

Susanne K. Schmidt

Liberalisierung in Europa

Die Rolle der Europäischen
Kommission

Campus

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmidt, Susanne K.:

Liberalisierung in Europa: die Rolle der Europäischen

Kommission / Susanne K. Schmidt – Frankfurt/Main; New York:

Campus Verlag, 1998

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Bd. 33)

ISBN 3-593-35971-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1998 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Jeanette Störte, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Inhalt

Abbildungen, Tabellen und Übersichten	9
Abkürzungen	11
Vorwort	15
Kapitel 1	
Einleitung	17
1.1 Die Fragestellung	17
1.2 Der Hintergrund der Untersuchung	21
1.3 Methodologie und empirisches Vorgehen	25
1.4 Aufbau der Arbeit	29
Kapitel 2	
Theorieperspektiven auf die Europäische Integration	31
2.1 Die Theoriedebatte zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus	32
2.2 Alternative Konzeptualisierungen: Institutionalistische Ansätze	39
2.2.1 Das Problem der Handlungsfähigkeit eines korporativen Akteurs	41
2.2.2 Der akteurzentrierte Institutionalismus	45

Kapitel 3

Institutionelle Voraussetzungen

der Handlungsfähigkeit der Europäischen Kommission	49
3.1 Aufbau und allgemeine Funktionen der Europäischen Kommission	49
3.2 Die wettbewerbsrechtlichen Handlungsressourcen der Kommission	56
3.2.1 Die Vorschriften und Instrumente des europäischen Wettbewerbsrechts	59
3.2.2 Die Umsetzung des Wettbewerbsrechts	67
3.2.3 Die Anwendungsgenese des Artikels 90	74
3.3 Die Europäische Kommission als Akteur im europäischen Mehrebenensystem	83

Kapitel 4

Die Europäisierung der Telekommunikationspolitik

Die Europäisierung der Telekommunikationspolitik	103
4.1 Einführung in den europäischen Telekommunikationssektor	106
4.1.1 Die Anfänge der europäischen Telekommunikationspolitik: Forschungs- und Industriepolitik	107
4.1.2 Die Telekommunikation als Wirtschaftssektor – Erste Anwendungen des Wettbewerbsrechts und der Fall British Telecom	110
4.2 Die Eroberung neuer Kompetenzen	115
4.2.1 Das Politikprogramm des Grünbuchs	115
4.2.2 Der Präzedenzfall: Die Endgeräte Richtlinie	119
4.2.3 Die Diensterrichtlinie	125
4.2.4 Die Urteile des Gerichtshofs	133
4.2.5 Zwischenbetrachtung	137
4.3 Konsolidierung der Kompetenzen: Die weitere Liberalisierung	140
4.3.1 Die Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste	141
4.3.2 Die Implementierung der Diensterrichtlinie	149
4.3.3 Das Grünbuch und die Liberalisierung im Satellitenbereich	152

4.4	Letzte Schritte zur völligen Liberalisierung	156
4.4.1	Das Grünbuch und die Liberalisierung im Mobilfunkbereich	157
4.4.2	Auf dem Weg zur völligen Liberalisierung: Die Diskussion um alternative Netze, das Grünbuch und die Netzliberalisierung	159
4.5	Zusammenfassung: Erfolgreiche Anwendung des Wettbewerbsrechts	175

Kapitel 5

Die Europäisierung der Energiepolitik:

	Die Öffnung der Elektrizitätsmärkte	183
5.1	Einführung in den Energiesektor	184
5.2	Die Anfänge der Binnenmarktpolitik	190
5.2.1	Das Arbeitsdokument 1988 und das Politikprogramm	193
5.2.2	Die erste Liberalisierungsstufe: Richtlinien und Einzelfälle	196
5.2.3	Die Diskussion über die weitere Netzöffnung	202
5.2.4	Die Relevanz des Vertragsrechts	207
5.2.5	Die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und die Überlegungen zum Erlaß von Kommissionsrichtlinien im Jahr 1991	211
5.3	Verhandlungen im Schatten des Wettbewerbsrechts	218
5.3.1	Der Anfang der Ratsverhandlungen: Der erste Richtlinienvorschlag und die Stellungnahme des Parlaments	219
5.3.2	Die mögliche Ausnahme der Elektrizitätswirtschaft: Die »service public«-Debatte und die Corbeau- und Almelo-Urteile des EuGH	225
5.3.3	Mangelnde Reziprozität: Der abgeschwächte Kommissionsvorschlag, der französische Gegenentwurf und die endgültige Einigung	231
5.3.4	Entscheidungsblockade bei Einzelfällen	253
5.3.5	Die Gerichtsurteile und die weitere Entwicklung: Späte Stärkung für den »service public«	261
5.4	Zusammenfassung	265

Kapitel 6	
Der Rückgriff auf Artikel 90 III und das Wettbewerbsrecht in weiteren Sektoren	273
6.1 Das Postwesen	274
6.2 Das Verkehrswesen	286
6.3 Die Relevanz von Artikel 90 in weiteren Politikfeldern	294
Kapitel 7	
Analyse der Fallstudien: Möglichkeiten und Grenzen der Kommission	301
7.1 Sektoreigenschaften und Liberalisierungsdruck	303
7.2 Versteckter Intergouvernementalismus: Die Kommissionsrichtlinien	304
7.3 Supranationalismus durch Einzelfälle	317
7.4 Zusammenfassung	330
Kapitel 8	
Die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik	333
Literatur	345
Dokumente	379
Sachregister	391

Abbildungen, Tabellen und Übersichten

Abbildungen

2-1	Gefangenendilemma	34
3-1	Einfluß des Agenda Setters: Zwei hypothetische Koalitionen für eine qualifizierte Mehrheit im Rat, die unterschiedlichen Kommissionsvorschlägen entsprechen	55
3-2	Einflußmöglichkeiten der Regierungen auf die Kommission	92
3-3	Die Kommission im europäischen Mehrebenensystem	100
5-1	Vergleich der EU-Industriestrompreise von 1992 bis 1996 (10 MW/5000 h/a)	186
7-1	Die Interessenkonstellation in der Telekommunikationspolitik	310
7-2	Die Rechtsprechung des EuGH als »Spiel der Kommission gegen die Natur«	312
7-3	Die Unterstützung der Kommission in den verschiedenen Politikfeldern	316
7-4	Die Interessenkonstellation in der Elektrizitätsliberalisierung	322
7-5	»Wahl des kleineren Übels« am Beispiel der Stromliberalisierung	323
7-6	»Divide et impera« am Beispiel der Bodenabfertigung	326

Tabellen

1-1	Anzahl der Interviews nach Sektor und Organisationszugehörigkeit	28
4-1	Beschäftigungsentwicklung bei der Deutschen Telekom und British Telecommunications (in 1.000)	164
5-1	Handel mit Elektrizität in der EU	189
6-1	Das Postwesen in den Mitgliedstaaten im Vergleich	276

Übersichten

3-1	Die für die Studie relevanten Kommissare	52
3-2	Die für die Studie relevanten Generaldirektionen	53
4-1	Gewährte Fristverlängerungen	174
4-2	Überblick über die Telekommunikationspolitik	177
5-1	Unterschiedliche Elektrizitätssysteme in der EU	187
5-2	Unterschiede zwischen TPA und dem Alleinkäufer-Vorschlag	242
5-3	Dauer der Artikel-169-Verfahren	259

Abkürzungen

A	Österreich
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Art.	Artikel
B	Belgien
BEUC	Bureau Européenne des Unions de Consommateurs
BT	British Telecom
CCEME	Comité Consultatif Etats Membres Electricité
CCEMG	Comité Consultatif Etats Membres Gaz
CCITT	Comité Consultatif International de Télégraphique et Téléphonique
CEDEC	European Confederation of Public Sector Energy Distribution Companies
CEEP	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique – Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
CEFIC	Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique
CEPT	Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications
CERT	Committee on Energy, Research and Technology
COREPER	Comité des Représentants Permanents – Ausschuß der Ständigen Vertreter
CWI	Communications Week International
D	Deutschland
DK	Dänemark
DTI	Department of Trade and Industry (Großbritannien)
E	Spanien
EC	European Community
ECTUA	European Council of Telecommunications Users Associations
EdF	Electricité de France

EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ETNO	European Public Telecommunications Network Operators' Association
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUSIDIC	European Association of Information Services
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
F	Frankreich
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCC	Federal Communications Commission (USA)
FEBELIEC	Federation of Belgian Large Industrial Energy Consumers
FL	Finnland
FT	Financial Times
GD	Generaldirektion
GR	Griechenland
GSM	Groupe Spéciale Mobile (digitaler Mobilfunkstandard)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	Gigawattstunde
HB	Handelsblatt
HiO	Hervorhebung im Original
HLC	High Level Committee
Hvm	Hervorhebung von mir
I	Italien
IFIEC	International Federation of Industrial Energy Consumers
int	Interview, gefolgt von Codenummer (Zusatz »a« bezeichnet die Nachbefragung eines Interviewpartners)
Intug	International Telecommunications User Group
IRL	Irland
ISUPE	Initiative pour des Services d'Utilité Publique en Europe
L	Luxemburg
NL	Niederlande
Oftel	Office for Telecommunications (die britische Regulierungsbehörde)
ONP	Open Network Provision (Bereitstellung eines offenen Zugangs zu fremden Netzkapazitäten)

P	Portugal
PCCE	Professional Consultative Committee on Electricity
PCCG	Professional Consultative Committee on Gas
PTT	Post-, Telefon- und Telegraphenverwaltung
RTT	Régie des Télégraphes et des Téléphones (Belgien)
RWE	Rheinisch Westfälische Energiewerke
S	Schweden
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung
SOGT	Senior Officials Group of Telecommunications – Gruppe der hohen Beamten
SZ	Süddeutsche Zeitung
TPA	Third Party Access (Zugang zu fremden Elektrizitätsnetzen)
UCPTE	Union pour la Coordination de la Production et du Transport d'Electricité
UK	Vereinigtes Königreich
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
UNIPEDÉ	Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Energie Electrique – Internationale Vereinigung der Kraftwerksunternehmen
VDEW	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke
VEAG	Vereinigte Energiewerke AG
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VO	Verordnung
WSA	Wirtschafts- und Sozial-Ausschuß

Vorwort

Bei dieser Arbeit handelt es sich um die überarbeitete Version meiner Doktorarbeit »Die wettbewerbsrechtliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Kommission in staatsnahen Sektoren«, die ich im Sommer 1997 an der Universität Hamburg verteidigt habe. Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Hans J. Kleinsteuber, der die Arbeit dort betreut hat, und Frau Prof. Dr. Christine Landfried, die sich freundlicherweise als Zweitgutachterin zur Verfügung stellte.

