

ABHANDLUNGEN

Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik

Susanne K. Schmidt

Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik werden vor allem im Zusammenhang mit der Agendagestaltung diskutiert. Wie institutionalistische Analysen zeigen, kann die Kommission ihr Vorschlagsrecht nutzen, um eigene Politikvorstellungen durchzusetzen. Obwohl die Kommission darüber hinaus über Kompetenzen verfügt, ist bislang nicht systematisch dargelegt worden, inwiefern sich diese zur Steigerung ihres politischen Einflusses eignen. In diesem Artikel zeige ich, wie die Kommission ihre Kompetenzen als Hüterin der Verträge und aus dem Wettbewerbsrecht strategisch zu nutzen vermag. Mit Drohungen, die die Kommission aufgrund ihrer Kompetenzen aussprechen kann, gelingt es ihr, eigene Vorschläge im Ministerrat als „Wahl des kleineren Übels“ zu präsentieren. So kann der Ministerrat gezwungen werden, ihren Vorschlägen zuzustimmen. Ich diskutiere die Möglichkeiten und Grenzen dieser Strategie und zeige, inwieweit sich Studien, die andere Einflussmöglichkeiten der Kommission hervorheben, in diesem Analyserahmen konzeptualisieren lassen.

1. Einleitung¹

Für die europäische Integration spielt die Europäische Kommission eine zentrale Rolle. Dies ist seit den Erfolgen der Delors-Kommissionen mit dem Binnenmarktprogramm im allgemeinen Bewusstsein verankert und wurde während der Krise ihrer Glaubwürdigkeit 1998/99 zuletzt besonders deutlich. Als Konsequenz einer geschwächten Kommission wurde die Stagnation des europäischen Integrationsprojekts befürchtet. Anders als der Europäische

¹ Dieser Aufsatz ist die gekürzte und überarbeitete Version eines Artikels, der in *European Union Politics* 1(1) 2000 erschienen ist. Während ich dort zwei Strategien der Kommission herausarbeite, konzentriere ich mich hier auf die relevantere der Strategien und zeige zudem, wie sich weitere Einflussmöglichkeiten der Kommission in diesem Analyserahmen konzeptualisieren lassen. Der Aufsatz basiert auf einem Vortrag, den ich am 28.9.1999 am Graduiertenkolleg Europäische Integration und gesellschaftlicher Strukturwandel der Universität Osnabrück gehalten habe. Ich danke den TeilnehmerInnen für die Diskussion, Klara Vanek für Forschungsassistenz sowie zwei anonymen Gutachtern der PVS.

Gerichtshof (EuGH), der anderen zentralen supranationalen Institution, ist die Rolle der Europäischen Kommission im europäischen Politikprozess politikwissenschaftlich vergleichsweise wenig diskutiert worden (Burley/Mattli 1993; Garrett 1995; Mattli/Slaughter 1995; Alter 1998; Mattli/Slaughter 1998).

In der theoretischen Aufarbeitung des europäischen Integrationsprozesses spielt nach wie vor die Auseinandersetzung zwischen dem Intergouvernementalismus (Moravcsik 1998) und dem Supranationalismus bzw. Neofunktionalismus (Sandholtz/Stone Sweet 1998) eine bedeutende Rolle. Vor diesem Hintergrund werden die Einflussmöglichkeiten der Kommission leicht pauschalierend heruntergespielt respektive hervorgehoben. Eine systematische Auseinandersetzung mit ihren verschiedenen Möglichkeiten indes unterbleibt. Dagegen besteht hinsichtlich des EuGH auch bei Intergouvernementalisten Einigkeit, dass die Rechtsprechung einer nur geringen mitgliedstaatlichen Kontrolle unterliegt (Moravcsik 1995: 623). Verallgemeinernde Aussagen über den Einfluss der Kommission sind nur schwer zu finden. Das gilt für den Fall, dass man die weiterhin zentrale Stellung der Regierungen ernst nimmt und nicht jede Regung der Kommission für bedeutsam hält.

Angesichts dessen überrascht es nicht, dass der Einfluss der Kommission bisher eigentlich nur in Bezug auf Aspekte der Agendagestaltung überzeugend dargelegt werden konnte. Für den Bereich des Binnenmarkts, der hier betrachtet werden soll, besitzt die Kommission ein formelles Vorschlagsmonopol. Ohne dass die Kommission entsprechende Vorschläge für Richtlinien oder Verordnungen an den Ministerrat und das Europäische Parlament richtet, können diese gesetzgebenden Organe nicht tätig werden. Bei qualifizierter Abstimmung im Ministerrat kann die Kommission deshalb das Verhandlungsergebnis unter Umständen eindeutig prägen, wie Analysen, die auf räumlichen Modellen beruhen, gezeigt haben. Da der Ministerrat Vorschläge der Kommission nur einstimmig ändern darf, kann es dazu kommen, dass der Ministerrat den Kommissionsvorschlag leichter annehmen als modifizieren kann. Dies kann es der Kommission erlauben, unter verschiedenen Koalitionen, die eine qualifizierte Mehrheit im Rat erreichen könnten, diejenige auszuwählen, die ihren eigenen Präferenzen am nächsten steht (Steunenberg 1994; Schneider 1995; Garrett/Tsebelis 1996).

In diesem Aufsatz nehme ich diese Ergebnisse der modelltheoretischen Diskussion als Ausgangspunkt, um auf der Basis von empirischen Fallstudien nach weiteren Einflussmöglichkeiten der Kommission zu fragen. Neben der Agendagestaltung kann die Kommission weitere Kompetenzen systematisch nutzen, um den europäischen Politikprozess zu gestalten. Dabei werde ich mich darauf beschränken, den Einfluss auf den Ministerrat und die Mitgliedstaaten darzulegen. Das Europäische Parlament (EP), das in den letzten Jahren an Bedeutung gewann, bleibt damit außer Acht. Wie ich am Ende des Artikels noch weiter ausführen werde, erscheint dies gerechtfertigt, weil es zum einen fraglich ist, ob es überhaupt gelingen kann, in ähnlicher Weise wie für den Ministerrat den Einfluss der Kommission auf das EP systematisch nachzuweisen. Zum anderen kann das hier beschriebene Kommissionshandeln das Zustandekommen vieler Politikergebnisse im Rahmen des Binnenmarktprogramms erklären. Und es ist nicht ausgeschlossen, dass die Kommission auch zukünftig den hier beschriebenen Mechanismus nutzen kann, die notwendige Zustimmung des EP vorausgesetzt.

Im Folgenden werde ich zunächst meine These weiter ausführen. Danach stelle ich die Kompetenzen der Kommission kurz vor, um auf dieser Grundlage anhand verschiedener

Beispiele den Einfluss der Kommission in der von mir behaupteten Weise darzulegen. Abschließend werden die Bedingungen dieser Einflussmöglichkeiten diskutiert.

2. Die Rolle der Kommission

Das Vorschlagsrecht der Kommission ist nur eine der Kompetenzen, die ihr von den Regierungen übertragen worden sind. Andere Kompetenzen liegen in der Implementation von bestimmten Politiken, so vor allem der Agrar- und Wettbewerbspolitik, und in der Verantwortung für die Umsetzung der Vertragsziele (Edwards/Spence 1997). Neben dem Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerrat obliegt ihr die Ausarbeitung von Politikvorschlägen, wozu auch die Initiierung von Politikdiskussionen zählt, die die Kommission über die Vorstellung von Weiß- und Grünbüchern lancieren kann.

Wie bereits bemerkt, ist der Einfluss der Kommission schwer nachzuweisen und deshalb nach wie vor unter Intergouvernementalisten und Supranationalisten umstritten. Dies ist besonders bei ihrer Möglichkeit, Politikdiskussionen zu lancieren, der Fall. Zwar bemerken verschiedene Studien den hiermit verbundenen gestaltenden Einfluss der Kommission, jedoch gelingt es im Einzelfall kaum, diesen Einfluss gesichert nachzuweisen (Pollack 1997: 124–128; Moravcsik 1995: 615). Besonders deutlich hat dies die Diskussion des Binnenmarktprogramms gezeigt: Sandholtz und Zysman (Sandholtz/Zysman 1989) führten sie auf die Initiative von Kommission und Wirtschaftsakteuren zurück, während Moravcsik (Moravcsik 1991) die Interessen der wichtigsten Mitgliedstaaten als ihre Ursache ansah. Sicherlich schlägt sich hier nieder, dass sich die Politikwissenschaft generell mit der Rolle von Ideen schwer tut. Viele Arbeiten schließen allerdings allein aus dem Grund vorschnell auf eine besondere Rolle der Kommission, dass diese überhaupt aktiv wurde, und setzen sich nicht genügend mit möglichen Gegenargumenten auseinander.

