zumindest Abschwächung des Wettbewerbs – beispielsweise im Sinne einer „Sanierung“ der europäischen Textilindustrie – könnte zwar nicht wie in der Montanunion industriepolitisch verfügt, immerhin aber gegebenenfalls wettbewerbspolitisch geduldet werden, indem sich die Kommission bei der Genehmigung von Strukturkrisenkartellen konzilient zeigte. Derartigen Vermutungen steht bislang jedoch das Chemiefaserkartell aus dem Jahre 1978 entgegen, dem die Kommission trotz anfänglichen Schwankens letztlich die Zustimmung versagte und damit den hohen Rang der europäischen Wettbewerbsprinzipien unterstrich. Wie Erklärungen der Kommission zu den nunmehr modifizierten Kartellplänen der Chemiefaserbranche belegen, blieb ihr Standpunkt in dieser Frage auch 1981 weitgehend unverändert²³.

Die industriepolitische Linie der Kommission gegenüber den übrigen „gefährdeten“ Sektoren war 1981 einerseits von binnenwirtschaftlichen Koordinierungsbemühungen, andererseits von zunehmenden protektionistischen Tendenzen gegenüber Anbietern aus Drittländern bestimmt, auf die offenbar ein Teil der Anpassungslast abgewälzt werden soll. So wurde angesichts drängender Strukturprobleme der Schiffbaubranche in der EG u.a. Druck auf Japan in Aussicht gestellt, das „zu einer gerechten Verteilung der aus der Krise resultierenden Lasten beitragen“ solle²⁴. Den Protektionswünschen der europäischen

Textilindustrie wurde insofern entsprochen, als die EG in den Verhandlungen im Textilausschuß des GATT eine Verlängerung des Multifaserabkommens bis zum 31. Juli 1986 durchsetzen konnte. Es ist u.a. geplant, in die sich daran anschließenden bilateralen Abkommen mit den jeweiligen Entwicklungsländern „einen Mechanismus zur Abwehr plötzlicher starker Einfuhrsteigerungen . . . aufzunehmen“²⁵. In bezug auf die Absatzschwierigkeiten europäischer Automobilhersteller war von einem „Ausbau des Dialogs mit den EG-Handelspartnern“ die Rede²⁶. Damit verdichtet sich der Eindruck, daß auf Gemeinschaftsebene die „Lösung“ struktureller Anpassungsschwierigkeiten – mangels adäquater industriepolitischer Kompetenzen – zunehmend in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik verlagert wird. Daneben wirkten Erklärungen bzw. Forderungen der Kommission eher matt, die Umstrukturierung in der Textil- und Bekleidungsindustrie sei durch Innovation und Harmonisierung der Beihilfepolitik, die der Automobilindustrie durch „Stärkung des Binnenmarktes“ zu fördern²⁷.

Fazit und Ausblick

In der Rückschau wurde deutlich, daß sich 1981 die Bedingungen für die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs innerhalb der EG verschlechtert haben. Die Kommission konnte bei der Durchsetzung europäischer Wettbewerbspolitik immer weniger auf Ermutigung und Unterstützung durch nationale Instanzen rechnen. Lediglich Kartellpolitik und Mißbrauchsaufsicht blieben von dieser Tendenz weitgehend unberührt und erwiesen sich erneut als stabile Faktoren europäischer Wirtschaftspolitik. Souveränitätsansprüche machten die Mitgliedstaaten dagegen dort geltend, wo staatliches Handeln in den Einzugsbereich der gemeinsamen Wettbewerbspolitik geriet. Als das anfälligste Glied im wettbewerbspolitischen Gefüge erwies sich dabei die Beihilfepolitik. Hier verlor die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft gegenüber der nationalen Industriepolitik an Boden, und auch der gemeinsamen Industriepolitik gelang es nicht, im Bereich sektoraler Beihilfen zusätzliche Kompetenzen zu erlangen und neue Daten zu setzen. Die Kommission fungiert weiterhin im wesentlichen als wettbewerbspolitische Kontrollinstanz, nicht hingegen als industriepolitischer Initiator. Dies leitet zu der Frage über, wie der weitere Verlauf europäischer Industrie- und Wettbewerbspolitik einzuschätzen ist.