Entstanden ist diese Arbeit am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Den Direktoren des Instituts – Frau Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Renate Mayntz, Herrn Prof. Dr. Fritz W. Scharpf und Herrn Prof. Dr. Wolfgang Streeck – möchte ich für die vielfältigen Anregungen und die große Unterstützung sehr danken. Besonders gilt mein Dank Herrn Scharpf, der mein Projekt betreut und mit außerordentlich hilfreichen Kommentaren begleitet hat.

Darüber hinaus schulde ich vor allem meinen Interviewpartnern für ihre Gesprächsbereitschaft besonderen Dank. Die ausgezeichneten Arbeitsbedingungen am Max-Planck-Institut haben meine Untersuchung sehr erleichtert. Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen herzlich. Besonders nennen möchte ich Raymund Werle, Philipp Genschel, Edgar Grande, Bernhard Ebbinghaus, Friederike Botzenhardt, Klara Vanek und Susanne Hilbring, die mir durch konstruktive Kommentare und sonstige Hilfestellungen über manche Schwierigkeit hinweggeholfen haben.

Ferner möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Claus-Dieter Ehlermann, Frau Prof. Dr. Adrienne Héritier und Herrn Prof. Dr. Giandomenico Majone bedanken. Als äußerst hilfreich erwies sich die Teilnahme an dem vom German-American Academic Council geförderten und von den Professoren Barry Eichengreen und Michael Zürn geleiteten Young Scholars' Summer Institute »The Political Economy of European Integration«, das 1995 und

1996 stattfand. Schließlich hat Jeanette Störte die druckfertige Fassung des Manuskripts mit großer Kompetenz erstellt.

Dank gebührt des weiteren meiner Familie für ihr Verständnis gegenüber meiner Zeitknappheit und Torsten Siol für seine vielfältige Unterstützung.

Köln, im Mai 1998

Susanne K. Schmidt

Kapitel 1

Einleitung

1.1 Die Fragestellung

Die Liberalisierung vormals monopolisierter Sektoren genießt in der europäischen Politik seit dem Binnenmarktprogramm einen besonderen Stellenwert. Nach der Luftverkehrsliberalisierung als erstem Fall ist seit dem Ende der achtziger Jahre die stufenweise Liberalisierung der vormals völlig monopolisierten Telekommunikation erfolgt. Kurz nach dem Einsetzen dieser Liberalisierungsbemühungen wurden vergleichbare Schritte für die leitungsgebundene Energie, also Elektrizität und Gas, in Angriff genommen, die schließlich zu ersten Einigungen führten. Ferner bleibt auch das Postwesen vom europäischen Liberalisierungsdruck nicht verschont, ebenso wie die in diversen anderen Bereichen vergebenen staatlichen Vorrechte, beispielsweise für die Arbeitsvermittlung, unter europäischen Vorzeichen modifiziert oder aufgegeben werden müssen.

Die Europäische Kommission und das europäische Wettbewerbsrecht spielen in den verschiedenen Liberalisierungsprozessen eine besondere Rolle. Vielfach sind national etablierte Monopole wegen bestehender europarechtlicher Verpflichtungen nicht mehr zu halten. Anders als das nationale Kartellrecht legt das europäische Wettbewerbsrecht privaten *und* staatlichen Akteuren erhebliche Beschränkungen auf. Wie das gesamte Europarecht haben die Regeln direkte Wirkung und sind höherrangig als die nationalen Normen (Stein 1981; Shapiro 1992). In der Anwendung dieser europarechtlichen Bestimmungen genießt die Kommission herausgehobene Rechte, so daß ihren Handlungen für die Liberalisierung staatsnaher Sektoren ein besonderer Stellenwert zukommt, wie sie insgesamt für den europäischen Einigungsprozeß eine zentrale Rolle spielt.

In der vorliegenden Arbeit werden die europäischen Liberalisierungsbestrebungen der Telekommunikations- und Elektrizitätsmonopole detailliert untersucht. Damit werden zwei Beispiele herangezogen, in denen die Europäische Kommission ihre Politikvorschläge in unterschiedlichem Maße realisieren konnte. Mit ihrer Telekommunikationspolitik vermochte es die Kommission, ein Politikfeld in beispielloser Weise unter Zuhilfenahme des Wettbewerbsrechts umzustrukturieren. Vergleichbare Pläne für die leitungsgebundene Energie ließen sich dagegen nicht realisieren, und die Kommission wurde zu einem sehr viel vorsichtigeren Vorgehen gezwungen. Die Analyse dieser beiden Politikfelder gibt deshalb nicht nur detailliert Aufschluß über zwei Bereiche europäischer Politik. Der Vergleich der Sektorpolitiken erlaubt es darüber hinaus, die Bedingungen der supranationalen Handlungsfähigkeit der Kommission zu analysieren.

Die vertraglichen Vorschriften zum europäischen Wettbewerbsrecht räumen der Kommission einen breiten Handlungsspielraum ein, für den sich die mitgliedstaatlichen Regierungen wenig formelle Mitentscheidungsrechte vorbehalten haben. Durch die vergleichende Untersuchung der Anwendung dieser Rechte in Fällen, die für die Kommission unterschiedlich erfolgreich ausgingen, lassen sich Aussagen über die Voraussetzungen des Kommissionshandelns treffen. Damit wird es auch möglich, den sich aus dem Europarecht für die Mitgliedstaaten ergebenden Liberalisierungsdruck näher zu spezifizieren.

Das europäische Wettbewerbsrecht hat den Binnenmarkt und die europäische Vereinigung in nicht unerheblicher Weise geprägt und auf eine bestimmte Art zu realisieren geholfen. »Die Wettbewerbspolitik stimmt mit diesen ordoliberalen Gedanken völlig überein. Mittelbar hat sie auf diese Weise zur Verbreitung ordoliberalen Gedankenguts in Europa ganz entscheidend beigetragen« (Van Miert 1995: 219). Durch die fehlende wirtschaftspolitische Neutralität auf europäischer Ebene, wie sie das Grundgesetz kennt (Everling 1996: 366–369), werden andere Optionen der Integration von vornherein beschnitten. Dazu gehört auch, daß die nationale Handlungsfähigkeit in der Dominanz des »market making«, der negativen Integration, in der EU¹ ihre Grenze finden kann (Scharpf 1994b: 488–494; Basedow 1991; Genschel 1998).

1 Der untersuchte Zeitraum umfaßt auch die Zeit vor dem November 1993, zudem zählen die betrachteten Politikfelder noch immer zu den Europäischen Gemeinschaftsaufgaben. Ich bleibe deshalb dem vertrauten Begriff der Europäischen Gemeinschaft (EG) weitge-

Die Anwendung des Wettbewerbsrechts im staatsnahen Bereich hat erst im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes an Relevanz gewonnen. Mit der Zunahme von grenzüberschreitendem Handel und der Realisierung der vier Freiheiten (von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) ist Wettbewerbsverfälschung durch staatliche Maßnahmen als Problem stärker ins Blickfeld gerückt und von der Kommission vermehrt aufgegriffen worden (Ehlermann 1993a: 67). Da sie sich hierbei oft gegen national als legitim bewertete Markteingriffe wendet, sind die gegen öffentliches Handeln gerichteten wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen theoretisch besonders interessant. Damit steht das für die europäische Integration und ihre politikwissenschaftliche Analyse zentrale Spannungsverhältnis zwischen den Möglichkeiten mitgliedstaatlicher Kontrolle und suprastaatlicher Handlungsautonomie im Zentrum dieser Arbeit.

Für die Untersuchung der Rolle der Kommission im europäischen Liberalisierungsprozeß konzentriere ich mich auf eine bestimmte Vorschrift des europäischen Wettbewerbsrechts, nämlich *die Möglichkeit der Kommission, nach Artikel 90 Absatz 3 (90 III)² in den Fällen eigenständig Richtlinien zu erlassen*, in denen die Mitgliedstaaten Unternehmen besondere oder ausschließliche Rechte zuerkennen haben, die mit dem Vertragsrecht kollidieren. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um den Fall einer Übertragung höchst ungewöhnlicher Kompetenzen. Als Hüterin der Verträge obliegt es der Kommission, über die Rechtmäßigkeit nationaler Beschränkungen zu befinden und diese gegebenenfalls mittels eines Rechtsaktes aufzuheben. Das Verfahren für die Ausübung dieser *expliziten und eigenständigen Rechtssetzungsbefugnisse* ist zudem von den Mitgliedstaaten nicht spezifiziert worden. Anders als in den übrigen Fällen europäischer Legislativakte sind der Ministerrat und das Europäische Parlament an Maßnahmen nach dieser Vorschrift nicht beteiligt. Die Kommission hat formell freie Hand, in den von Artikel 90 bezeichneten Bereichen für alle Mitgliedstaaten bindende Richtlinien oder nur einzelne betreffende Entscheidungen zu erlassen. Damit kann die Kommission Eingriffe der mitgliedstaatlichen Regierungen in die wettbewerbliche Marktordnung für unzulässig erklären und aufheben.

Seit Beginn in den Vertragsvorschriften enthalten, wurden die Kompetenzen des Artikels 90 jahrzehntelang nicht genutzt. Erst 1980 erließ die Kom-

hend treu und beziehe mich auf die Europäische Union (EU) nur, um auf das heutige politische Gesamtsystem zu verweisen.

2 Wo nicht anders angegeben, beziehen sich die in dieser Arbeit zitierten Artikel auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 1. Januar 1995.

mission eine erste Richtlinie, die die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Informationen über ihre finanziellen Beziehungen zu öffentlichen Unternehmen verpflichtete. Schließlich hat die Kommission ab Ende der achtziger Jahre für die europäische *Telekommunikationspolitik* auf die Möglichkeiten des Artikels 90 III zurückgegriffen und sämtliche Liberalisierungsmaßnahmen als Kommissionsrichtlinien erlassen. Hierfür bediente sie sich einer neuartigen Interpretation des Artikels, die ihre eigenen Kompetenzen erheblich erweiterte. Der Europäische Gerichtshof hat anschließend die Kommission in diesem Vorgehen durch eigene Rechtsfortbildung unterstützt und ihr diese weitgehenden Rechte zuerkannt.