In einer dritten, institutionalistischen Perspektive wird die Rolle der Kommission differenzierter betrachtet (Majone 1996; Pollack 1997). Hier wird zunächst die Übertragung der verschiedenen Rechte an die Kommission mit den hieraus erwachsenen Vorteilen für die mitgliedstaatlichen Regierungen erklärt. Durch die Delegation von Rechten an die Kommission werden Transaktionskosten gespart, weil die Erarbeitung von Politikvorschlägen und die Kontrolle ihrer Implementation von einer zentralen Stelle übernommen wird. Außerdem kann die Verpflichtungsfähigkeit der gemeinsamen Politik gesteigert werden, wenn ein unabhängiger Akteur für deren Durchführung und Überwachung bestimmte Rechte genießt. Für die Regierungen wird hierdurch das Vertrauen in die gemeinsame Kooperation gefestigt und gegenüber den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren steigt die Glaubwürdigkeit der Umsetzung. Da die Regierungen aber nur dann von der Delegation profitieren können, wenn ihr „Agent“ auch wirklich ihre (und nicht eigene) Interessen durchsetzt, wurden gleichzeitig verschiedene Kontrollmechanismen eingerichtet. Dazu zählen beispielsweise die unter der Bezeichnung Komitologie bekannten Ausschüsse mit Fachbeamten der Mitgliedstaaten. Zusätzlich ist die Kommission auf die fortwährende Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen, sei es bei der Vorbereitung und Verhandlung von Politiken oder bei deren Implementation.

Aus dieser Warte wird entsprechend zwar von einer eigenständigen Rolle der Kommission ausgegangen, aber kein unerwarteter Kontrollverlust der Mitgliedstaaten angenom-

men. So schließt beispielsweise Mark Pollack aus seiner Analyse der Rolle der Kommission, dass deren Einfluss auf die europäische Politikgestaltung von den ihr jeweils übertragenen, politikfeldspezifischen Kompetenzen abhängen wird, insgesamt aber wegen der vielfältigen Kontrollmöglichkeiten nicht überschätzt werden sollte (Pollack 1997: 129f.).

Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten nicht-intendierte Kontrollverluste (Pierson 1996) effektiv verhindern können, kann die Kommission mit ihrem Vorschlagsrecht Einfluss nehmen. Denn in diesem Fall verstößt sie nicht gegen die Intentionen der Mitgliedstaaten, sondern sie nutzt deren Interessenunterschiede zu ihren eigenen Gunsten.

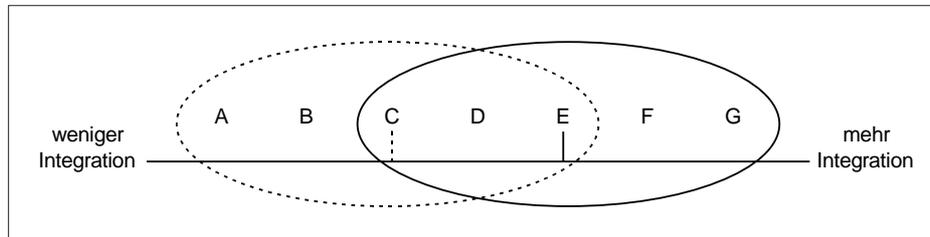
Die daraus erwachsenden Einflussmöglichkeiten der Kommission – und unter bestimmten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des EP – sind in der rational-choice Literatur mithilfe der räumlichen Modellierung vielfältig diskutiert worden. Aufgrund des fast ausschließlich modelltheoretischen Charakters dieser Diskussion gibt es bisher in dieser Literatur noch Meinungsverschiedenheiten, wie die Bedeutung supranationaler Akteure eingeschätzt werden muss (siehe bspw. bejahend Tsebelis/Garrett (1997) und verneinend Crombez (2001)). In diesem Aufsatz geht es mir nicht darum, diese auch technisch anspruchsvolle Literatur zu rekapitulieren. Vielmehr möchte ich innerhalb der breiten Diskussion um die Rolle der Kommission (bspw. Majone 1996; Pollack 1997; Tömmel 1998), ein neues Argument zu den Einflussmöglichkeiten der Kommission unterbreiten, das ich mit empirischen Fallstudien untermauere. Dafür dient mir die räumliche Modellierung der Agendasetzungsmacht der Kommission lediglich als analytischer Ausgangspunkt sowie als Hilfe, empirische Ergebnisse möglichst klar darzustellen. Dagegen möchte ich mich nicht in dieser Debatte selbst verorten.

Mein Ansatzpunkt ist dabei die Erkenntnis, dass es das Vorschlagsrecht der Kommission bei qualifizierter Abstimmung erlauben kann, bei verschiedenen Koalitionen im Ministerrat die integrationsfreundlichere zu stützen. Abbildung 1 stellt die Agendasetzungsmacht vereinfacht dar. Für das qualifizierte Mehrheitserfordernis müssen fünf von sieben Regierungen (mit gleichen Stimmgewichten) für den Vorschlag der Kommission stimmen (Garrett/Tsebelis 1996; Moser 1997). Im nachfolgenden Beispiel wird die Kommission angesichts der unterschiedlichen Präferenzen der Regierungen für mehr bzw. weniger Integration einen Vorschlag wählen, der etwa dem Idealpunkt von Regierung E entspricht und von der Koalition der Regierungen C bis G angenommen wird. Alternativ hätte ebenso gut ein Vorschlag entsprechend dem Idealpunkt von Regierung C eine Mehrheit erhalten können, und zwar die der Regierungen A bis E. Da der Kommission aber an der Vertiefung der Integration gelegen ist, wird sie hiervon absehen.²

Im Folgenden werde ich nun zeigen, wie die Kommission weitere Kompetenzen nutzen kann, um die Annahme ihrer Vorschläge im Ministerrat zu verbessern. Durch strategisches Handeln, so meine Argumentation, kann die Kommission auch auf das Abstimmungsverhalten einzelner Mitgliedstaaten Einfluss nehmen. Dies gelingt, weil die Kommission ihre verschiedenen Kompetenzen dazu nutzen kann, die Rückfallposition der Mitgliedstaaten einseitig zu verändern. Nicht-Einigung wird dadurch für die Mitgliedstaaten sehr viel kost-

² Tatsächlich ist das Argument komplizierter, da meine Abbildung sowohl den Status quo als auch die Möglichkeit außer Acht lässt, dass die Mitgliedstaaten den Vorschlag einstimmig ändern können. Diese und daraus folgende Details sind aber für unseren Kontext unerheblich. Siehe Tsebelis/Garrett (1997).

Abbildung 1: Präferenzen der Regierungen A – G



spieliger, als es in der vorherigen Situation der Fall war. Hierbei profitiert die Kommission von der direkten Wirkung und der Höherrangigkeit des europäischen Rechts und kann ihre Stellung indirekt dank der größeren Unabhängigkeit des Gerichtshofs stärken.

Die Rückfallposition, also die Situation, die eintritt, wenn keine Einigung erfolgt (Ostrom 1986: 12f.), spielt bekanntermaßen in Fritz Scharpfs Politikverflechtungsfälle eine zentrale Rolle (Scharpf 1985: 337). Bei einer Einstimmigkeitsregel und einem stabilen Status quo als Rückfallposition, so die Argumentation dort, kann im Extremfall ein einziges Land, das vom Status quo profitiert, eine bessere Lösung für die Mehrheit verhindern. Im Gegensatz zu solchen Szenarien geht es im Folgenden um Situationen, in denen die Kommission den Status quo bzw. die Rückfallposition verändern kann. Erstaunlicherweise wird in Analysen europäischer Entscheidungsprozesse auf die Rückfallposition trotz der breiten Rezeption der Politikverflechtungsfälle nur selten eingegangen (siehe aber Hanson 1998: 70).

Meine These ist wie folgt: Ich werde zeigen, dass die Kommission auch Vorschläge im Ministerrat durchsetzen kann, die im oberen Beispiel der Idealposition der Regierung G entsprechen und insofern eigentlich keine Chance auf Annahme haben dürften. Dies gelingt, da die Kommission den widerstrebenden Regierungen damit droht, andernfalls eine für die Regierungen noch nachteiligere Situation herbeizuführen. Angesichts dieser Drohung, die beispielsweise einem gedachten Punkt „I“ im obigen Beispiel entsprechen könnte, ziehen die Regierungen die Annahme des Vorschlags „G“ vor. Es ist die „Wahl eines kleineren Übels“.

Im Folgenden werde ich zunächst diejenigen Kompetenzen der Kommission kurz zusammenfassen, die sie mit dem Vorschlagsrecht kombinieren kann. Danach werde ich ausführlicher ein Beispiel vorstellen, bei dem die Kommission mit der Wahl des kleineren Übels Erfolg hatte und kurz auf weitere, ähnlich gelagerte Fälle eingehen. Schließlich werde ich die Bedeutung des Kommissionseinflusses diskutieren.

3. Die Kommissionskompetenzen

Bisher sind die Möglichkeiten der Kommission, auf den Ministerrat mit anderen Kompetenzen als ihrem Vorschlagsrecht einzuwirken, noch nicht systematisch untersucht worden. Einzelne Fallstudien liefern allerdings Hinweise für einen solchen Einfluss; diese werden weiter unten näher dargestellt.

