

Online-Rezensionen zur Liberalismusforschung 1/2010

Frank Pitzer: Interessen im Wettbewerb. Grundlagen und frühe Entwicklung der europäischen Wettbewerbspolitik

Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2009 (Vierteljahrsschrift für Zeitgeschichte, Beihefte Nr. 195), 482 S., ISBN 978-3-515-09120-6

Die hier anzuzeigende Publikation von Frank Pitzer ist als Dissertation im WS 2006/2007 von der Philosophischen Fakultät der Universität Bonn angenommen worden und betrachtet die Entwicklung und Ausgestaltung der europäischen Wettbewerbspolitik im Zeitraum 1955–1966. Ziel war es, ausgehend von nationalen Präferenzen, den Weg bei der Ausgestaltung eines europäischen Kartell- und Wettbewerbsrechts in seinen verschiedenen Stationen und Ambivalenzen nachzuzeichnen. Der Autor überprüft anhand des Theorieansatzes des liberalen Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik den Einfluss von nationalen und supranationalen Impulsen auf die Etablierung eines europäischen Kartell- und Wettbewerbsrechts. Am Beginn steht die These Moravcsiks: „European integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders“ (S. 24).¹

Neben der Analyse der unterschiedlichen nationalen Vorstellungen der sechs EWG-Gründerstaaten Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland über eine gemeinsame Wirtschaftspolitik sowie der verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Initiativen und Memoranden, nimmt der Autor gleichzeitig Einflusskräfte für spätere nationale Kartells- und Wettbewerbsgesetze in den Blick. Seine besondere Beachtung gilt in der gesamten Untersuchung den Verhandlungsmotiven, -zielen und -erfolgen der Bundesrepublik mit ihren Protagonisten Erhard, Hallstein, von der Groeben und Müller-Armack.

Zentraler Untersuchungsgegenstand der Studie sind innerhalb einer gemeinsamen europäischen Wirtschaftspolitik die Wettbewerbsregeln für private Unternehmen (Art. 85–89 EWG-Vertrag). Hier bestand laut Pitzer „in den ersten Jahren der Gemeinschaft primärer Handlungsbedarf“, Nationalstaaten einigten sich zwar auf Grundzüge (Art. 85, 86), „verschoben jedoch die konkrete Umsetzung mit Artikel 87 in die Zukunft“ (S. 17).

Nach dem Einleitungskapitel (S. 13–33) und einem sehr fundierten theoretischen Kapitel (S. 34–96) widmet sich der Autor einer Bestandsaufnahme der nationalen Wettbewerbsregeln der Mitgliedsstaaten, die die unterschiedlichen Motive für nationale Wirtschaftspolitiken sehr deutlich offenbaren und – wie im anschließenden Kapitel analysiert – zum Problem der ungleichen Präferenzen führten. Der Autor zeigt, wie grundlegend sich nationale Verhandlungspositionen nach Regierungswechseln änderten. Ein kurzer Verweis auf parteipolitische Konstellationen der jeweiligen Regierung hätte hier zur noch schärferen Analyse beigetragen.

¹ Dies mag an einen Ansatz erinnern, den zu Beginn der europäischen Integrationsforschung Alan Milward vertrat, frühe europäische Integrationspolitik sei keine europäische Politik, sie sei die Politik von Nationalstaaten gewesen.

Die nächsten Kapitel befassen sich mit der gegenseitigen zwischenstaatlichen Annäherung der Positionen und beleuchten die Rolle der Europäischen Institutionen in ihrer sehr beschränkten, manchmal auch an den Rand gedrängten Arbeit. Hier flossen kritische Erfahrungen mit der Hohen Behörde der EGKS in die Diskussion über die zukünftigen Ausgestaltung supranationaler Behörden und ihrer Kompetenzen ein (S. 177). Dennoch wurde die Notwendigkeit der Abgabe von Teilsouveränität an internationale Institutionen gesehen, auch aus „Sorge vor dem Interventionismus der Partner“ (S. 275) und „Furcht vor Benachteiligung der heimischen Wirtschaft“ (S. 445). Infolgedessen wurden durch den EWG-Vertrag eigene Institutionen geschaffen, aber auch Kompetenzen der Organe der EGKS ausgedehnt (S. 276ff.). Der ersten Kommission der EWG kam unter ihrem Präsidenten Hallstein eine besondere und nicht konfliktfreie Rolle zu, sie musste sich den Aufgaben gewachsen zeigen, gerade in Hinblick auf die einheitliche Durchführung der Wettbewerbspolitik in den Mitgliedstaaten. Eine wichtige Unterstützungsfunction übernahm hier die dem Kommissar für Wettbewerbspolitik von der Groeben unterstellte „Generaldirektion IV Wettbewerbspolitik“ (GDIV). Deutlich zeigt der Autor die anfänglich schwache Position der Kommission. „Die Kompetenzkompetenz wurde eindeutig von den ‚Herren der Verträge‘ wahrgenommen“ (S. 445).