Nach dem erfolgreichen Gebrauch in der Telekommunikation scheiterte ein ähnlicher Versuch, mit Hilfe von Kommissionsrichtlinien die Monopole für leitungsgebundene Energie (Strom und Gas) der Mitgliedstaaten zu liberalisieren. Diese unterschiedlichen Verläufe *der Telekommunikations- und Elektrizitätspolitik* erlauben es, die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik vergleichend herauszuarbeiten. Unter Hinzunahme von zwei weiteren Fällen, der *Postpolitik* und der *Liberalisierung der Flughäfen*, für die Kommissionsrichtlinien geplant waren, können die Handlungsbedingungen näher eingegrenzt werden. Durch die Analyse des von einem einheitlichen Politikansatz geprägten Kommissionshandelns in mehreren Politikfeldern sind die Aussagen stärker kontrollierbar, als es mit den in der Europaforschung zahlreichen politikfeldspezifischen Fallstudien möglich ist. »In the field of Community studies, isolated case studies of grand bargains, policies, and institutions have been the rule rather than the exception« (Anderson 1995: 452). Damit kann ein empirisch fundierter Beitrag zur Klärung der wissenschaftlichen Streitfragen um die eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Kommission geleistet werden.

Die Kompetenzen des Artikels 90 sind nur die ungewöhnlichsten einer Reihe von Instrumenten, die der Kommission aus dem Vertragsrecht erwachsen. Neben den speziellen kartellrechtlichen Befugnissen (dem Verbot von Kartellen und des Mißbrauchs von Marktmacht) und der Beihilfekontrolle kann die Kommission Vertragsverletzungsverfahren anstrengen, um auf diese Weise die wettbewerbsrechtlichen Vertragsregeln oder die Marktfreiheiten durchzusetzen. Diese Möglichkeiten können eine Kommissionsrichtlinie vorbereiten oder alternativ zu dieser als weniger gravierende supranationale Eingriffe genutzt werden. Insoweit sich die Kommission in den untersuchten Fällen dieser anderen Rechte bedient hat, werden sie in die Analyse einbezogen. Deshalb kann ihre Rolle in der europäischen Liberalisierungspolitik auch mit Blick auf diese Instrumente diskutiert werden.

Anders als mit dem Artikel 90 kann sie hiermit nicht durch eine Richtlinie nationale Monopole in einen europäischen Binnenmarkt überführen. Stattdessen hat sie nur die Möglichkeit, bestimmte Markt- und Wettbewerbsbeschränkungen in einzelnen Mitgliedstaaten aufzuheben. Allerdings läßt sich ein solches Vorgehen mit dem Vorschlagsrecht der Kommission kombinieren. Wie ich anhand einer Analyse der verschiedenen Politikfelder zeigen werde, gelingt es der Kommission mithilfe von Strategien, die diese Kompetenzen nutzen, den Ministerrat in der Liberalisierungspolitik erheblich unter Druck zu setzen. In der Literatur ist dieser Zusammenhang bisher kaum gewürdigt worden. Die Rolle der Kommission im europäischen Politikprozeß wird vielmehr sehr viel eingeschränkter im Zusammenhang mit ihren Möglichkeiten diskutiert, Vorschläge für Richtlinien und andere Legislativakte an den Ministerrat richten zu können und Politikdiskussionen zu lancieren (vgl. Laffan 1997). Bezogen auf einen bestimmten Ausschnitt europäischer Politik – die Liberalisierungspolitik – kann mit Blick auf die verschiedenen Instrumente der eigenständige Beitrag der Kommission im europäischen Politikprozeß nachgezeichnet werden. Damit gebe ich ein konkretes Beispiel für die umstrittene supranationale Qualität der Gemeinschaft, deren intergouvernemental gesetzte Grenzen gleichzeitig deutlich werden.

1.2 Der Hintergrund der Untersuchung

Während sich erste politikwissenschaftliche Analysen mit dem gegen private Akteure gerichteten Kartellrecht beschäftigen (z.B. Cini 1996a; Wilks/McGowan 1995a, 1995b), hat eine Auseinandersetzung mit den die Mitgliedstaaten³ selbst betreffenden Regeln noch kaum stattgefunden. Besonders das der Kommission mit dem Artikel 90 zur Verfügung gestellte Instrument wurde bisher kaum untersucht. Es ist vorwiegend in Analysen der europäischen Telekommunikationspolitik hervorgehoben worden (Montagnon 1990; Sandholtz 1993: 262–265, 1996a), wird zum Teil aber auch in

3 Bei den Europarechtlern sind die Mitgliedstaaten neben den europäischen Organen die relevante Akteurkategorie. Ich greife diese Terminologie in den juristisch orientierten Teilen der Arbeit auf, bemühe mich aber sonst, politikwissenschaftlich eindeutiger von den mitgliedstaatlichen Regierungen zu sprechen, es sei denn, es geht um die Positionen im Ministerrat, und der Regierungsbezug ist so eindeutig, daß es genügt, nur die Ländernamen zu nennen.

diesem Zusammenhang nur en passant erwähnt (Schneider et al. 1994: 489). Die Rechtswissenschaft hat dagegen die Vorschrift mit großem Interesse diskutiert: anfänglich in den sechziger Jahren und besonders in den achtziger und neunziger Jahren, in denen es nach den ersten Anwendungen zu einer wahren Literaturfülle gekommen ist und in denen allein in der Bundesrepublik drei juristische Dissertationen zu diesem Thema entstanden (Benesch 1993; T. Eckert 1992; Fesenmair 1996).

Für Nicht-Europarechtler ist das europäische Wettbewerbsrecht oft wenig transparent. Gerade wenn das juristische Wissen, über das man verfügt, vom römischen Recht geprägt ist, wirft das in der Rechtsprechung entwickelte und damit dem »common law« verwandte Europarecht erhebliche Probleme auf. Die relative Vernachlässigung des europäischen Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik in der Politikwissenschaft ist deshalb verständlich. Insofern ist es etwas tröstlich, daß sich auch Juristen anfänglich mit der Interpretation des Europarechts schwer taten:

Die Rechtsprechung zur vorläufigen Gültigkeit wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen ist ein Beispiel dafür, daß es der EuGH an der nötigen Erkennbarkeit der von ihm gestalteten Rechtsnormen wohl ein wenig fehlen läßt. Die Interpretationen auch qualifizierter Juristen sind weit auseinandergegangen. Vielleicht überschätzt der EuGH die Einsichtsfähigkeit der seine Urteile interpretierenden Juristen. (Steindorff 1973: 206)

Eine Konsequenz der juristischen Uneindeutigkeit ist, daß sie es beizeiten erschwert, klare Aussagen über die rechtlichen Implikationen bestimmter Staatseingriffe zu treffen. Dort, wo die Analyse der juristischen Aussage bedarf, arbeite ich vermehrt mit Zitaten, um zu zeigen, daß eine nähere Spezifizierung der rechtlichen Grenzen juristisch noch nicht möglich und deshalb auch politikwissenschaftlich nicht zu leisten ist.

Da er nur sehr selten angewandt wurde, ist der Artikel 90 nicht mit der europäischen Kontrolle öffentlicher Beihilfen vergleichbar, dem anderen Bereich, in dem sich das europäische Wettbewerbsrecht gegen die Mitgliedstaaten richtet. Durch das Recht der Kommission, ohne Mitentscheidungsbefugnisse der Regierungen weitgehende Maßnahmen gegen diese zu erlassen, ist die Vorschrift des Artikels 90 aber besonders interessant. Die Norm verweist auf das für die fortschreitende Integration zentrale Problem der Vereinheitlichung der unterschiedlichen Staatseingriffe in den Mitgliedstaaten. Historisch gewachsene, landesspezifische Lösungen von öffentlichen Problemen sowie verschiedene Staatsverständnisse und -traditionen erschweren die europäische Integration der staatsnahen Sektoren, also der Dienst-

leistungen, deren Erbringung in unterschiedlichem Maße von staatlichem Handeln geprägt wird (Mayntz/Scharpf 1995b: 14). Als Folge staatlicher Eingriffe und der hierdurch ausgelösten Verzerrungen der wettbewerblichen Marktordnungen zu Lasten von privaten Akteuren entsteht europäischer Handlungsbedarf. Allerdings kann die einseitige Vereinheitlichung der staatsnahen Sektoren auf Marktlösungen hin keine Lösung sein. Zwar bestehen national vielfältige Beschränkungen privater Wirtschaftstätigkeit, die ähnlich vieler Einschränkungen im Bereich der vier Marktfreiheiten (von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) der Rechtfertigung entbehren. Gleichzeitig sind hier Fälle von Marktversagen beziehungsweise politisch gewollte Umverteilungen betroffen, so daß die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe bestehen bleibt. Deshalb geht es bei der europäischen Vereinheitlichung der staatsnahen Sektoren um eine politische Frage von zunehmender Bedeutung, wie es auch die seit Anfang der neunziger Jahre aufgekommene Debatte um die Zukunft des »service public« zeigt (Stoffaës 1994b). Damit sind die öffentlichen Dienstleistungen gemeint, für die es aus Gründen des sozialen oder regionalen Ausgleiches politisch nicht erwünscht ist, sie allein nach marktwirtschaftlichen Kriterien zur Verfügung zu stellen (Henry 1997: 6–8).

Der Stand der theoretischen Aufarbeitung der europäischen Integration wird oft als unzureichend beklagt. Der traditionelle theoretische Konflikt zwischen supranationalistischen beziehungsweise neofunktionalistischen (Nye 1971) und intergouvernementalistischen Erklärungen (Garrett 1992; Hoffmann 1966; Moravcsik 1991) der Integration dient noch immer als Orientierung vieler Studien (Gehring 1997: 338; Golub 1996: 314; O'Reilly 1997). Für die hier verfolgte Fragestellung nach der Rolle der Europäischen Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik ergeben sich aus dieser integrationstheoretischen Debatte klare Hypothesen: ein eigenständiges Handeln der Kommission wird in den supranationalistischen Ansätzen bejaht und von intergouvernementalistischer Seite verneint. Diese Perspektiven eignen sich jedoch für die vorliegende Arbeit höchstens als grobe Orientierungspunkte. Wie ich im nächsten Kapitel ausführen werde, ist es wenig sinnvoll, die Frage nach der Handlungsautonomie der Kommission absolut zu fassen und als Ganzes zu bejahen oder zu verneinen. Bereits das Design einer vergleichenden Studie verschiedener Fälle mit unterschiedlichem Ausgang legt nahe, daß das Handeln der Kommission kontingent ist, so daß nach dessen *Bedingungen* zu fragen ist. Für die so qualifizierte Frage nach der Abhängigkeit der Kommission vom institutionell vermittelten Handeln staatlicher und privater nationaler Akteure sowie der anderen supranatio-

nenalen Organe benutze ich den in der letzten Zeit vermehrt verwandten europäischen Mehrebenenansatz (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Marks et al. 1996b). Unter diesem Oberbegriff lassen sich verschiedene Vorschläge fassen, den Neo-Institutionalismus für die Analyse des europäischen Integrationsprozesses fruchtbar zu machen (Bulmer 1994a; Kerremans 1996; Pollack 1996). Für die Operationalisierung des institutionalistischen Vorgehens greife ich auf den akteurzentrierten Institutionalismus zurück (Mayntz/Scharpf 1995a; Scharpf 1997b).