Welche Kompetenzen kann die Kommission strategisch nutzen? Zunächst ist die Kommission die Hüterin der Verträge. Nach Art. 226 (169)³ kommt ihr das Recht und die Pflicht zu, aktiv zu werden, wenn Mitgliedstaaten ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhalten. In diesen Fällen leitet die Kommission Vertragsverletzungsverfahren ein, über die der EuGH in letzter Instanz entscheiden muss, wenn der betreffende Staat nicht einlenkt. Private Akteure und die mitgliedstaatlichen Regierungen können in ähnlicher Art und Weise auf die Einhaltung von rechtlichen Verpflichtungen drängen, doch spielt dies kaum eine Rolle. Während Regierungen meist vor einer gegenseitigen Kontrolle zurückschrecken, richten private Akteure ihre Beschwerden häufig an die Kommission, damit diese sie dann stellvertretend weiterverfolgt; oder es kommt in nationalen Gerichtsverfahren zur Anwendung europäischen Rechts, woraus eventuell eine Vorlage beim EuGH resultiert.

In Bezug auf diese verschiedenen Zugangswege ist besonders hervorzuheben, dass nur zum Teil Anrufungen aufgrund nicht eingehaltener Ratsbeschlüsse erfolgen. Es kann sich auch um die unmittelbare Anwendung des Vertragsrechts handeln, die aus dessen direkter Wirkung und Höherrangigkeit möglich wird (Shapiro 1992: 127). Deshalb sind nicht in jedem Fall explizite Entscheidungen des Ministerrats notwendig, um ein Politikfeld zu europäisieren. Stattdessen können nationale Regeln bereits aufgrund der Vertragsregeln ihre Gültigkeit verlieren, wie nicht zuletzt das berühmte *Cassis*-Urteil gezeigt hat (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994). Auch ohne vorherige Harmonisierung nationaler Regeln durch den Ministerrat wurde hier bestimmt, dass nationale Regeln den Handel nur in Ausnahmefällen im gemeinsamen Markt begrenzen dürfen. Die Regeln anderer Mitgliedstaaten zur Kontrolle negativer Externalitäten waren als prinzipiell gleichwertig gegenseitig anzuerkennen.

Neben der allgemeinen Rolle als Hüterin der Verträge genießt die Kommission spezielle Kompetenzen im europäischen Wettbewerbsrecht (Allen 1996). Die Regierungen haben formell nur sehr beschränkte Einflussmöglichkeiten in diesem Bereich.⁴ So sind sie im Zusammenhang mit dem Recht der Kommission zur Kontrolle von Kartellen und Marktmacht privater Akteure nur durch einen beratenden Ausschuss einbezogen. Bei der die staatlichen Akteure betreffenden Beihilfekontrolle sowie der Möglichkeit der Kommission, verliehene, monopolartige Rechte zu überwachen, werden die Regierungen noch weniger berücksichtigt. Dabei besteht für die Kommission die Möglichkeit, sogenannte besondere verliehene Rechte über Entscheidungen oder sogar eigene Kommissionsrichtlinien aufzuheben. Der Ministerrat oder das Parlament sind in diese Entscheidungen formell nicht involviert. Informell stehen den Regierungen aber vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung, bezüglich des Wettbewerbsrechts und anderer Kompetenzen auf die Kommission Einfluss zu nehmen (Ross 1995: 130–135; Schmidt 1998: 89).

Im europäischen Recht besteht folglich eine Unterscheidung zwischen Marktfreiheiten, die die Diskriminierung von grenzüberschreitenden Transaktionen verbieten, und Wettbewerbsregeln, die die Wettbewerbsordnung der Märkte sichern sollen. Die Kommission kann zum einen den Marktfreiheiten für Waren, Dienstleistungen und Arbeit⁵ zur Realisie-

³ Mit dem Amsterdamer Vertrag hat sich die Zählung der Artikel völlig geändert. Ich füge deshalb in Klammern jeweils die vorherige, bekanntere Bezeichnung an.

⁴ Entsprechend wurde die Wettbewerbspolitik auch als erste supranationale Politik bezeichnet (McGowan/Wilks 1995).

⁵ Die Kapitalverkehrsfreiheit ist insofern ausgenommen, als das Vertragsrecht hier sekundärrechtliche Regeln explizit vorschreibt (Behrens 1992: 154).

zung verhelfen. Nur in Ausnahmefällen dürfen diese Freiheiten zugunsten von nationalen Zielen eingeschränkt werden. Zum anderen kann die Kommission durch ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen auf die Marktstruktur von Sektoren erheblich einwirken. Insgesamt kann die Kommission damit auf all jene Sektoren großen Einfluss nehmen, die nicht überwiegend nach Marktprinzipien strukturiert sind. Ähnlich wie bei den Marktfreiheiten enthält auch das Wettbewerbsrecht wenige Ausnahmen und unterscheidet sich somit prinzipiell vom nationalen Kartellrecht, das bestimmte Bereiche, wie das Versorgungswesen, typischerweise von seiner Geltung ausnimmt (Scharpf 1996: 151).

Obwohl es sich bei den Marktfreiheiten und dem Wettbewerbsrecht um komplementäre Regeln handelt, die sich entweder auf den Handel oder auf den Wettbewerb beziehen, können sie teilweise substitutiv angewandt werden. Existieren nationale Monopole, können diese entweder über das Wettbewerbsrecht liberalisiert werden oder indem ausländischen Diensteanbietern der Zugang zu diesem Markt erlaubt wird. Insofern könnte die Kommission Monopole auch über entsprechende Vertragsverletzungsverfahren auflösen, statt das Wettbewerbsrecht zur Anwendung zu bringen.

Die folgende Abbildung 2 fasst die Kommissionskompetenzen zusammen:

Abbildung 2: Kommissionskompetenzen

Kompetenz	gerichtet an:	Verfahren	
Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 (169)), bspw. in Bezug auf die Marktfreiheiten	staatliche Akteure	Verhandlungen der Kommission mit den Mitgliedstaaten über die Beschuldigungen, ggf. Klage vor dem EuGH	
Kartellkontrolle (Art. 81 (85))	private Akteure	Kommissionsentscheidungen: Verbot oder Änderungsforderungen, Bußgelder	Anrufung des Europäischen Gerichtshofs
Verbot des Missbrauchs von Marktmacht (Art. 82 (86))	private Akteure		
Beihilfekontrolle (Art. 87 – 89 (92 – 94))	staatliche Akteure		
Kontrolle der Vergabe besonderer Rechte (Art. 86 (90))	staatliche Akteure	Entscheidung oder Richtlinie mit Verbot oder Änderungsforderungen	

Formell kann die Kommission diese Rechte überall dort zur Anwendung bringen, wo nicht einer der wenigen Ausnahmereiche des Vertrages greift. Damit kann die Kommission potentiell die nationalen Ordnungen der Mitgliedstaaten erheblich stören (Scharpf 1994: 219). In jüngster Zeit ist dies besonders an den Auseinandersetzungen zur Buchpreisbindung deutlich geworden. In diesem Kontext ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass für ein solches Eingreifen der Kommission neoliberale Präferenzen dieses Akteurs keine Vorbedingung sind. Stattdessen ist die – empirisch plausible – Annahme völlig ausreichend, dass die Kommission als korporativer Akteur ein institutionalisiertes Eigeninteresse an der Vertiefung der Integration besitzt, da sie ihre Stellung hierdurch festigen und ausbauen kann (Schneider/Werle 1990; Schimank 1992). Da das Vertragsrecht wie auch die Rechte der Kommission stärker auf die Aufhebung von Marktrestriktionen und weniger auf die Gestaltung von Märkten wirken, spiegelt sich dieses Ungleichgewicht auch im Handeln der Kommission wider. Darüber hinaus muss sich die Kommission nicht auf die Realisierung der

marktfreundlichen Vertragsziele beschränken. In den meisten Fällen ist es kaum praktikabel, nationale Regulierungen durch einen unregulierten europäischen Markt zu ersetzen, so dass die Kommission durch die Förderung der Liberalisierung zugleich Anreize zur Reregulierung gibt. Auch auf diese Weise kann die Kommission den Ministerrat beeinflussen.

An diese Überlegungen schließt sich die Frage an, inwieweit die Kommission überhaupt als einheitlicher Akteur konzeptualisiert werden kann. So verfolgen die verschiedenen Generaldirektionen je nach Aufgabengebiet oft konfligierende Interessen. Entsprechend wird die Wettbewerbsgeneraldirektion, in deren Zuständigkeit viele der hier vorgestellten Rechte fallen, kommissionsintern oft auf den Widerstand der zuständigen Fachgeneraldirektion stoßen. Sind konkrete Mitgliedstaaten betroffen, kommt es manchmal auch zu verdeckten Interventionen der Kommissare und ihrer Kabinette. Von diesen internen Konflikten kann jedoch weitgehend abgesehen werden. Relevant ist in diesem Kontext vor allem, ob es zu den entsprechenden Entscheidungen der Kommission kommt, wofür sich im Kolleg der Kommissare eine einfache Mehrheit finden muss. Handelt die Kommission entsprechend, kann sie trotz vohergegangener interner Querelen als einheitlicher Akteur angesehen werden, da sie nach außen als solcher handelt (Scharpf 1997: 61).