Vor dem Hintergrund des Jahres 1981 drängen sich insbesondere zwei Aspekte auf, die hier allerdings nur grob skizziert werden können²⁸: die zunehmende Konkurrenz von Seiten der Schwellenländer, insbesondere aber die am 1. Januar 1981 erfolgte (Griechenland) bzw. bevorstehende (Portugal, Spanien) Süderweiterung der EG. In beiden Fällen ist wegen des Auftretens neuer Anbieter auf den EG-Märkten für die Zukunft mit einer Intensivierung des Wettbewerbs zu rechnen. In Griechenland, Spanien und Portugal sind dabei vorwiegend in jenen Industriezweigen umfangreiche Strukturanpassungen erforderlich, in denen die Produktion weitgehend von Klein- und Mittelbetrieben

erstellt wird, deren Konkurrenzfähigkeit bisher zu einem großen Teil auf protektionistischen Maßnahmen beruhte. Um Portugal in dieser Hinsicht den Beitritt zu erleichtern, faßte die Kommission im Dezember 1981 einen Beschluß zur finanziellen Unterstützung der portugiesischen Kleinunternehmen²⁹. Auf Seiten der „Altmitglieder“ entsteht hingegen in arbeitsintensiven Branchen (Textil-, Leder- und Schuhindustrie) sowie auch in einigen technologieintensiven Bereichen wie etwa dem Schiffbau, der Stahlindustrie und einzelnen Sparten der Mineralölindustrie ein zusätzlicher Anpassungsbedarf.

Es bedarf wenig Phantasie, sich vorzustellen, daß sowohl die betroffenen Unternehmen als auch einzelne Regierungen versuchen werden, durch wettbewerbsmindernde Maßnahmen das Tempo des Strukturwandels zu verlangsamen. Selbst wenn sich die Abwehrmaßnahmen zunächst gegen Konkurrenten aus Drittstaaten richteten, wäre eine – zumindest mittelbare – Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels keineswegs auszuschließen. So etwa, wenn einzelne Länder (z.B. Frankreich) den gemeinschaftlichen Protektionismus als zu gering empfänden und der heimischen Industrie zusätzliche Subventionen gewährten oder die Bildung von „Abwehrkartellen“ begünstigten.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht weitaus gravierender wäre allerdings eine Entwicklung, bei der als Folge der Süderweiterung innergemeinschaftlicher Außenhandel und Wettbewerb unmittelbar in Mitleidenschaft gerieten; sei es, daß den Beitrittsländern weit über die Übergangszeit hinaus handels- und wettbewerbspolitische Sonderregelungen zugestanden würden, sei es, daß im Zuge der internen Anpassungsvorgänge in der EG die sektoralen Beihilfen sprunghaft zunähmen und der gemeinschaftlichen Kontrolle entglitten. Verlautbarungen in Portugal (vereinzelt auch in Spanien), vor allem aber die von der Regierung Papandreou nach ihrem Wahlsieg 1981 angekündigten und nunmehr für 1982 vorgesehenen Neuverhandlungen um Bedingungen und Status Griechenlands in der EG, nährten entsprechende Befürchtungen.

Um eine solche Entwicklung zu vermeiden, böte sich als integrationspolitische Strategie ein zügiger Ausbau der gemeinsamen Industriepolitik an; denn in den Beitrittsländern sowie in Frankreich, Italien und Belgien erschiene den meisten Politikern eine weitgehend marktmäßige Struktur Anpassung aus sozial- und beschäftigungspolitischen Erwägungen nicht akzeptabel. Zwar fiel – aus liberaler Sicht – der Gedanke an eine von den EG-Kompetenzen her erweiterte gemeinschaftliche Strukturpolitik nicht leicht; zu bedenken wäre jedoch, daß andernfalls in einer Reihe von Industriezweigen ein Auseinanderbrechen des Gemeinsamen Marktes, Kernstück der europäischen Integration, nicht mehr ausgeschlossen werden könnte. Gleichwohl ist bislang weder ein ordnungspolitischer Konsens zwischen den Mitgliedstaaten noch ein überzeugendes industriepolitisches Konzept der EG zu erkennen. Auf kurze und wohl auch auf mittlere Sicht gilt daher, daß Industriepolitik weitgehend in nationaler Verantwortung verbleibt und die integrationspolitisch gebotene Abstimmung über die europäische Wettbewerbspolitik erfolgt.

Voraussetzung für die Stabilität dieses in der Vergangenheit vielfach erprobten Integrationskonzeptes ist jedoch, daß auch in der erweiterten Gemeinschaft ein Mindestmaß an Übereinkunft über den Stellenwert von Wettbewerb und Wettbewerbspolitik im Rahmen des Gemeinsamen Marktes besteht. So dürfte in Griechenland, Portugal und Spanien sowohl der traditionell relativ stark ausgeprägte Protektionismus als auch das typische Vorherrschen von Kleinbetrieben ohne nennenswerte Marketing-Aktivitäten für ein eher schwach ausgebildetes Konkurrenzdenken innerhalb der heimischen Unternehmerschaft sprechen. Hier liege in Zukunft der europäischen, aber auch der nationalen Ordnungspolitik in diesen Ländern die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb und damit für eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen³⁰.