Die hier untersuchten Politikfelder sind in unterschiedlichem Maße in internationale Bezüge eingebunden. So wären die signifikanten Änderungen in der Governance-Struktur der Telekommunikation ohne die vorherigen Liberalisierungsprozesse in den Vereinigten Staaten und Japan kaum so eingetreten (V. Schneider 1995). Die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs ist in ähnlicher Weise international eingebettet, so daß auch eine Aufhebung der bestehenden Monopole auf Flughäfen vor diesem Hintergrund nicht erstaunt. Dagegen sind die Monopole im Postwesen und der Elektrizitätsversorgung geringerem internationalen Druck ausgesetzt. Angesichts der Unterschiede der Sektoren im Hinblick auf Sektorwachstum, technischen Wandel, internationale Liberalisierung und damit verbundene Interessen wichtiger »global player« wäre es nur folgerichtig erschienen, wenn die Kommission entsprechend der unterschiedlichen Sektorlogiken in der Telekommunikation und im Luftverkehr eine größere Rolle hätte spielen können als in der Liberalisierung von Post und Elektrizität.

Eine allein auf die Sektoreigenschaften und internationalen Druck abstellende Erklärung müßte sich allerdings den Funktionalismus-Vorwurf gefallen lassen und könnte nicht darlegen, wie die im internationalen Kontext als notwendig erachteten Änderungen umgesetzt werden. Nicht so sehr *warum* liberalisiert wird, sondern *auf welche Weise* mit dem erheblichen Liberalisierungsdruck umgegangen und der notwendige Anpassungsprozeß umgesetzt wird, steht im Mittelpunkt des Interesses. International war die Anwendung des Wettbewerbsrechts durch die Kommission nicht prädeteminiert. Wie das Beispiel Großbritanniens zeigt, hätten die Regierungen auf den Wettbewerbsdruck in der Telekommunikation auch unilateral reagieren können. Für ein gemeinsames Vorgehen wären darüber hinaus Richtlinien des Ministerrates ebenso geeignet gewesen wie solche der Kommission. Schließlich haben bereits die nationalen Telekommunikationsreformen den politischen Gestaltungsspielraum gezeigt: »Offensichtlich hatten technologische ›Zwänge‹ zwar stimulierende Wirkung für die Reformprozesse, sie determinierten aber nicht deren Resultate« (Grande/Schneider 1991: 460).

Auch hat sich die Kommission in ihrer Liberalisierungspolitik nicht auf die Politikfelder Telekommunikation und Luftverkehr beschränkt, für die es international Vorbilder gab. Sie bezog das Postwesen und die Energieversorgung ebenso in ihre Liberalisierungspolitik ein, da für diese Sektoren die Verwirklichung des Binnenmarktes bereits die Auflösung bestehender nationaler Monopole erforderte.

1.3 Methodologie und empirisches Vorgehen

Methoden der empirischen Sozialforschung haben für qualitative Studien in der Policyforschung einen nur begrenzten Wert. Überwiegend interessiert an »Generalisierungen über die Beziehungen zwischen isolierten Eigenschaften« (Mayntz 1985: 73), meist zwischen nur zwei Variablen, sind aus der analytischen Wissenschaftstheorie stammende Methoden für qualitative Studien weitgehend ungeeignet. Die hierin untersuchten sozialen Phänomene sind typischerweise durch eine Reihe von unabhängigen Variablen bedingt, die sich selten voneinander isolieren lassen. Deshalb wird auch ein anderes Erkenntnisinteresse verfolgt:

Wenn es der analytischen Wissenschaftstheorie hauptsächlich um die Prüfung von Hypothesen über kausale Beziehungen geht, dann dient qualitative Forschung demgegenüber der Entwicklung und Ausarbeitung deskriptiver Kategorien in einem iterativen Prozeß der Konfrontation mit dem Untersuchungsobjekt und der *Erzeugung* hypothetischer Erklärungen, das heißt von Hypothesen. (Mayntz 1985: 70; Hervorhebung im Original [HiO]).

Dazu tritt das Konstruktivismus-Problem. Durch die Unmöglichkeit, eine Laborsituation zu konstruieren, findet sich die Sozialwissenschaftlerin bei qualitativer Forschung notwendigerweise als Teil des Untersuchungsdesigns wieder. Vor allem bei der Datenerhebung durch Interviews ist es unvermeidbar, daß vorgefaßte Deutungen in die Gesprächssituation einfließen. Wollte man dieses Material mit einem strikteren Methodenapparat auswerten, als es für die Materialerhebung überhaupt denkbar ist, liefe man Gefahr, Methoden-Artefakte zu generieren.

Trotz dieser skeptischen Vorbemerkungen sind Angaben zum empirischen Vorgehen keineswegs überflüssig. Um den Einfluß der Kommission auf die europäische Liberalisierungspolitik zu untersuchen, frage ich nach den Möglichkeiten und Grenzen ihres Handelns, also nach ihrer Handlungs-

fähigkeit. Darunter wird ihre Fähigkeit gefaßt, Entscheidungen zu treffen und eventuell auch gegen Widerstand zu implementieren. Somit ist die *abhängige Variable* dieser Arbeit die wettbewerbsrechtliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Kommission. Ich konzentriere mich hierbei auf ihre Fähigkeit zum Erlaß von Richtlinien nach Artikel 90 III. Als mögliche Vorstufen zu Kommissionsrichtlinien beziehungsweise als abgeschwächte Handlungsalternative beziehe ich sekundär die Anwendung weiterer wettbewerbsrechtlicher Instrumente in die Arbeit ein, soweit ein Zusammenhang zu geplanten Kommissionsrichtlinien bestand.

Die *Fallauswahl* der Studie richtet sich nach den Politikfeldern, in denen die Kommission bisher die Anwendung von Artikel-90-III-Richtlinien in Erwägung gezogen oder zum Erfolg gebracht hat. Einzige Ausnahme ist der allererste Gebrauch für die sogenannte Transparenzrichtlinie, die nur kurz vorgestellt wird. Damit steht die europäische *Telekommunikations-* und *Elektrizitätspolitik* im Mittelpunkt dieser Arbeit. In ersterer hat die Kommission von Beginn an alle Liberalisierungsmaßnahmen erfolgreich mit Kommissionsrichtlinien auf der Grundlage von Artikel 90 III durchgeführt und so die ihr aus der Norm erwachsenden Kompetenzen ausgeweitet und etabliert. Am Anfang der schleppenden Liberalisierung des Elektrizitätssektors stand dagegen das abgebrochene Vorhaben einer Kommissionsrichtlinie, und im weiteren Verlauf hat die Kommission wiederholt mit der Anwendung dieses Instrumentes gedroht. Damit ist es möglich, ein Beispiel relativen Erfolgs einem Beispiel relativen Scheiterns gegenüberzustellen.

Die zwei Fallstudien eignen sich jedoch nicht für einen direkten Vergleich, der im Sinne eines »most similar« oder »most different systems design« auf eine einzelne Variable verweisen könnte, an der die wettbewerbsrechtliche Handlungsfähigkeit der Kommission festzumachen wäre (Przeworski/Teune 1985: 32–39); denn die beiden Politikfelder weisen in mehr als einer Hinsicht Unterschiede beziehungsweise Ähnlichkeiten auf. Der Vergleich ist nur möglich im Hinblick auf den Versuch der Kommission, Richtlinien nach Artikel 90 III zu erlassen, und gibt Aufschluß über Konstellationen von unabhängigen Variablen, die die Handlungsfähigkeit fördern beziehungsweise hemmen (Sartori 1991: 246).

Zusätzlich zu den genannten Bereichen hat die Kommission in zwei weiteren Fällen Richtlinien in Erwägung gezogen. Zum einen hat sie bereits relativ früh nach ihrem Erfolg in der Telekommunikationspolitik ein ähnliches Vorgehen für die europäische *Postpolitik* in Aussicht gestellt. Zum anderen wurde eine Kommissionsrichtlinie für die Liberalisierung eines Teilbereichs im Verkehrssektor – der *Bodenabfertigung* auf Flughäfen – angekündigt.

Beide Male hat die Kommission schließlich von ihrem Vorhaben abgesehen. Auch diese zwei Fälle sollen im Anschluß mit sehr viel geringerem empirischen Detail analysiert werden, um weitere Anhaltspunkte für die Handlungsfähigkeit der Kommission zu erhalten. Aufgrund der weitgehenden Parallelität zwischen dem Post- und dem Telekommunikationssektor lassen sich so die für den Erfolg in der Telekommunikationspolitik relevanten Variablen methodisch weiter eingrenzen (vgl. Ragin 1987). Insofern erlaubt es der Vergleich der verschiedenen Fälle, die Aussagen zur Handlungsfähigkeit in ähnlicher Art zu überprüfen, wie es bei Einzelfallstudien mit einer kontrafaktischen Argumentation möglich ist, die allerdings nur selten angewandt wird (Fearon 1991: 194). Um Hinweise auf die mögliche zukünftige Relevanz der Norm zu geben, werden abschließend kurz jene Politikfelder vorgestellt, in denen entweder die Kommission Entscheidungen auf der Grundlage des Artikels 90 III getroffen hat oder der Gerichtshof sich in Urteilen auf diese Vorschrift stützte.

Auf der Basis der politikfeldübergreifenden Untersuchung von Fällen mit unterschiedlichem Ergebnis lassen sich sehr viel spezifischere Aussagen zu einem Aspekt des europäischen Mehrebenensystems treffen, als es der Vielzahl bestehender, einzelner Fallstudien gelingen kann. Damit wird einem Problem der Europaforschung begegnet, in der wegen der Konzentration auf Einzelfallstudien die Bedingungen für die Relevanz der angeführten Erklärungsfaktoren häufig weitgehend unklar bleiben (Schmidt 1996b).