Welche nationalen Politiken besonders anfällig für die Aktivitäten der Kommission sind, lässt sich kaum vorherbestimmen. Die Interpretation des Wettbewerbsrechts und der Marktfreiheiten ist einem steten Wandel unterworfen, so dass unklar bleibt, inwieweit Richterrecht Entscheidungen des Ministerrats zu ersetzen vermag (Behrens 1992). Bei den meisten der folgenden Beispiele handelt es sich um Fälle, in denen die Kommission sich ihrer wettbewerbsrechtlichen Instrumente bediente. Dennoch sind meine Ergebnisse nicht auf die Wettbewerbspolitik als einziges Politikfeld beschränkt. Zum einen bedient sich die Kommission – wie ich auch zeigen werde – oft alternativ der Marktfreiheiten und der damit verbundenen Kompetenzen des allgemeinen Vertragsrechts. Zum anderen benutzt die Kommission ihre Kompetenzen, um stark regulierte Politikfelder, wie man sie vor allem im Versorgungswesen findet, umzustrukturieren.

Nicht weiter eingehen werde ich auf Fälle, in denen Richterrecht des EuGH Beschlüsse des Ministerrats völlig ersetzt hat (Pescatore 1983: 568). Ein Beispiel hierfür findet sich bei Stein: Nach einem EuGH-Urteil (Fall 293/83) nahm die Kommission aus einem Richtlinienentwurf zur Freizügigkeit Regelungen zum Aufenthaltsrecht von Studenten heraus, da diese bereits durch den EuGH geregelt worden waren (Stein 1986: 638). In derart gelagerten Fällen beschränkt sich die Rolle der Kommission darauf, Entwürfe an den Ministerrat zurückzuziehen oder nicht zu unterbreiten, um so einen eventuellen Widerspruch zwischen dem Richterrecht und sekundärrechtlichen Bestimmungen zu verhindern.

3.1 Offene Drohungen: Die Wahl des kleineren Übels

Im Folgenden will ich zeigen, wie die Kommission durch die Androhung eines „worst-case scenarios“ im Rat ein positives Votum herbeiführen kann. Am Beispiel der Einigung auf die Elektrizitätsliberalisierung lässt sich diese Strategie gut illustrieren.⁶

Kurz nachdem die Kommission angefangen hatte, konkrete Pläne für die Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gassysteme zu entwerfen, initiierte sie 1991 Vertragsverletzungsver-

⁶ Siehe hierzu Schmidt (1998: 183–272).

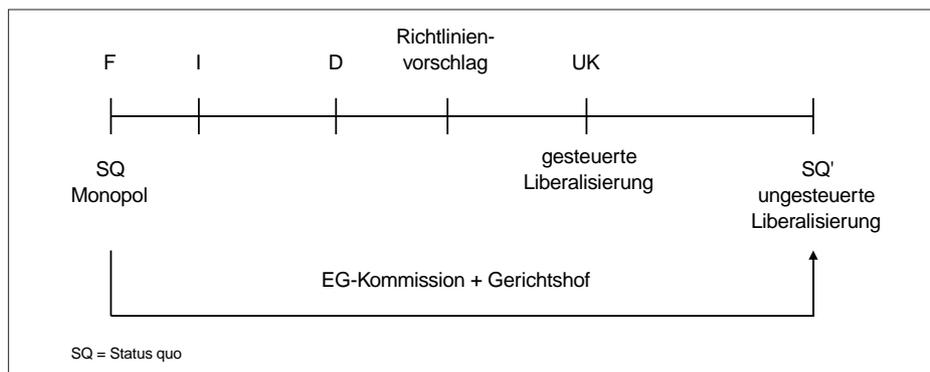
fahren gegen die bestehenden Ein- und Ausfuhrmonopole für Elektrizität und Gas in zehn Mitgliedstaaten. Sie sah hierdurch die Marktfreiheiten verletzt (Slot 1994: 525). Ähnlich wie die Energiepolitik der Kommission insgesamt zogen sich diese Verfahren lange hin, was auf eine Einflussnahme seitens der Regierungen auf die Kommission in diesen sehr umstrittenen Fällen hindeutet. Erst 1994 wurden die Verfahren beim EuGH eingeleitet, und zu diesem Zeitpunkt hatte sich ihre Zahl bereits auf fünf reduziert (Spanien, Frankreich, Italien, Irland und die Niederlande). Einige der zunächst betroffenen Mitgliedstaaten hatten die Beschuldigungen der Kommission zurückweisen können, und andere hatten ihre nationale Situation an deren Forderungen angepasst.

Obwohl die Aufhebung der Ein- und Ausfuhrmonopole an den bestehenden Energieversorgungsmonopolen kaum etwas geändert hätte, wurden die Mitgliedstaaten durch die Klagen erheblich unter Druck gesetzt. Es handelte sich hierbei um die erste Anwendung des Vertragsrechts auf die nationalen Energieversorgungsmonopole. Nachfolgende Fälle waren wahrscheinlich. Implizit wurde also mit vom EuGH gesetztem Richterrecht gedroht, das die Mitgliedstaaten nachträglich kaum noch hätten ändern können. Angesichts dieser Gefahr entschloss sich Frankreich, seine vorherige Position der strikten Opposition aufzugeben und im Ministerrat, wo ein Liberalisierungsvorschlag der Kommission diskutiert wurde, konstruktiv an einer Lösung mitzuarbeiten. Frankreich machte mit dem so genannten Alleinkäufersystem einen Alternativvorschlag, mit dem wettbewerbliche Elemente in das französische Elektrizitätsversorgungssystem leichter einzuführen waren. Als größter Stromexporteur der Gemeinschaft, von dessen Lieferungen einige Mitgliedstaaten abhängig sind, hatte sich Frankreich zuvor in einer guten Lage gesehen, den Vorschlag der Kommission zu blockieren. Durch die parallele Anwendung des Vertragsrechts war dies aber nicht mehr möglich. Angesichts der Gefahr einer fallweisen, richterrechtlichen Aufhebung der bestehenden Monopole, die zu einer sehr fragmentierten und unsicheren Rechtslage geführt hätte, erschien ein geordneter, gemeinsamer Übergang zu einer vertragskonformen Politik vorteilhafter. Schließlich konnte man sich Mitte 1996 nach langen Verhandlungen im Rat auf einen Kompromiss einigen. Sowohl der modifizierte Kommissionsvorschlag als auch das veränderte Alleinkäufersystem wurden als Optionen zugelassen. Da die Einigung im Vorfeld des EuGH-Urteils erzielt wurde, konnten richterrechtliche Auflagen vermieden werden, denn die Regierungen durften darauf vertrauen, dass der EuGH in seinem Urteil kaum einer soeben nach langen Konflikten verabschiedeten Richtlinie widersprechen würde.

Wie lässt sich die „Wahl des kleineren Übels“ weiter konzeptualisieren? Die Mitgliedstaaten hatten in der Elektrizitätspolitik unterschiedliche Idealpunkte, die sich leicht auf einer Geraden zwischen der von Großbritannien gewünschten weit gehenden Liberalisierung und dem französischen Festhalten am Monopol darstellen lassen (vgl. Abbildung 3). Es müssen hier nicht die Positionen aller Mitgliedstaaten vermerkt werden, da Frankreich in den Verhandlungen eine Extremposition einnahm und nicht übergangen werden konnte. Dies ergab sich zum einen aus der faktischen Abhängigkeit mehrerer Mitgliedstaaten von französischen Stromexporten und zum anderen aus dem Grundsatz, dass Regierungen mit gravierenden nationalen Problemen im Ministerrat nicht isoliert werden sollen (Westlake 1995: 111). Eine qualifizierte Mehrheit gegen Frankreich kam nicht in Frage. Durch die Interessen Frankreichs am Status quo, dem Monopol, hatte der Richtlinienvorschlag für sich genommen wenig Aussicht auf Erfolg. Diese festgefahrene Situation geriet in Bewegung, als die Kommission androhte, zusammen mit dem Gerichtshof eine ungesteuerte Liberalisie-

nung durchzusetzen, die für alle Akteure nachteiliger als der Kommissionsvorschlag gewesen wäre. Mit ungesteuerter Liberalisierung ist nicht eine weiter gehendere Liberalisierung als die von Großbritannien gewünschte gemeint, sondern eine Situation, der es an Planungssicherheit, rechtlicher Konsistenz und gemeinschaftsweiter Einheitlichkeit mangelt. Außerdem war die Rechtsprechung des EuGH schwierig einzuschätzen und wäre im nachteiligen Fall nur sehr schwer zu ändern gewesen: Während davon ausgegangen werden konnte, dass der EuGH bei einer vorherigen Entscheidung des Ministerrates seine Rechtsprechung höchst wahrscheinlich hieran anlehnen würde, hätte bei einem nachteiligen Urteil das Vertragsrecht einstimmig geändert werden müssen. Die Alternative zu einer erzwungenen Einigung im Ministerrat lag darin, sich auf die Rechtsprechung des EuGH zu verlassen. Das barg aber die große Gefahr, im schlechtesten Fall keinerlei Einfluss auf die zukünftige Ordnung des Elektrizitätsbinnenmarktes nehmen zu können. Angesichts dieser mit dem neuen Status quo (SQ') verbundenen drohenden Kosten ließ sich ein Kompromiss für eine Richtlinie erzielen.