Anmerkungen

- 1 Zu den genannten Fällen vgl. Kommission der EG, Elfter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel/Luxemburg 1982, S. 58f., S. 61f. und S. 64 (Zitierweise: 11. Wettbewerbsbericht).
- 2 Vgl. ebenda, S. 67 – 69.
- 3 Vgl. ebenda, S. 30.
- 4 Einschränkungen ergeben sich aus Art. 90 II EWG-Vertrag.
- 5 Vgl. etwa Kommission der EG, Siebenter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel/Luxemburg 1978, S. 219.
- 6 Die Richtlinie ist abgedruckt in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 24. Jg. 1980, H. 4, S. 130ff.
- 7 Vgl. 11. Wettbewerbsbericht, a.a.O., S. 173.
- 8 Vgl. ebenda, S. 13.
- 9 Vgl. ebenda, S. 82f.
- 10 ABl. der EG, C 92 vom 31. Oktober 1973.
- 11 11. Wettbewerbsbericht, a.a.O., S. 28.
- 12 Vgl. ebenda, S. 131ff.
- 13 ABl. der EG, L 288 vom 13. August 1981.
- 14 ABl. der EG, L 29 vom 6. Februar 1980.
- 15 ABl. der EG, L 137 vom 23. Mai 1981.
- 16 Kommission der EG, Die Industriepolitik der Gemeinschaft, Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970.
- 17 Vgl. Kommission der EG, Mandat vom 30. Mai 1980, Zur Entwicklung der Industrie in Europa: Eine Strategie der Gemeinschaft, KOM (81) 639 endg. Brüssel, den 26. Oktober 1981.
- 18 Vgl. Kommission der EG, Fünftehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1981, Brüssel/Luxemburg 1982, S. 95.
- 19 ABl. der EG, L 376 vom 30. Dezember 1981.
- 20 Näheres zur europäischen Stahlkrise und -politik bei Hans-Armin Geister, Wettbewerbs- und Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1981, S. 145 – 147 und S. 163f.; René Joliet, Cartelisation, Dirigism and Crisis in the European Community, in: The World Economy, Vol. 3 (1981), No. 4, S. 403 – 445, hier S. 421ff.; Gert Laßmann, Europäische Stahlkrise, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 6, Juni 1981, S. 284 – 286.; Zur Position der Bundesregierung vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), Zur Entwicklung am Stahlmarkt, in: BMWi-Tagesnachrichten, Nr. 8 104 vom 14. Juli 1981, S. 2ff.
- 21 Vgl. Kommission der EG, Fünftehnter Gesamtbericht, a.a.O., S. 103.
- 22 Vgl. 11. Wettbewerbsbericht, a.a.O., S. 45.
- 23 Vgl. ebenda, S. 45f.
- 24 Kommission der EG, Fünftehnter Gesamtbericht, a.a.O., S. 104.
- 25 Ebenda, S. 258.
- 26 Ebenda, S. 107.

- 27 Vgl. ebenda, S. 105 und S. 107.
- 28 Ausführlicher bei Hans-Armin Geister, a.a.O., S. 165ff.
- 29 Vgl. Kommission der EG, Fünfzehnter Gesamtbericht, a.a.O., S. 255.
- 30 Spanien verfügt immerhin bereits seit 1963 über ein „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“, wohingegen in Portugal seit 1974 und in Griechenland erst seit 1977 entsprechende Kodifizierungen bestehen.

Weiterführende Literatur

- Arbeitskreis für Europäische Integration (Hrsg.), Industrie- und Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe des Arbeitskreises für Europäische Integration Band 13, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1981.
- Ashoff, Guido, The Southward Enlargement of the EC. Consequences for Industries and Industrial Policies, in: *Intereconomics*, 15. Jg. 1980, S. 299ff.
- Chard, J. S. u. M. J. Macmillen, Sectoral Aids and Community Competition Policy: The Case of Textiles, in: *Journal of World Trade Law*, Vol. 13 (1979), No. 2, S. 132ff.
- Deringer, Arved, 15 Jahre EWG-Wettbewerbspolitik – ein kritischer Rückblick, in: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*, 1978, H. 7, S. 219ff.
- Franzmeyer, Fritz, Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin: Duncker & Humblot 1979.
- Geister, Hans-Armin, Wettbewerbs- und Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Berlin: Duncker & Humblot 1981.
- Joliet, René, Cartelisation, Dirigism and Crisis in the European Community, in: *The World Economy*, Vol. 3 (1981), No. 4, S. 403ff.
- Kommission der EG (Hrsg.), Elfter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel/Luxemburg 1982.
- Mestmäcker, E. – J., Europäisches Wettbewerbsrecht, München: C. H. Beck 1974.