Als *Datenbasis* dienen der Untersuchung zum einen schriftliche Quellen und zum anderen Experteninterviews. An schriftlichen Quellen wurden die für die untersuchten Politikfelder relevanten EG-Dokumente (vor allem Mitteilungen, Grünbücher, Richtlinien und Ratsentschließungen sowie Pressemitteilungen und Reden) analysiert, die zum Teil über das Internet verfügbar sind. Um die Lesefreundlichkeit zu verbessern, werden sie jeweils in den Fußnoten aufgeführt und gesondert im Anhang aufgezählt. Außerdem wurde die Presseberichterstattung (v.a. Financial Times, Handelsblatt, Le Monde und Frankfurter Allgemeine) ausgewertet. Als besonders hilfreich für die Nachzeichnung der Politikprozesse erwies sich die systematische Aufbereitung der Meldungen von Agence Europe. Zusätzlich wurden fachspezifische Zeitschriften ausgewertet, vor allem Communications Week International, EC Energy Monthly und Power in Europe. Überdies stellten einige Interviewpartner Materialien zur Verfügung. Schließlich veröffentlichten viele am europäischen Integrationsprozeß beteiligte Akteure – vor allem Kommissionsbeamte – Aufsätze, die eine wichtige Informationsquelle darstellen. Da diese Schriften nicht nur Einblicke in Politikprozesse geben, sondern dar-

Tabelle 1-1 Anzahl der Interviews nach Sektor und Organisationszugehörigkeit

	Telekommunikation	Elektrizität
Ministerien/ Rats-AG	12 D, F, UK, NL, L	7 D, F, UK, NL, Gr
Unternehmen/ Verbände	6 Telekom, FT, BT, Dutch PTT, IBM, ETNO	6 EdF, RWE, NGC, VDEW, ISUPE, VIK
Kommission	11 GD IV = 4; GD XIII = 7	6 GD IV = 3; GD XVII = 3
EP, Ratssekretariat	2 (je 1)	–
Experten	2	5
Insgesamt: 57 (+ 2)	33	24

Zeitraum: Nr. 1–4 = 16.2.–17.6.1994; Nr. 5–25 = 20.10.1994–23.1.1995; Nr. 26–56 = 5.4.–16.6.1995; Nr. 57–59 sowie Nachbefragungen (= int #a) 12.7.–6.12.1996, 5.–19.11.1997.

ETNO = European Telecommunications Network Operators

FT = France Telecom

ISUPE = Initiative pour des Services d'Utilité Publique en Europe

NGC = National Grid Company (UK)

VIK = Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft

über hinaus eine Legitimationsfunktion erfüllen und eventuell zukünftige Maßnahmen vorbereiten helfen, werde ich dort, wo es relevant erscheint, auf die entsprechende Organisationszugehörigkeit verweisen.

Insgesamt wurden 59 Interviews mit am europäischen Politikprozeß beteiligten nationalen oder europäischen Beamten, involvierten privaten Akteuren und wissenschaftlichen Experten durchgeführt. Die oft mehrstündigen Interviews waren teilstandardisiert, um die Auskünfte von mehreren Seiten verifizieren zu können. Den Interviewpartnern wurde jeweils Anonymität zugesichert. Als Nachweis wird im Text deshalb lediglich die Nummer des Interviews mit dem Kürzel »int« angegeben. Zusätzlich gibt Tabelle 1-1 Auskunft über die durchgeführten Gespräche und den Zeitraum der Feldarbeit.

Der Schwerpunkt der Befragung lag bei den Kommissionsbeamten und den in den Ratsarbeitsgruppen beschäftigten nationalen Beamten. Dies ist gerechtfertigt durch die herausragende Stellung der mitgliedstaatlichen

Regierungen im europäischen Entscheidungsprozeß, die sich im Laufe der Erhebung bestätigte, und durch das weitgehende Fehlen formalisierter Verfahren in der Wettbewerbspolitik. Das Europäische Parlament hat keine Mitentscheidungsrechte in diesem Politikfeld, es wird jedoch regelmäßig über die Tätigkeit der Kommission unterrichtet. Angesichts der bereits in den Stellungnahmen des Parlaments enthaltenen Informationen waren weitere Interviews mit Parlamentariern nicht notwendig.

Der *Zeitraum* der Untersuchung schließlich umfaßt die analysierten Liberalisierungsprozesse von ihren Anfängen bis zum Abschluß (für die Telekommunikation) beziehungsweise bis zur Einigung auf erste Liberalisierungsschritte (für die Elektrizität, das Postwesen und die Flughäfen).

1.4 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Arbeit gestaltet sich wie folgt: In Kapitel *zwei* wird die Diskussion zur Integrationstheorie kurz zusammengefaßt, in der die Frage nach den eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Kommission eine zentrale Rolle spielt. Zusätzlich wird das Problem der Handlungsfähigkeit der Kommission aus der Perspektive des Principal-Agent-Ansatzes diskutiert. In Kapitel *drei* werden einige Ergebnisse institutionalistischer Arbeiten ebenso vorgestellt wie die für eine Analyse notwendigen Grundlagen des Aufbaus der Kommission, ihrer internen Verfahren und ihrer Beziehungen zu den anderen Akteuren im europäischen Mehrebenensystem dargelegt werden.

In Kapitel *vier* wird mit der europäischen Liberalisierung der Telekommunikation ein Politikfeld untersucht, in dem die Kommission ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen in beispielloser Weise hat nutzen können. Gegen den anfänglichen Widerstand der Mitgliedstaaten konnte die Kommission in diesem Politikfeld den Erlaß von Artikel-90-Richtlinien etablieren. Aus diesem Grund wird die Telekommunikationspolitik besonders oft als Beispiel angeführt, um den vermeintlichen Kontrollverlust der mitgliedstaatlichen Regierungen über den Integrationsprozeß zu illustrieren.

Ohne die Verallgemeinerbarkeit einzelner Fallstudien zu klären, sind solche weitgehenden Schlußfolgerungen jedoch problematisch, wie Kapitel *fünf* zeigt. Anhand der Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung wird deutlich, daß die Kommission ohne die Unterstützung der mitgliedstaatlichen Regierungen ihre in der Telekommunikation genutzten Kommissionsrichtlinien nicht hätte erlassen können. Trotz der starken Kontrolle der Regierungen

über dieses weitreichendste Instrument der Kommission wird in der Elektrizitätsversorgung schrittweise Wettbewerb eingeführt, da sich der Ministerrat auf eine entsprechende Richtlinie einigen konnte. Insofern waren die Bemühungen der Kommission nicht erfolglos. Die Darstellung zeigt, daß die Kommission an der Verabschiedung der Liberalisierungspolitik durch den Ministerrat einen weitaus höheren Anteil hatte als durch ihr vielbeachtetes Vorschlagsrecht erklärt werden könnte. Durch die parallele Untersuchung von Einzelfällen setzte die Kommission die Vetospieler im Ministerrat derart unter Druck, daß eine Annahme des Richtlinienvorschlages möglich wurde.

In Kapitel *sechs* wird die Postpolitik und die Liberalisierung der Bodenabfertigung auf Flughäfen kurz geschildert. Erneut gelang es der Kommission nicht, an ihre erfolgreiche Verwendung von Kommissionsrichtlinien in der Telekommunikation anzuknüpfen. Auch diese Fälle bestätigen die erhebliche Kontrolle der Regierungen über dieses Instrument. Doch wiederum bedeutete dies nicht, daß die Kommission in der Liberalisierungspolitik keinerlei Rolle spielte. Mit der Verfolgung von Einzelfällen setzte die Kommission dem Ministerrat auch hier Anreize, ihre Vorschläge anzunehmen. Außerdem werden in diesem Kapitel kurz die weiteren Bereiche vorgestellt, in denen der Artikel 90 durch Kommissionsentscheidungen oder Gerichtsurteile bisher relevant geworden ist.

In Kapitel *sieben* werden die Ergebnisse der Fallstudien analysiert. Die außergewöhnliche Kompetenz der Artikel-90-Richtlinien, so das Fazit, kann die Kommission nicht unabhängig von der Zustimmung der Regierungen anwenden. Ihr Erlaß bestätigt damit eher die Annahmen des Intergouvernementalismus als die des Supranationalismus. In der Untersuchung von Einzelfällen ist die Kommission dagegen sehr viel freier, da die Regierungen diese Fälle kaum kontrollieren können. Die Kommission kann Einzelfalluntersuchungen – wie ich anhand der Fallstudien zeige – nutzen, um den Ministerrat zur Annahme von an ihn gerichteten Vorschlägen zu drängen. Ich unterscheide zwei Strategien und zeige, daß die Kommission diese auch außerhalb der hier untersuchten Politikfelder eingesetzt hat. Ich erläutere das Funktionieren dieser Strategien und diskutiere die Grenzen ihrer Anwendung. Damit gebe ich – basierend auf der empirischen Untersuchung mehrerer Fallstudien – ein konkretes Beispiel für den Kontrollverlust der Regierungen über den Integrationsprozeß. Das *achte* Kapitel faßt die Ergebnisse der Studie zusammen.

Kapitel 2

Theorieperspektiven auf die Europäische Integration

Theorieperspektiven auf die Europäische Union stammen traditionell aus der internationalen Politik und fokussieren auf die Bedingungen von Integration (Zürn 1995; Risse-Kappen 1996). Der Neofunktionalismus beziehungsweise Supranationalismus und der Intergouvernementalismus werden noch immer – teils heftig – diskutiert. Diese Ansätze unterscheiden sich hauptsächlich in der Bedeutung, die den Regierungen einerseits und den supranationalen Akteuren andererseits für den Integrationsprozeß zugewiesen wird. Über die Ableitung zweier einfacher, gegensätzlicher Hypothesen zur Rolle der Kommission im europäischen Politikprozeß – sie wird einmal hervorgehoben und einmal heruntergespielt – hinausgehend sind diese Theorien jedoch wenig brauchbar für die hier verfolgte Fragestellung. Deshalb greife ich auf neo-institutionalistische Analysen der europäischen Integration zurück, für die sich in der letzten Zeit der Begriff des Mehrebenenansatzes durchgesetzt hat (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Marks 1993). Verschiedene Arbeiten haben sich mit der Delegation von Rechten an die Kommission auseinandergesetzt und sind der Frage ihrer Kontrolle durch die Mitgliedstaaten nachgegangen. Da sich die Rolle der Kommission kaum anhand von einzelnen Fallstudien festmachen läßt, weisen die Ergebnisse dieser Studien vor allem auf die Notwendigkeit des vergleichenden Aufbaus einer empirischen Untersuchung hin. Für die vorliegende Studie nutze ich den von Mayntz und Scharpf begründeten Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995a; Scharpf 1997b). Mit dieser Ausrichtung reiht sich die Arbeit in die zunehmenden Bemühungen ein, für die Europaforschung institutionalistische und vergleichende Wissensbestände der Politikwissenschaft zu nutzen (Hix 1994; Olsen 1995; Pierson 1996; Pollack 1996).