Abbildung 3: „Wahl des kleineren Übels“ am Beispiel der Stromliberalisierung



Warum aber konnten die Regierungen die Strategie der Kommission nicht konterkarieren? Schließlich wurden die Mitgliedstaaten durch eine offene Drohung der Kommission zur „Wahl des kleineren Übels“ gebracht. Informationsasymmetrien spielen also keine Rolle, die sonst meist einen besonderen Einfluss der Kommission begründen (Smyrl 1998: 95). Deshalb könnten die Regierungen beispielsweise versuchen, auf ihre Kommissare einzuwirken. Intern operiert die Kommission auf der Basis des Mehrheitsprinzips, so dass bei umstrittenen Maßnahmen der Einfluss der Regierungen durchaus Erfolg haben kann. So spricht auch der sehr langsame Verlauf der Vertragsverletzungsverfahren für einen solchen Druck der Regierungen auf die Kommission. Dennoch konnten die Regierungen die Verfahren nicht vollends verhindern. Hätte die Kommission dem Druck der Regierungen nachgegeben, hätte ihre Glaubwürdigkeit als unabhängige Hüterin der Verträge Schaden erlitten. Darüber hinaus war auch bei einer vollkommenen Kontrolle über die Kommission die Anwendung des Vertragsrechts für die Regierungen nicht sicher auszuschließen. Durch die Höherrangigkeit und direkte Wirkung des Vertragsrechts hätten auch private Akteure die bestehenden Monopole in Gerichtsverfahren in Frage stellen und somit dieselbe unerwünschte Situation von mangelnder Rechtssicherheit herbeiführen können.

Andere Entscheidungen, die als „Wahl des kleineren Übels“ erfolgten, zeigen dies deutlich. Als erstes Beispiel kann die Annahme der Fusionskontrollverordnung dienen, die nach dem Erlass des *Philip Morris*-Urteils erfolgte (Bulmer 1994). In diesem Urteil von 1987 gestand der EuGH der Kommission implizit das Recht zur Fusionskontrolle auf der Basis von Artikel 81 (85) zu, das ihr der Ministerrat mehrmals zuvor verwehrt hatte. Die durch das Urteil entstandene Situation war für staatliche und private Akteure aus verschiedenen Gründen unbefriedigend (Bulmer 1994: 431): Es fehlte eine Notifizierungsschwelle; durch die Nichtigerklärung von Abmachungen auf der Basis des Artikels 81 wurde man den bei Fusionen betroffenen Eigentumsrechten nicht gerecht; außerdem konnten feindliche Übernahmen nicht einbezogen werden. Vor dem Hintergrund des für die Mitgliedstaaten verschlechterten Status quo erschien eine Übertragung der Fusionsverordnungsrechte an die Kommission sehr viel vorteilhafter, als es bei der vorherigen Rückfallposition einer rein nationalen Zuständigkeit der Fall gewesen war. Ohne dass die Kommission in diesem Fall besonders aktiv wurde, ergab sich die Verschlechterung der Rückfallposition also direkt aus einem Urteil des Gerichtshofs.

Die Einigung im Ministerrat auf die Güterverkehrsliberalisierung (Héritier 1997a) kann als weiteres Beispiel dienen. Sie kam zustande, nachdem der Gerichtshof den Ministerrat in einem vom Europäischen Parlament angestregten Verfahren wegen seiner Untätigkeit in der europäischen Verkehrspolitik verurteilt hatte. Daraufhin mussten alle Akteure befürchten, dass die Liberalisierung direkt über die Gerichte durchgesetzt werden würde. Das Urteil „was an implicit threat that, if the Council did not redress the shortcomings in road transport quickly, the Court would directly apply the Treaty (...), which could have meant the instantaneous liberalisation of the road haulage market“ (Young 1994: 6). Daraufhin wurde eine Einigung im Ministerrat möglich, obwohl sich zuvor eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen die Einführung von Wettbewerb ausgesprochen hatte.

Ursprünglich waren Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland gegen die Liberalisierung (48 Stimmen), die nur von Großbritannien, Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Irland und Luxemburg (28 Stimmen) unterstützt wurde (Young 1994: 15).

Die dieser Strategie zugrunde liegenden Nachteile erschöpfen sich nicht in der Sorge um drohende Rechtsunsicherheit. Es kann sich auch um relativ konkrete Opportunitätskosten handeln. Ein Beispiel hierfür ist die Genehmigung internationaler Allianzen der etablierten Telekommunikationsbetreiber, für die die Kommission „als Preis“ die Liberalisierung alternativer Netze forderte (Schmidt 1998: 170). Des Weiteren kann die Kommission den Ministerrat durch die Androhung von Geldstrafen unter Druck setzen. Dies war der Fall bei der Luftverkehrsliberalisierung, die damit auch auf die Strategie der „Wahl des kleineren Übels“ zurückzuführen ist. In seinem *Nouvelles Frontières*-Urteil hatte der EuGH 1986 die grundsätzliche Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts auf den Flugverkehr bejaht (Strivens/Weightman 1989: 560). Daraufhin verstärkte die Kommission zuvor begonnene Untersuchungen der bilateralen Abkommen der Fluglinien über die Aufteilung von Kapazitäten und Einnahmen als möglichen Verstoß gegen das Kartellverbot (Art. 81 (85)). Dreizehn Fluglinien und damit indirekt alle Mitgliedstaaten waren betroffen (Argyris 1989: 10). Da die Kommission kartellrechtliche Entscheidungen und Geldbußen androhte, gelang es im Dezember 1987, zwei Regulierungen anzunehmen, die die Kommission parallel an den Ministerrat gerichtet hatte. „If the Council of Ministers wished to control the speed and inten-

sity of competition it was in their power to do so by introducing appropriate deregulatory measures“ (Button 1992: 155).

Mit dieser Strategie hat die Kommission einen erheblichen Einfluss auf den Rat, den die Regierungen kaum kontrollieren können. Die Kommission ist allerdings auf die Unterstützung des EuGH durch gleichgerichtete Vertragsinterpretationen angewiesen. Teils greift sie entsprechende Urteile auf, teils ist sie mit ihren Interpretationen initiativ. Im Folgenden werde ich die Bedeutung des Kommissionseinflusses diskutieren und auch die Verbindung zwischen der Kommission und dem Gerichtshof problematisieren. Weiterhin soll gezeigt werden, wie sich weitere Studien zum Einfluss der Kommission im hier vorgestellten Analyse-rahmen konzeptualisieren lassen.

3.2 Die Einflussmöglichkeiten der Kommission

Indem sie ihre Vorschläge als „kleineres Übel“ präsentiert, kann die Kommission erheblichen Einfluss auf den Integrationsprozess nehmen. Doch welche Bedeutung ist diesem Ergebnis zuzumessen? Zunächst sollen die Voraussetzungen für diese Einflussnahme der Kommission diskutiert werden, um danach auf Ergebnisse anderer Studien einzugehen. Auf dieser Basis kann auch gefragt werden, inwiefern die Kommission nicht nur Liberalisierungs-, sondern auch Reregulierungsentscheidungen beeinflussen kann.

Die Kommission kann einen Vorschlag nur dann als „kleineres Übel“ präsentieren, wenn es ihr gelingt, die bisherige Rückfallposition der Mitgliedstaaten so zu verändern oder als so geändert darzustellen, dass sich die Annahme ihres Vorschlags als vorteilhaft ausnimmt. Da die Mitgliedstaaten ihrerseits die Rückfallposition nur einstimmig ändern können (da sie auf Vertragsverpflichtungen beruht), kann eine Minderheit und im Extremfall sogar eine einzelne Regierung gemeinsam mit der Kommission die zukünftige Politik bestimmen, ganz wie es das Konzept der Politikverflechtung vorhersagt. So haben die Interessen einiger Regierungen an der Liberalisierung des Straßengüter- und Luftverkehrs, der Telekommunikation und Elektrizität es verhindert, durch eine Vertragsänderung den vom Vertragsrecht ausgehenden Liberalisierungsdruck abzumildern.