Pitzer beschließt seine Ausführungen durch Aufgreifen der Überlegungen der Fragestellung: „Somit bestätigt sich Moravcsiks These, dass es im Kern wirtschaftliche Interessen in den Staaten waren, die die Nachfrage nach weiterer Zusammenarbeit generierten und anstießen, nicht geopolitische Interessen von Führungsélites oder proeuropeische Akteure in supranationalen Institutionen“. Im Verhandeln der Staaten im Hinblick auf eine gemeinsame Wettbewerbspolitik war „die Unterschiedlichkeit der Wirtschaftspolitiken bei gleichzeitiger Interdependenz der Staaten die entscheidende Triebkraft zur Einigung“ (S. 442f.). Eine größere Entscheidungsmacht kam hierbei den großen und damit präferenzstarken Staaten zu. Eine wichtige Rolle spielte die Bundesrepublik als Verhandlungspartner; ihren Einfluss auf die Ausgestaltung der europäischen Kartell- und Wettbewerbspolitik bewertet der Autor als hoch. Für die Akzeptanz der deutschen Protagonisten spricht zudem die Tatsache, dass Hallstein und von der Groeben als ehemalige deutsche Verhandlungspartner an bedeutsamer Stelle in der Kommission arbeiteten. Wie häufig bei zwischenstaatlichen Entscheidungen spielten auch bei der Etablierung eines europäischen gemeinsamen Kartell- und Wettbewerbsrechts Kompromisse eine große Rolle, die unter anderem zu den Übergangsregelungen der Artikel 88 und 89 geführt haben.

Ausgehend von seiner Analyse der Jahre 1955–1966 sieht Pitzer die heutige europäische Wirtschaftsordnung zum großen Teil als Ergebnis der Bemühungen um eine europäische Wettbewerbsordnung in den 50er und 60er Jahren, die „ein kleines Stück zur Erfüllung der zentralen Präferenzen der Europäer für eine nicht kriegerische Konfliktbewältigung der Staaten Europas“ beitrug (S. 453).

Pitzer hat es geschafft, durch mikrosoziologische und mikrohistorische Analyseelemente (vgl. bes. die Analyse von individuellen Präferenzen der Akteure und die Analyse der Arbeit der Kommission) ein sehr komplex erscheinendes Thema auf seine Kernpunkte zu konzentrieren. Politische nationale und supranationale Akteure werden ausgemacht und scharf voneinander getrennt. So kommt der Autor unter anderem zu folgender Erkenntnis: „Die Vorbereitung der Kooperationsschritte im Rahmen der EWG wurde zwar durch supranationale Akteure vorgenommen, aber die ausschlaggebenden Verhandlungsfortschritte und die abschließenden Entscheidungen wurden in den intergouvernementalen Ratsitzungen erzielt“ (S. 444).

Pitzer hat in der vorliegenden Studie gezeigt, dass das europäische Kartell- und Wettbewerbsrecht neben der Agrarpolitik zu einem wichtigen Politikfeld der Vergemeinschaftung wurde und wie richtungsweisend diese ersten Integrationsschritte für die zukünftige gemeinsame Wirtschaftspolitik aber auch für die zukünftige Gestaltung der europäischen Institutionen sein sollten.

Am Ende dieser Buchbesprechung, die nicht alle Einzelheiten dieser fundierten Untersuchung berücksichtigen konnte, steht eine klare Lektüreempfehlung!

Aachen

Ines Soldwisch