2.1 Die Theoriedebatte zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus

Bis heute spielt der theoretische Konflikt zwischen dem *Supranationalismus* beziehungsweise *Neofunktionalismus*, der die abnehmende Bedeutung nationaler Regierungen im Zuge der Vereinigung postuliert, und dem *Intergouvernementalismus*, der den Integrationsprozeß fest in der Kontrolle der Mitgliedstaaten sieht, eine wichtige Rolle in der Europaforschung (Caporaso/Keeler 1995; Rhodes/Mazey 1995; Welz/Engel 1993).

Der *Neofunktionalismus*, der prominenteste Ansatz der die Supranationalität des Integrationsprozesses betont, wurde vor allem in den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft entwickelt und verlor mit der Krise des Integrationsprozesses in den sechziger und siebziger Jahren an Bedeutung, da diese Phase der Stagnation theoretisch nicht erklärt werden konnte. Aufbauend auf dem Funktionalismus von Mitrany (siehe zum Beispiel 1975), geht der Neofunktionalismus von einem eigendynamischen Prozeß der Integration aus, der aus der funktionalen Interdependenz verschiedener Politikfelder resultiert. Hieraus folgt das Übergreifen der Integration in andere Politikfelder («spillover»). Getragen wird dieser Prozeß von der zunehmenden supranationalen Orientierung nationaler Eliten, von sich auf der europäischen Ebene betätigenden Verbänden und von den supranationalen Organen (Haas 1964; Nye 1971: 209). Der Neofunktionalismus hat mit der gestärkten Bedeutung des Integrationsprozesses Ende der achtziger Jahre eine Renaissance erlebt. Er ist auf die Erklärung der Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ebenso angewandt worden (Burley/Mattli 1993: 44), wie auf diejenige von Verbänden (Greenwood 1995: 285; Mazey/Richardson 1995: 340), und wurde sogar für die wenig erfolgreiche Energiepolitik herangezogen (Andersen 1993: 135).

Der *Intergouvernementalismus*, der dem Neorealismus in den internationalen Beziehungen angehört, betont dagegen die fortwährende Bedeutung nationaler Souveränität (Hoffmann 1966: 864; Taylor 1983; Moravcsik 1993). Der Integrationsprozeß bleibt damit auf die Bereiche beschränkt, in denen alle beteiligten Regierungen Vorteile von einer gemeinsamen Politik erwarten. Vor allem die durch de Gaulle 1965–66 ausgelöste Krise der Gemeinschaft schien den Stellenwert zu bestätigen, den dieser Ansatz Souveränitätsinteressen zubilligt. Aber selbst nach dem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen für einen breiten Bereich der europäischen Integration mit der Einheitlichen Europäischen Akte hat der intergouvernementalistische Ansatz nicht seine Relevanz verloren.

So wird Andrew Moravcsik seit Anfang der neunziger Jahre mit seinem Versuch breit rezipiert, eine neue Spielart des Intergovernmentalismus, den »liberal intergovernmentalism«, zu etablieren. Moravcsik (1991; 1993; 1994) betont die fortbestehende Kontrolle der mitgliedstaatlichen Regierungen über den Integrationsprozeß. Die institutionalisierte Kooperation in der Europäischen Union ist auf die Bereiche beschränkt, in denen die Regierungen Probleme kollektiven Handelns lösen wollen. Die von ihm hervorgerufenen Vorteile einer Delegation von Kompetenzen für die Regierungen lassen sich anhand des Gefangenendilemmas demonstrieren. Grundlegend für das *Gefangenendilemma*¹ ist, daß die Akteure beim einmaligen Spiel ohne institutionelle Absicherung individuell und kollektiv ein suboptimales Ergebnis erzielen. Die hohen Kosten, die der einseitig kooperative Spieler zu tragen hat, sollte der Partner nicht kooperieren, und die hohen Gewinne, die den einseitig defektierenden Spieler erwarten (1 beziehungsweise 4), führen dazu, daß der Anreiz zur Nicht-Kooperation hoch bleibt, auch wenn Kooperation verabredet wurde und beide Spieler wissen, daß sie langfristig kooperativ die besten Ergebnisse erzielen würden (3/3). Dieses Zusammenbrechen der Kooperation kann durch die Delegation von Kompetenzen an einen Dritten verhindert werden (s.a. Gatsios/Seabright 1989).

Für die Illustration der spezifischen Selbstbindungsproblematik dieses Dilemmas kann bereits das europäische Wettbewerbsrecht herangezogen werden. Im gemeinsamen Markt ist es für sämtliche Regierungen vorteilhaft, bestimmte Regeln einzuhalten. Langfristig profitieren alle Regierungen, wenn sie weder bei privaten Unternehmen Verstöße gegen das Kartellrecht zulassen noch bei nationalen Unternehmen Zugeständnisse machen, die über die Erfordernisse der jeweiligen Aufgabe hinausgehen (d.h. nicht »unnötige« besondere Rechte [Art. 90] oder öffentliche Subventionen gewähren). Auf diese Weise wird das Ergebnis 3/3 erzielt. Weichen Regierungen einseitig von der Einhaltung dieser Regeln ab, erhalten ihre Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil (4/1). Durch diesen Anreiz wird das jeweilige Befolgen der Regeln und die gegenseitige Glaubwürdigkeit (bezüglich der Einhaltung) erschwert. Das Vorhandensein eines solchen Abhängigkeitsverhältnisses

1 Die folgende Geschichte gibt dem Gefangenendilemma seinen Namen: Zwei Angeklagte werden eines schweren Verbrechens beschuldigt und in getrennten Zellen festgehalten, so daß sie sich nicht austauschen können. Die Beweise sind für eine Verurteilung nicht ausreichend. Schweigen beide, werden sie freigelassen (3/3), gestehen dagegen beide, werden sie verurteilt (2/2). Gibt nur ein Gefangener die entsprechenden Informationen preis, kommt er nicht nur frei, sondern erhält darüber hinaus eine Belohnung, währenddessen den anderen eine besonders schwere Strafe erwartet (Colman 1982: 102).

Abb. 2-1 Gefangenendilemma

		Regierung B	
		C	D
Regierung A	C	3	4
	D	1	2

Beide Spieler profitieren am meisten, wenn sie kooperieren (C/C), jedoch läßt sich durch einseitige Nicht-Kooperation (»defect« – D) ein noch besseres Ergebnis erzielen. Bei einem einmaligen Spiel wählen beide Spieler deshalb D und realisieren nur das gemeinsam schlechteste Ergebnis. Die Zahlen bezeichnen die (ordinale) Rangordnung der Präferenzen der Spieler mit 4 als dem bestmöglichen Ergebnis.

kann es den Beteiligten nahelegen, Kontroll- oder auch Sanktionsrechte an einen (korporativen) Akteur, die Kommission, zu delegieren, um somit die Einhaltung der Vereinbarungen zu verbessern (Majone 1995: 6).

Trotz der Delegation teils weitreichender Rechte an die Kommission sieht Moravcsik die Kontrolle der Regierungen über den Integrationsprozeß gewährt. Selbst die Möglichkeit, im Ministerrat qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu treffen, bedeutet in dieser Perspektive keine neue supranationale Qualität der Gemeinschaft. So kann argumentiert werden, daß die Relevanz nationaler Souveränität und das gemeinsame Handeln in wiederholten Spielen dazu führen wird, daß sich die Regierungen in wichtigen nationalen Belangen nicht gegenseitig überstimmen werden und eine weitgehende einzelstaatliche Kontrolle über den Integrationsprozeß gewährleistet bleibt (Moravcsik 1991; vgl. auch Streeck 1995: 44). Eine Besonderheit des »liberal intergovernmentalism« von Moravcsik ist der Versuch, systematisch die nationale Basis der von den Regierungen auf europäischer Ebene vertretenen Interessen einzubeziehen. Dafür wird die Regierungsposition als Er-

gebnis eines innenpolitischen Spiels zwischen den relevanten nationalen Akteuren gedeutet, so daß sich der europäische Integrationsprozeß als »two level game« (Putnam 1988) der verschiedenen nationalen und der europäischen Verhandlungen darstellt. Da der empirische Fokus auf Vertragsverhandlungen liegt, gilt das Augenmerk dem »institution building«. Bereits der institutionellen Einbettung dieser Verhandlungen wird dagegen kaum Rechnung getragen, ebensowenig wie die Rückwirkungen der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft auf die Interessen der beteiligten Akteure analysiert werden (Sandholtz 1996b).

Die Frage nach der Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik ist für diese theoretische Auseinandersetzung über die relative Bedeutung der nationalen Regierungen beziehungsweise der supranationalen und privaten Akteure für den Einigungsprozeß durchaus zentral. Aus intergouvernementalistischer Perspektive bleibt für supranationale Akteure wenig Handlungsspielraum, während der Neofunktionalismus der Kommission eine für den Integrationsprozeß tragende Rolle zuschreibt. Je nach empirischem Ergebnis könnten die sehr eigenständigen Entscheidungsrechte der Kommission nach Artikel 90 III als Gegenargument zu den Annahmen des Intergouvernementalismus dienen oder diesen bestätigen, sollte sich die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik ausschließlich aus den Interessen der mitgliedstaatlichen Regierungen erklären lassen.²

Bisher ist vor allem in Studien einzelner Politikfelder die Rolle der Kommission in bezug auf diese theoretische Auseinandersetzung interpretiert worden, wie der Intergouvernementalismus insgesamt einen Gutteil seiner Bedeutung Analysen verdankt, die, ihn als argumentativen Gegenpart benutzend, einen Kontrollverlust nationaler Regierungen feststellen (Wincott 1995: 607; Sandholtz 1996b: 404f.; Lewis 1998). Nur im Hinblick auf den EuGH hat eine Kontroverse stattgefunden, wie dessen Rolle mit diesen über-

2 Wegen der sehr unterschiedlichen theoretischen Annahmen und der daraus resultierenden Inkommensurabilität von Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus könnte der Neofunktionalismus nicht gleichzeitig bestätigt werden. Trotz ihrer häufigen Gegenüberstellung und der vermehrten Versuche, zu einer theoretischen Fusion zu gelangen (Wessels 1992: 40; George 1993: 164), basieren Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus auf sehr verschiedenen theoretischen und empirischen Prämissen. Auf der einen Seite handelt es sich um einen interessenbasierten Ansatz, dessen empirische Grundlage Vertragsverhandlungen bilden, da diese – so die Einschätzung – den folgenden Vereinigungsprozeß determinieren. Auf der anderen Seite erfordern funktionale Notwendigkeiten die weitere Integration. Damit einher geht das empirische Interesse für sektorspezifische Prozesse sowie für Eliten und Verbände als handelnde Akteure.

geordneten Integrationsentwürfen erklärt werden kann. Diese Debatte soll kurz aufgegriffen werden, da sich hieran recht gut die Schwierigkeiten demonstrieren lassen, eine der Positionen klar nachzuweisen oder zu verwerfen.