Dass der Rückfallposition diese Bedeutung zukommen kann, liegt vor allem am Gerichtshof. Die Folgen der Unabhängigkeit des Gerichtshofs für die Verhandlungen im Ministerrat sind bisher kaum beachtet worden. Der Gerichtshof kann ohne besondere Rücksicht auf die Interessen der Regierungen Recht sprechen und auch bisher rein national geregelte Bereiche der Geltung des europäischen Rechts unterwerfen. Dies können die Regierungen nicht verhindern. Allerdings können sie durch die rechtzeitige Verabschiedung von Sekundärrecht die Interpretation des EuGH beeinflussen (Everling 1984: 232). Die Tatsache, dass der EuGH kaum erheblich von einem zuvor mühsam errungenen politischen Kompromiss abweichen wird, setzte bei der Elektrizitätsrichtlinie den Anreiz, rechtzeitig eine Einigung zu finden. Das Risiko unliebsamen Richterrechts konnte so vermieden werden.

Inwieweit können die historisch gewachsenen nationalen Ordnungen durch europarechtliche Forderungen in Frage gestellt werden? Artikel 10 (Art. 5) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten keine Regeln einsetzen oder aufrechterhalten dürfen, die dem Vertragsrecht widersprechen. Da die Interpretation des Vertragsrechts nicht abgeschlossen ist, sind die entsprechenden Anpassungspflichten der nationalen Ordnungen meist unklar. Entsprechend

rechtfertigte Frankreich seine Ein- und Ausfuhrmonopole in den Vertragsverletzungsverfahren mit dem Fehlen einer gemeinsamen Energiepolitik, weshalb nationale Regelungen weiterhin legitim seien. Wäre jedoch die vorherige Verabschiedung einer gemeinsamen Politik eine generelle Voraussetzung für die Anwendung des Vertragsrechts, könnte von letzterem kaum noch Druck auf den Rat ausgehen. Insofern muss die Kommission bei der Verfolgung der Vertragsziele abwägen: Zu weit reichende Forderungen können nicht verlangt werden, aber inkrementelle Änderungen sind möglich.

Allerdings ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für die Kommission kaum vorhersagbar. So stellte sich der EuGH in seinen Energieurteilen vom Oktober 1997 schließlich auf die Seite der Mitgliedstaaten und versetzte den Liberalisierungsbemühungen der Kommission damit einen schweren Schlag.⁷ Hätten die Mitgliedstaaten diese Rechtsprechung vorhergesehen, wären sie im Ministerrat wahrscheinlich nur zu einer weniger weit reichenden Richtlinie bereit gewesen. In den letzten Jahren hat der Gerichtshof allgemein nationalen Regeln einen größeren Spielraum eingeräumt, besonders in Fällen, die das Versorgungswesen betrafen. Durch einen schwächeren Rückhalt beim Gerichtshof muss die Kommission jedoch nicht notwendigerweise ihre Fähigkeit einbüßen, ihre Kompetenzen strategisch einzusetzen. Bevor ich darauf eingehe, soll aber auch noch auf die Unterstützung von anderen Akteuren eingegangen werden.

Anstelle des Gerichtshofs wird in vielen Untersuchungen die Bedeutung von Wirtschaftsakteuren und Verbänden für die Handlungsfähigkeit der Kommission hervorgehoben (O'Reilly 1997; Sandholtz/Zysman 1989). In meiner Untersuchung haben diese Akteure dagegen eine geringere Rolle gespielt; mir kam es darauf an zu zeigen, wie die Kommission ihr Vorschlagsrecht mit anderen Rechten kombinieren kann, so dass sich auch über die Analyse des Vorschlagsrechts hinaus ihr Einfluss auf die europäische Politik systematisch fassen lässt. Für die Anwendung ihrer wettbewerbs- und vertragsrechtlichen Kompetenzen ist die Kommission oft auf Beschwerden privater Akteure angewiesen, so dass diese durchaus eine notwendige Vorbedingung für ihr Vorgehen darstellen. Ohne eine solche Unterstützung fehlten der Kommission meist wichtige Informationen über Vertragsverletzungen. Zudem ist es wahrscheinlich, dass sie ihre beschränkten Ressourcen vor allem dort einsetzt, wo entsprechende Liberalisierungsforderungen bestehen. Das zieht zudem den Effekt nach sich, dass das Vorgehen der Kommission zusätzlich legitimiert wird. Insofern würde die Kommission den Ministerrat ohne die Unterstützung privater Akteure wahrscheinlich weniger unter Druck setzen können.

Inwieweit wirkt nun die Kommission auf den europäischen Integrationsprozess? Die vorgestellten Beispiele haben sich mit Ausnahme der Fusionskontrollverordnung alle auf Liberalisierungsentscheidungen bezogen. Die Kommission konnte hierbei auf ihre wettbewerbsrechtlichen und sonstigen Kompetenzen zurückgreifen. Kann sie darüber hinaus auch Einfluss auf reregulierende Politik nehmen?

Zunächst einmal wird auch durch Liberalisierungsentscheidungen indirekt ein Anreiz zur Reregulierung gesetzt. Nur in den seltensten Fällen wird es eine Option sein, zuvor national hochregulierte Sektoren direkt in einen unregulierten europäischen Markt zu überführen. Insofern schafft sich die Kommission durch Liberalisierungsvorschläge eine Basis,

7 Urteil vom 23.10.1997, C-157/94, C-158/94, C-159/94, C-160/94.

von der aus sie erfolgreich Vorschläge für Reregulierung unterbreiten kann (Vogel 1996; Majone 1992).

Darüber hinaus kann die Kommission aber in manchen Fällen statt zunächst auf Liberalisierung auch direkt auf Reregulierung drängen. Durch die Rückfallposition profitiert eine Minderheit von Regierungen immer dann vom europäischen Rechtszusammenhang, wenn bestimmte Rechte bereits existieren. Durch die Privilegierung der Marktfreiheiten und des Wettbewerbsrechts besteht rechtlich ein Ungleichgewicht zugunsten von Liberalisierungsentscheidungen. Soweit das Vertragsrecht auch positive Regelungen enthält, können aber auch marktgestaltende Entscheidungen gefördert werden. Dafür gibt die Rechtsprechung zum Artikel 141 (119) ein Beispiel, der das gleiche Entgelt für Männer und Frauen vorsieht (Pierson 1996: 150; Fenwick/Hervey 1995: 448). Der Gerichtshof hat auf dieser Basis die Rechte der Frauen gestärkt und beispielsweise in seinem Kowalska-Urteil festgestellt, dass bestimmte Vorschläge der Kommission zur Regelung der Teilzeitarbeit bereits aus Artikel 141 (119) folgen (More 1991: 63f.). In diesem Fall hat die Kommission lediglich ihren früheren Vorschlag zurückgezogen. Damit handelt es sich hier um ein Beispiel für die Fälle, in denen Richterrecht Beschlüsse des Ministerrats direkt ersetzt. Hieran wird deutlich, wie bei einer entsprechenden Rückfallposition positive Regulierungen gefördert werden könnten.

Darüber hinaus kommen hierfür nicht nur die wenigen Vertragsbestimmungen in Frage, die positive Rechte festschreiben. Auch indem der Vertrag teils Ausnahmen für hohe nationale Regulierungen vorsieht, kann ein ähnlicher Druck zugunsten von Marktregulierung konstruiert werden (Scharpf 1998: 134; Genschel 2000). In dieser Hinsicht ist auch die jüngste vorsichtige Rechtsprechung des Gerichtshofs von großer Bedeutung.

In einem solchen Fall besteht die Drohung in der Gefahr einer erneuten Marktfragmentierung, der durch die Annahme einer Richtlinie im Ministerrat begegnet werden soll. Räumen die Kommission und der Gerichtshof einigen Mitgliedstaaten das Recht ein, national beispielsweise höhere Umweltstandards festzuschreiben, wird hierdurch der gemeinsame Markt gestört. Damit sind diejenigen Mitgliedstaaten, die höhere Standards bevorzugen, im Ministerrat in einer besseren Verhandlungsposition. Unter diesen institutionellen Bedingungen werden wahrscheinlich höhere Standards verabschiedet werden, um neue Handelsbarrieren zu verhindern, ähnlich dem „California effect“ (Vogel 1995: 5–8; Golub 2000). Inwieweit die Kommission diese rechtlichen Bedingungen strategisch so zu nutzen vermag, dass die Annahme hoher Standards wahrscheinlich wird, ist bislang noch eine offene empirische Frage. Da der Vertrag von Amsterdam das Recht der Mitgliedstaaten zur nationalen Höherregulierung gestärkt hat (Pollack 2000), ist es gut möglich, dass zukünftig diesem Mechanismus eine gewichtigere Rolle zukommt.

Inwieweit lassen sich nun die Ergebnisse anderer Studien zur Rolle der Kommission ähnlich konzeptualisieren? In vielen Studien werden die Einflussmöglichkeiten der Kommission vor allem darauf zurückgeführt, dass sie als zentraler europäischer Akteur sich ergebende „Politikfenster“ (Kingdon 1984) ebenso gut nutzen kann, wie sie mögliche Paketverhandlungen aufzuspüren weiß. Politikfenster als Gelegenheiten, Entscheidungen zu fällen, die zuvor abgelehnt wurden, ergeben sich daraus, dass aufgrund anderer, paralleler Entwicklungen, eine Entscheidung in einem neuen Licht erscheint. Ein Beispiel hierfür ist die Reform des gemeinsamen Agrarmarkts (MacSharry Reform), die die Kommission im Rahmen der Verhandlungen zur GATT Uruguay Runde erzielen konnte. Während eine Reform zuvor wegen des Widerstandes verschiedener Mitgliedstaaten unmöglich war, hatte die Kom-

mission mit ihren Vorschlägen Erfolg, als sich abzeichnete, dass ohne Zugeständnisse im Agrarmarkt die GATT Runde scheitern würde (Coleman/Tangermann 1999: 399).

Ein zweites Beispiel stammt aus der Regionalpolitik. Hier ging es um das Mittelmeerprogramm, für das die Kommission Anfang der achtziger Jahre nicht die nötige Unterstützung der Mitgliedstaaten fand. Dies änderte sich 1985, als Griechenland drohte, seine Zustimmung zum Beitritt Spaniens und Portugals zu verweigern, sollten nicht zusätzliche finanzielle Mittel durch dieses Programm zur Verfügung gestellt werden (Smyrl 1998: 84). In beiden Fällen bestand das Politikfenster darin, dass angesichts der Kosten einer gescheiterten GATT Runde bzw. der nicht möglichen Süderweiterung die Annahme eines Kommissionsvorschlages zu einem „kleineren Übel“ wurde.

Bei Paketverhandlungen ist die Situation ganz ähnlich, nur dass es hier meist nicht um Drohungen geht, unter denen eine Entscheidung annehmbar wird, sondern um positive Anreize. Während eine Entscheidung für sich nicht getroffen würde, wird sie im Paket mit anderen Entscheidungen für die Beteiligten annehmbar. Bei Politikfenstern und Paketverhandlungen ist die Kommission ganz überwiegend auf äußere Anstöße angewiesen. Dagegen habe ich gezeigt, wie die Kommission mit den ihr zur Verfügung stehenden Kompetenzen einseitig die Rückfallposition der Mitgliedstaaten so verändern kann, dass diese quasi zur Annahme von Kommissionsvorschlägen gezwungen werden.

Eine Reihe weiterer Einflussmöglichkeiten der Kommission folgen einer anderen Logik. Dazu gehört die inkrementalistische Strategie der „russischen Puppen“ (Héritier 1997b: 178; Ross 1995), bei der die Kommission durch aufeinander folgende Richtlinien jeweils mehr Zugeständnisse von den Mitgliedstaaten erringt, die sich wiederum durch die vorherige Selbstbindung zu den weiteren Regelungen verpflichtet fühlen. Ebenfalls zu nennen ist die Strategie des regulativen Wettbewerbs, in der die Kommission die Mitgliedstaaten dazu anregt, nationale Regulierungsmuster als Problemlösungen auf europäischer Ebene einzubringen (Héritier u.a. 1994). Auch wenn den Mitgliedstaaten eigentlich an der Beibehaltung nationaler Regulierung liegt, ist eine nach ihren Vorstellungen gestaltete europäische Politik immer noch besser, als wenn ein anderer Mitgliedstaat sich durchsetzt. Vom Versuch aller Mitgliedstaaten, wenigstens die für sie zweitbeste Lösung durchzusetzen, profitiert dann die Kommission.

Während die Kommission bei diesen Strategien Informationsvorteile ausnutzt und von einem Problem kollektiven Handelns der Mitgliedstaaten profitiert,⁸ ist der exakte Mechanismus meist weniger eindeutig benannt, wenn die Kommission ihren Einfluss durch Koalitionen mit anderen Akteuren stärkt. Hierzu gehören sowohl regionale Ansprechpartner in der Regionalpolitik (Tömmel 1998; Marks u.a. 1996), Experten, die in Ausschüssen Politikvorschläge erarbeiten (Héritier 1997b: 178), als auch Wirtschaftsakteure, die sich für bestimmte Integrationsziele einsetzen (Green Cowles 1995). Warum die Mitgliedstaaten in diesen Fällen Politiken zustimmen, die eigentlich abgelehnt worden wären, ergibt sich aus einer Reihe von Faktoren: Teils beugen sie sich dem Expertenwissen oder werden von Wirtschaftsakteuren unter Druck gesetzt, teils leiden sie unter Informationsasymmetrien und vertrauen (zu Unrecht) darauf, dass die mit Verhandlungen befassten Akteure die mitgliedstaatlichen Interessen vertreten, und teils gibt es keine fest gefügte mitgliedstaatliche Position, so dass die betrauten Akteure in der Tat einigen Spielraum haben.

⁸ Könnten diese sich gegenseitig vertrauen, keine Vorschläge an die Kommission zu richten, entfiele der regulative Wettbewerb.

Schließlich ist fraglich, wie sich die gewachsene Bedeutung des Parlaments auf den hier diskutierten Einfluss der Kommission auswirkt. Inwieweit sind Änderungen durch die Rechte des Europäischen Parlaments zu erwarten, wenn die Europäische Kommission sich durch eine geschickte Kombination ihrer verschiedenen Kompetenzen selbst günstige Politikfenster schaffen kann? In der Literatur zur räumlichen Modellierung der Agendagestaltung in der EU wird die Rolle des Parlaments schwerpunktmäßig thematisiert. Dafür operiert man meist mit der Annahme, dass das Parlament ähnlich wie die Kommission an möglichst weit gehender Integration interessiert ist (Tsebelis 1994: 137; Tsebelis/Kreppel 1998: 44). Unter dieser Annahme dürften auch die erweiterten Mitwirkungsrechte des Parlaments im Verfahren der Mitentscheidung die Möglichkeiten der Kommission nicht verändern, durch die Strategie einer Wahl des kleineren Übels ihren Einfluss zu vergrößern. Weicht man dagegen von der einfachen Annahme ab, dass das Parlament als supranationaler Akteur ähnliche Präferenzen wie die Kommission verfolgt, ist es fraglich, ob systematische Schlussfolgerungen darüber möglich sind, wie sich die Rolle der Kommission bei einem gewachsenen Einfluss des Parlaments darstellt. Dafür sind die Positionen im Parlament zu sehr von der Parteizugehörigkeit, der Nationalität und institutionellen Auseinandersetzungen bestimmt.⁹

4. Schlussbemerkung

In diesem Aufsatz habe ich gezeigt, wie die Kommission ihre wettbewerbs- und vertragsrechtlichen Kompetenzen dazu nutzen kann, Ratsverhandlungen auch über ihr Vorschlagsrecht hinaus zu beeinflussen. Indem sie die Rückfallpositionen der Mitgliedstaaten einseitig verändert oder eingetretene Veränderungen nutzt, kann die Kommission die Annahmehancen ihrer Vorschläge verbessern, die jetzt nunmehr als „kleineres Übel“ erscheinen.

Auf diese Weise gelingt es der Kommission, den Ministerrat über ihr Vorschlagsrecht hinaus zu beeinflussen. Trotz ihrer größeren Ressourcen können die Regierungen das Vorgehen der Kommission nicht verhindern, da sie die Rückfallposition nicht selbstständig verändern können. Sei es, dass ihnen die für eine Vertragsänderung notwendige Einstimmigkeit fehlt, sei es, dass dies völlig außerhalb ihrer Macht steht, weil es sich um externe Zwänge handelt.

Bisher ist auf die Bedeutung der hier analysierten Kommissionskompetenzen nur in einzelnen Fallstudien eingegangen worden (Armstrong/Bulmer 1998; Young 1994; Bulmer 1994; O'Reilly 1997). Eine systematische Untersuchung stand dagegen aus. Darüber hinaus werden diese Kommissionskompetenzen oft im Zusammenhang mit einer neofunktionalistischen Erklärung der Integration gebracht (Burley/Mattli 1993; Leibfried/Pierson 1995: 44) – trotz der Schwäche des neofunktionalistischen Ansatzes bei der Analyse von Institutionen (Scharpf 1985: 347). Anstatt mich auf das Spillover-Konzept zu beziehen, habe ich mich bemüht, durch eine auf die Bedeutung der Rückfallposition abzielende institutionalistische Erklärung die Dynamik des Integrationsprozesses präziser zu fassen.

⁹ Hix (1999) geht von der Annahme aus, dass das EP immer integrationistischer als die Mitgliedstaaten eingestellt ist. Seine Analyse zeigt jedoch, dass das EP vor die Wahl gestellt, durchaus eigene institutionelle Ziele auf Kosten weiterer Integration verfolgt.