Den Anstoß für die Auseinandersetzung gab Garrett (1992), als er in einem Aufsatz über den Binnenmarkt auf der Basis eines Rational-Choice-Ansatzes, vergleichbar mit dem Vorgehen Moravcsiks, die Rechtsprechung des EuGH als mit den Präferenzen der wichtigsten Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich konvergierend interpretierte. Daraufhin argumentierten Burley und Mattli (1993), die Rolle des EuGH ließe sich am besten neofunktionalistisch begreifen, da die Rechtsprechung den Integrationsprozeß vielfach im Sinne eines »spillover« gefördert habe. Eine Orientierung an den deutsch-französischen Präferenzen sei empirisch nicht nachzuweisen. Garrett (1995b) führte hiergegen an, daß es für die beteiligten Mitgliedstaaten rational sei, bestimmte Kompetenzen an den EuGH zu delegieren, um auf diese Weise die Einhaltung vereinbarter Kooperation unter Unsicherheit sicherzustellen. Auch wenn durch den EuGH kurzfristig nationale Interessen wiederholt verletzt würden, könne er sich nicht allzu weit von dem unter den Mitgliedstaaten bestehenden Konsensus über den Integrationsprozeß entfernen. Mattli und Slaughter (1995) erwiderten, daß sie die Rationalität des Verhaltens der Mitgliedstaaten nicht in Frage stellen wollten. Vielmehr ginge es darum, ob der EuGH den ihm zur Verfügung gestellten Spielraum in der Rechtsprechung dazu nutzen könne, den Integrationsprozeß weiter voranzutreiben, als dies durch intergouvernementale Verhandlungen denkbar sei. Da Garrett die Existenz eines Handlungsspielraums für den EuGH nicht verneine, sei er ihrer eigenen Position sehr nah (vgl. für eine ausführlichere Zusammenfassung Caporaso/Keeler 1995: 51–54).

An dieser Auseinandersetzung läßt sich ablesen, wie sehr a-priori-Entscheidungen in der Theoriewahl die Aufarbeitung der Empirie strukturieren. Durch die dichotome Ausrichtung der Debatte auf die wichtige oder zu vernachlässigende Rolle supranationaler Akteure für die Integration wird einer der beiden Ansätze zur Bestätigung herangezogen, immer in der Gefahr, gegenstehende Fakten systematisch zu vernachlässigen (Schmidt 1996b). So wird kaum deutlich, inwieweit die die Argumentation stützenden Urteile für die Fülle europarechtlicher Entscheidungen repräsentativ sind. Ob der EuGH eigenständig handeln kann, läßt sich ohne Vergleichsmöglichkeit absolut gesehen kaum beantworten (Garrett et al. 1998). Deshalb führt die Debatte zu einer Hilflosigkeit, die auch im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt:

Our analysis of the dynamics of the Community and spillover suggests that despite the revivals of supranationality and the emergence of a Community-wide political system in which state sovereignty is both pooled and shrunk, what matters most are the bargains among the major players.

(Keohane/Hoffmann 1990: 295)

Schließlich legt bereits die Fallauswahl dieser Arbeit mit den unterschiedlichen Erfolgen der Kommission in den verschiedenen Politikfeldern nahe, daß kaum eine der beiden sich gegenseitig ausschließenden Perspektiven klar bestätigt werden kann.

Für die Analyse der Rolle der Kommission ist die Theoriedebatte um den Intergouvernementalismus also ungeeignet (s.a. Matlárý 1997b: 269).³ Dies gilt auch für den jüngsten supranationalistischen Erklärungsversuch von Stone Sweet, Sandholtz und Caporaso, obwohl dieser besonders auf die Bedeutung supranationaler Akteure abstellt. Die Autoren erklären den europäischen Integrationsprozeß aus einer Kombination dreier Faktoren: der zunehmenden transnationalen Wirtschaftstätigkeit, der eigenständigen Rolle supranationaler Organisationen und der Bedeutung supranationalen Rechts für die Bewältigung der Folgen der transnationalen Wirtschaftstätigkeit (Stone Sweet/Sandholtz 1997: 301). So lasse sich unter anderem ein direkter Zusammenhang zwischen der Zahl der dem EuGH von nationalen Gerichten vorgelegten Verfahren und der Zunahme transnationaler Wirtschaftstätigkeit feststellen. Stone Sweet und Caporaso (1996: 27f.) argumentieren darüber hinausgehend sogar, daß die Zunahme der die transnationale Wirtschaftstätigkeit fördernden europäischen Rechtsprechung die Regierungen gezwungen habe, sich auf die qualifizierte Mehrheitsregel zu einigen. Anders sei es den Regierungen nicht möglich gewesen, Regulierungen im Ministerrat zu vereinbaren, die durch die liberalisierende Rechtsprechung des EuGH notwendig wurden.

Die Veränderungen der in dieser Arbeit schwerpunktmäßig untersuchten Sektoren lassen sich auf den ersten Blick durch diesen Ansatz erklären. Gerade vor dem Hintergrund der unterschiedlichen transnationalen Wirtschaftstätigkeit erscheint es durchaus folgerichtig, daß die Kommission in der Telekommunikations- und nicht in der Elektrizitätspolitik Handlungsfähigkeit

3 Auf die darüber hinausgehende Kritik dieser Theoriedebatte, zum Beispiel die Fokussierung auf die Eigenarten der Europäischen Gemeinschaft als einzigartiges politisches Gebilde, muß deshalb nicht näher eingegangen werden. Auch kann die Klage, daß sich die Integrationsforschung vom Mainstream der Politikwissenschaft entfernt habe (Caporaso 1996: 49), als ein Resultat dieses Fokus gesehen werden.

bewies. Sobald man die Politikfelder detaillierter betrachtet, wirft eine auf transnationale Unternehmen und die Kommission abstellende Erklärung jedoch neue Probleme auf. Große Unternehmen wie *Bayer* waren durchaus an grenzüberschreitenden Stromlieferungen interessiert. Auch die Kommission setzte sich für dieses Ziel ein, ohne daß jedoch die notwendigen Schritte für längere Zeit erfolgten. Inwieweit die mitgliedstaatlichen Regierungen diese Interessen politisch fördern oder behindern können, bleibt bei diesem Erklärungsversuch außer acht. Ob grenzüberschreitende Transaktionen anwachsen, hängt schließlich nicht zuletzt von einem diese Transaktionen fördernden Regulierungsrahmen ab, dessen Zustandekommen hier aber einseitig in der Verantwortung von supranationalen und Wirtschaftsakteuren gesehen wird. Dies wird besonders deutlich an der Analyse der europäischen Telekommunikationspolitik durch Sandholtz (1993; 1996a), die zur Unterstützung der Supranationalismus-Theorie herangezogen wird. Auf der Grundlage von für die Kommission unterschiedlich erfolgreichen Fallstudien werde ich dagegen zeigen, daß die von Sandholtz hervorgehobenen Artikel-90-Richtlinien ohne eine weitgehende intergouvernementale Kontrolle der Kommission nicht zu erklären sind.

Da dieser neue supranationalistische Erklärungsentwurf es versäumt, auch die Grenzen des von der Kommission und dem Gerichtshof sowie den transnational operierenden Unternehmen ausgehenden Einigungsdrucks zu thematisieren, wird letztlich auf eine funktionalistische Erklärung zurückgegriffen, auch wenn die Autoren von einem institutionalistischen Vorgehen sprechen. Damit bleibt die am Neofunktionalismus geübte Kritik auch für diesen neuen Ansatz relevant. Zu dessen Schwächen wird zunächst die grundsätzliche Kritik an funktionalistischen Analysen gezählt, wonach funktionale Vorteile angesichts des vielfachen Fortbestehens dysfunktionaler Institutionen kaum hinreichend für eine Erklärung sein können (Keohane 1984: 81). Die mangelnde Mikrofundierung des Ansatzes erschwert eine Rückbindung der auf der Makroebene beobachteten Integrationsdynamik an die Handlungen der Akteure (Caporaso/Keeler 1995: 47) und erlaubt es somit nicht zu verstehen, wie funktionale Erfordernisse gegen die durch den Status quo begünstigten Akteure durchgesetzt werden können. Dies führt dazu, daß Rückschritte im Integrationsprozeß nicht erklärt werden können. Institutionelle Strukturen und die Eigeninteressen der Nationalstaaten werden vom Neofunktionalismus relativ vernachlässigt (Scharpf 1985: 347).

2.2 Alternative Konzeptualisierungen: Institutionalistische Ansätze

Alternativ zu der gemeinschaftsspezifischen Auseinandersetzung der beiden oben diskutierten Theoriestränge hat der *Neo-Institutionalismus* in der letzten Zeit in der Europaforschung an Bedeutung gewonnen. Diese Perspektive firmiert zunehmend unter dem Begriff des *Mehrebenen-Governance-Ansatzes* (Scharpf 1994b; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Der Mehrebenenansatz ist sehr viel weniger als die zwei klassischen Ansätze an der Erklärung von Integration orientiert, sondern fragt allgemeiner nach den Implikationen des europäischen Institutionensystems, wobei das Augenmerk den Wechselwirkungen zwischen den regionalen, nationalen und der europäischen Ebene gilt. Auf »teleologische Entwürfe« (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 19) wird verzichtet und somit die Theoriediskussion zwischen den beiden klassischen Ansätzen vernachlässigt. Als Merkmale dieses dritten Ansatzes lassen sich die Betonung der fortwährenden Relevanz der mitgliedstaatlichen Regierungen als Entscheidungsträger, die begrenzte Autonomie der Handlungen supranationaler Organe, die herausgehobene Bedeutung des supranationalen Rechtszusammenhangs sowie die wachsende Rolle von supranational organisierten Interessenvertretungen privater Akteure festhalten. Selbst Autoren, die den Intergouvernementalismus kritisieren, heben die zentrale Stellung der Regierungen im europäischen Politikprozeß hervor (Marks et al. 1996a: 346; Dehousse/Majone 1994: 109).