Allerdings haben die untersuchten Handlungsmöglichkeiten auch Konsequenzen für institutionalistische Analysen. Wenn man an die breite Rezeption von Weilers „dual character of supranationality“ denkt, in dem der Zusammenhang zwischen dem Intergouvernementalismus des Rates und der supranationalen Rechtsordnung herausgearbeitet wurde (Weiler 1981), überrascht es, dass institutionalistische Arbeiten über Entscheidungsprozesse im Ministerrat dessen Kontext selten einbeziehen, so als handele es sich hier um ein Regime. Dabei kann die der Kommission mögliche Manipulation der Rückfallposition mindestens so wichtig wie ihr Vorschlagsrecht für die Abstimmung im Ministerrat sein. Ob Regierungen bereit sind, einen Vorschlag anzunehmen, hängt schließlich von den existierenden Alternativen, und vor allem von der Rückfallposition ab.

Literaturverzeichnis

- Allen, David, 1996: Competition Policy: Policing the Single Market, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 157–183.
- Alter, Karen J., 1998: Who are the „Masters of the Treaty“?: European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization* 52(1), 121–147.
- Alter, Karen J./Meunier-Aitsabalia, Sophie, 1994: Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision, in: *Comparative Political Studies* 26(4), 535–561.
- Argyris, Nicholas, 1989: The EEC Rules of Competition and the Air Transport Sector, in: *Common Market Law Review* 26(5), 3–32.
- Armstrong, Kenneth A./Bulmer, Simon J., 1998: *The Governance of the Single European Market*, Manchester/New York.
- Behrens, Peter, 1992: Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Europarecht* 2, 145–162.
- Bulmer, Simon J., 1994: Institutions and Policy Change in the European Communities: The Case of Merger Control, in: *Public Administration* 72(3), 423–444.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter, 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization* 47, 41–76.
- Button, Kenneth, 1992: *The Liberalization of Transport Services*, in: Swann, Dennis (Hrsg.), *The Single European Market and Beyond*, London, 146–161.
- Coleman, William D./Tangermann, Stefan, 1999: The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games, in: *Journal of Common Market Studies* 37(3), 385–405.
- Crombez, Christophe, 2001: The Treaty of Amsterdam and the Codecision Procedure, in: *Aspinwall, Mark D./Schneider, Gerald* (Hrsg.), *The Rules of Integration*, Manchester, im Erscheinen.
- Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hrsg.), 1997: *The European Commission*, London.
- Everling, Ulrich, 1984: The Member States of the European Community before their Court of Justice, in: *European Law Review* 5, 215–241.
- Fenwick, Helen/Hervey, Tamara K., 1995: Sex Equality in the Single Market: New Directions for the European Court of Justice, in: *Common Market Law Review* 32, 443–470.
- Garrett, Geoffrey, 1995: The Politics of Legal Integration in the European Union, in: *International Organization* 49(1), 171–181.
- Garrett, Geoffrey/Tsebelis, George, 1996: An Institutional Critique of Intergovernmentalism, in: *International Organization* 50(2), 269–299.
- Genschel, Philipp, 2000: Die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der EU, in: *Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus* (Hrsg.), *Die Problemlösungsfähigkeit der EU*, Baden-Baden, 191–207.

- Golub, Jonathan*, 2000: Globalisation, Sovereignty and Policymaking: Insights from European Integration, in: *Holden, Barry* (Hrsg.), *Global Democracy: A Debate*, London, 179–201.
- Green Cowles, Maria*, 1995: Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992, in: *Journal of Common Market Studies* 33(4), 501–526.
- Hanson, Brian T.*, 1998: What Happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union, in: *International Organization* 52(1), 55–85.
- Héritier, Adrienne*, 1997a: Market-making Policy in Europe: Its Impact on Member State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy, in: *Journal of European Public Policy* 4(4), 539–555.
- Héritier, Adrienne*, 1997b: Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Distinctive Policy Areas, in: *Journal of European Public Policy* 4(2), 171–189.
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina*, 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen.
- Hix, Simon*, 1999: Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam, Paper.
- Kingdon, John W.*, 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Choices*, Boston.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul*, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., 43–77.
- Majone, Giandomenico*, 1992: Market Integration and Regulation: Europe after 1992, in: *Metroeconomica* 43, 131–156.
- Majone, Giandomenico*, 1996: The European Commission as Regulator, in: *Majone, Giandomenico* (Hrsg.), *Regulating Europe*, London, 61–82.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit*, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 34(3), 341–378.
- Mattli, Walter/Slaughter, Anne-Marie*, 1995: Law and Politics in the European Union: a Reply to Garrett, in: *International Organization* 49(1), 183–190.
- Mattli, Walter/Slaughter, Anne-Marie*, 1998: Revisiting the European Court of Justice, in: *International Organization* 52(1), 177–209.
- McGowan, Leel/Wilks, Stephen*, 1995: The First Supranational Policy in the European Union: Competition Policy, in: *European Journal of Political Research* 28, 141–169.
- Moravcsik, Andrew*, 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in: *International Organization* 45(1), 19–56.
- Moravcsik, Andrew*, 1995: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, in: *Journal of Common Market Studies* 33(4), 611–628.
- Moravcsik, Andrew*, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY.
- More, Gillian*, 1991: Severance Pay for Part-Time Workers, in: *European Law Review* 16, 58–64.
- Moser, Peter*, 1997: The Benefits of the Conciliation Procedure for the European Parliament. Comment to George Tsebelis, *Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective*, Zürich, 57–62.
- O'Reilly, Dolores*, 1997: From State-Control to EC Competence Air Transport Liberalisation, EUI Working Papers RSC No. 97/33.
- Ostrom, Elinor*, 1986: An Agenda for the Study of Institutions, in: *Public Choice* 48, 3–35.
- Pescatore, Pierre*, 1983: La carence du législateur communautaire et le devoir du juge, in: *Lüke, Gerhard/Ress, Georg/Will, Michael R.* (Hrsg.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration*, Köln/Berlin/Bonn/München, 559–580.
- Pierson, Paul*, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective, in: *Comparative Political Studies* 29(2), 123–163.

- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51(1), 99–134.
- Pollack, Mark A., 2000: A Blairite Treaty: Neoliberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam, in: *Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje* (Hrsg.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, 266–289.
- Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge.
- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*, Oxford.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John, 1989: 1992: Recasting the European Bargain, in: *World Politics* 42(1), 95–128.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 1(2), 219–242.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Democratic Policy in Europe, in: *European Law Journal* 2(2), 136–155.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play*. Boulder, Colorado.
- Scharpf, Fritz W., 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 29, 121–144.
- Schimank, Uwe, 1992: Spezifische Interessenkonsense trotz generellem Orientierungsdissens, in: *Giegel, Hans-Joachim* (Hrsg.), *Kommunikation und Konsense in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M., 236–275.
- Schmidt, Susanne K., 1998: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt a.M.
- Schneider, Gerald, 1995: The Limits of Self-Reform: Institution-Building in the European Union, in: *European Journal of International Relations* 1, 59–86.
- Schneider, Volker/Werle, Raymund, 1990: International Regime or Corporate Actor? The European Community in Telecommunications Policy, in: *Dyson, Kenneth/Humphreys, Peter* (Hrsg.), *The Political Economy of Communications*, London, 77–106.
- Shapiro, Martin, 1992: The European Court of Justice, in: *Sbragia, Alberta M.* (Hrsg.), *Euro-politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*, Washington, D.C., 123–156.
- Slot, Piet Jan, 1994: Energy and Competition, in: *Common Market Law Review* 31, 511–547.
- Smyrl, Marc E., 1998: When (and How) Do the Commission's Preferences Matter?, in: *Journal of Common Market Studies* 36(1), 79–99.
- Stein, Thorsten, 1986: Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“, in: *Heidelberg Hochschullehrer der Juristischen Fakultät der Universität* (Hrsg.), *Richterliche Fortbildung. Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen*, Festschrift zur 600-Jahr-Feier der Ruprechts-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg, 619–641.
- Steunenberg, Bernard, 1994: Decision Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 150(4), 642–669.
- Strivens, Robert/Weightman, Elizabeth, 1989: The Air Transport Sector and the EEC Competition Rules in the Light of the Ahmed Saeed Case, in: *European Competition Law Review* 10, 557–567.
- Tömmel, Ingeborg, 1998: Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a ‚Europe of the Regions‘, in: *Regional & Federal Studies* 8(2), 52–80.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, in: *American Political Science Review* 88(1), 128–142.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey, 1997: Agenda Setting, Vetoes, and the European Union's Co-decision procedure, in: *Journal of Legislative Studies* 3(3), 74–92.
- Tsebelis, George/Kreppel, Amie, 1998: The History of Conditional Agenda-Setting in European Institutions, in: *European Journal of Political Research* 33, 41–71.

- Vogel, David*, 1995: *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge.
- Vogel, Steven K.*, 1996: *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca/London.
- Weiler, Joseph*, 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: *Yearbook of European Law* 1, 267–306.
- Westlake, Martin*, 1995: *The Council of the European Union*, London.
- Young, Alasdair R.*, 1994: *Ideas, Interests and Institutions: The Politics of Liberalisation in the EC's Road Haulage Industry*, Working Paper, European Institute, Brighton.