Aus dieser Perspektive sind Analysen des europäischen Mehrebenensystems zunehmend vom Theorieangebot der internationalen Beziehungen abgewichen, um stattdessen Ansätze aus der vergleichenden oder der nationalen Politikforschung zu verwenden (Hix 1994: 12–21). Ein frühes Beispiel hierfür ist die Übertragung der Analyse der Entscheidungslogik des bundesdeutschen Föderalismus, der Politikverflechtungsfalle, auf die Reformschwierigkeiten der Europäischen Gemeinschaft durch Scharpf (1985). Die »Erklärung der scheinbar paradoxen Koexistenz von Frustration und Stabilität oder von quantitativer Erweiterung und qualitativer Stagnation« (Scharpf 1985: 324) erfolgt durch drei institutionelle Bedingungen: die Abhängigkeit von Entscheidungen auf der höheren Ebene von der Zustimmung der Regierungen der niedrigeren Ebene, das Einstimmigkeitserfordernis und die Fortgeltung des Status quo als »default condition« (vgl. Ostrom 1986: 12f.) bei Nicht-Entscheidung. Solange ein einzelner Mitgliedstaat von einer Regelung profitiert, ist ihre Änderung damit ausgeschlossen, außer es

gelingt, ein Paket mit anderen Entscheidungen zu schnüren. In ähnlicher Weise hat Sbragia (1992: 282f.) die EG mit föderalen Systemen verglichen. Die Verwendung des Konzepts der Politiknetzwerke zur Analyse von Policy-Prozessen auf der europäischen Ebene kann hier als weiteres Beispiel dienen (Héritier et al. 1994; Peterson 1995; Schneider et al. 1994). Stärker als bei den anderen Ansätzen wird in dieser Perspektive die Vielfalt von Akteuren (Regierungen, Unternehmen, supranationale Akteure etc.) im Politikprozeß berücksichtigt.

Viele dem Neo-Institutionalismus in der Europaforschung zuzuordnende Artikel haben noch einen weitgehend programmatischen Charakter (Bulmer 1994a; Ebbinghaus 1996; Jachtenfuchs 1995; Kerremans 1996; Pollack 1996). Daneben treten vermehrt Studien spezieller Politikfelder oder bestimmter Aspekte des Integrationsprozesses, die sich einer neo-institutionalistischen und teils einer explizit rational-choice-institutionalistischen Perspektive bedienen. Soweit sie für diese Studie interessante Ergebnisse erbringen, wird auf diese Arbeiten im nächsten Kapitel hingewiesen. An dieser Stelle soll nur noch auf die Studien eingegangen werden, die sich explizit mit der Handlungsautonomie der Kommission auseinandersetzen.

Wie Schneider und Werle (1989: 414; 1990; Coleman 1974) zeigen, kann die Kommission als *korporativer Akteur* konzeptualisiert werden. Damit können für die Untersuchung der Kommission auch Ergebnisse nicht-europaspezifischer Studien genutzt werden. Die Kommission ist durch den römischen Vertrag als korporativer Akteur von den Mitgliedstaaten gegründet und mit bestimmten Rechten ausgestattet. Durch die Übertragung von Handlungsressourcen an einen korporativen Akteur soll dieser für seine Gründer bestimmte Aufgaben übernehmen. Abhängig vom Umfang der verliehenen Rechte kann ein potentiell mehr oder weniger handlungsfähiger korporativer Akteur geschaffen werden. Das Problem dieser Delegation besteht typischerweise darin, daß die Schaffung eines korporativen Akteurs die Erfüllung bestimmter Funktionen erleichtert, gleichzeitig aber die Eigeninteressen des neuen Akteurs die Gefahr einer Abweichung von den Intentionen der Gründer bergen.

Diese Institutionalisierung kollektiven Handelns ist nicht folgenlos. Korporative Akteure bleiben keine bloßen Aggregate ihrer Mitglieder, die nur individuelle Interessen bündeln und auf eine nächste Ebene transportieren. Vielmehr entsteht zusätzlich zu den im korporativen Akteur zusammengefaßten Mitgliederinteressen das Eigeninteresse des korporativen Akteurs an Bestandserhaltung. (Schneider/Werle 1989: 415)

Die Interessen korporativer Akteure lassen sich genauer (und erschöpfend) in einer Dreiteilung fassen: Zu nennen ist das Interesse (erstens) an der Expansion der eigenen Kompetenzen und Ressourcen, (zweitens) an der Monopolisierung von Kompetenzen durch die Dominanz in einer gegebenen Sphäre und (drittens) an der Vergrößerung der Entscheidungsautonomie, um die Realisierung der eigenen Interessen selbst kontrollieren zu können. Diese Interessen werden dadurch gefestigt, daß ihre Verfolgung dem korporativen Akteur von anderen Akteuren unterstellt wird (Schimank 1992: 264; Scharpf 1997b: 68).

Eine weitgehend ähnliche Konzeptualisierung bietet der aus der Ökonomie und der Public-Choice-Analyse stammende Principal-Agent-Ansatz, der vom Rational-Choice-Institutionalismus in der amerikanischen Bürokratieforschung verwandt (Noll/Weingast 1991) und in einigen neueren Arbeiten für die Kommission aufgegriffen wird (Majone 1994a, 1994b; Moravcsik 1995: 622f.; Pierson/Leibfried 1995: 434; Pollack 1997). In dieser Perspektive delegieren Prinzipale Aufgaben an einen Agenten, um auf diese Weise bestimmte Vorteile zu erzielen. Dabei sind sie mit der Gefahr des »agency loss« konfrontiert, der sie durch die Institutionalisierung von Kontrollen begegnen können.

Die Auseinandersetzung mit dem Rational-Choice-Institutionalismus und der verwandten Literatur zum amerikanischen Regierungssystem in der Europaforschung zeigt die Schwierigkeit, den Handlungsspielraum eines Agenten genau zu bestimmen. Deshalb soll die Frage der Handlungsfähigkeit zunächst weiter problematisiert werden.

2.2.1 Das Problem der Handlungsfähigkeit eines korporativen Akteurs

Die *Handlungsfähigkeit* des korporativen Akteurs Kommission, also ihre Fähigkeit zur Entscheidungsfindung und zur Implementation von Entscheidungen, hängt von den ihr übertragenen Ressourcen und dem ihr eingeräumten Handlungsspielraum ab. Damit wird zunächst die Rolle der Mitgliedstaaten hervorgehoben. Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, daß auch interne Handlungsvoraussetzungen für die Entscheidungsfindung bestehen (vgl. Flam 1990: 41). Je weniger die Kommission über interne Koordinations- und Ausgleichsmechanismen verfügt und insofern Züge eines intern heterogenen, kollektiven Akteurs (Scharpf 1991: 288) trägt, umso

mehr werden diese Handlungsvoraussetzungen zum Problem. Insoweit die Kommission eventuelle interne Handlungsblockaden überwindet und die Regierungen ihre Handlungsfähigkeit nicht einseitig determinieren, sondern jener einen Handlungsspielraum einräumen, können auch weitere Akteure die Wettbewerbsrechtsanwendung beeinflussen. Dazu gehört der Europäische Gerichtshof ebenso wie der Ministerrat, das Europäische Parlament und eine Vielzahl privater Akteure.

Unterstützte jede einzelne Entscheidung der Kommission dem Vetorecht jedes Mitgliedstaates, wäre ihr Handeln einseitig durch die mitgliedstaatlichen Regierungen determiniert. Dies behauptet, wie wir gesehen haben, die intergouvernementalistische Integrationstheorie. Meist wird von einer solchen extremen Kontrolle korporativer Akteure abgesehen, weil dies auf Kosten der Aufgabenerfüllung ginge. Mögliche Vorteile der Delegation, beispielsweise geringere Transaktionskosten (Williamson 1985: 18–22), wären in diesem Fall im Vergleich zu einer rein intergouvernementalen Zusammenarbeit kaum noch ersichtlich. Generell ist davon auszugehen, daß einem korporativen Akteur (Mayntz 1986) ein eigener *Handlungsspielraum* eingeräumt wird, damit er die ihm übertragenen Aufgaben erfüllen kann.

Zwei Möglichkeiten sind zu unterscheiden, wie der korporative Akteur neben der Verwirklichung fremder Interessen eigene Ziele verfolgen kann: Er hat einmal die Möglichkeit, innerhalb des eingeräumten Handlungsspielraums unter verschiedenen, vorhandenen Optionen den eigenen Interessen gemäß auszuwählen (Steunenberg 1996: 312, 314). Zum anderen hat er die Fähigkeit, Kontroll- oder Sanktionsversagen der mitgliedstaatlichen Regierungen dahingehend auszunutzen, daß der Handlungsspielraum zur Verwirklichung eigener Interessen vergrößert wird. Wie Pollack (1997) für die Kommission und Alter (1998) für den EuGH zeigen, können supranationale Akteure sich bestimmte strukturelle Vorteile gegenüber den Regierungen zunutze machen, die in der Principal-Agent-Literatur diskutiert werden. Dazu gehört erstens die zu Gunsten des Agenten bestehende Informationsasymmetrie (Arrow 1985: 38). So kann die Kommission von Informationsvorteilen profitieren, zum Beispiel weil sie als einzige einen Überblick über die Situation und die Interessen aller Mitgliedstaaten besitzt (Héritier 1993: 441). Zweitens kann der längere Planungshorizont der Kommission gegenüber den von periodischen Wahlen abhängigen Regierungen ihr helfen, ihren Handlungsspielraum auszubauen (Moe 1990: 124; Pierson 1996: 135). Drittens können Agenten Unstimmigkeiten unter ihren multiplen Prinzipalen ausnutzen. Dies gilt besonders, wenn es zur Sanktionierung des Agenten der Einstimmigkeit der Prinzipale bedarf, wie es in der Europäi-

schen Union bei Vertragsänderungen der Fall ist. Hier muß der Agent nur sicherstellen, daß er mindestens einen Prinzipal durch sein Handeln besser stellt, um eine Sanktion zu vermeiden (Hill 1985).⁴

Hervorzuheben für die Fragestellung dieser Arbeit ist nun, daß es sich bei dem doppelten Bezug der Handlungen eines korporativen Akteurs auf eigene und fremde Interessen um eine analytische Trennung handelt, die empirisch nur schwer nachgezeichnet werden kann. Die Delegation von Aufgaben ist zum Teil der Absicht geschuldet, die Selbstbindung an langfristige Ziele zu verbessern (Majone 1994c: 90). Dafür ist auch das Wettbewerbsrecht ein Beispiel, das aus eben diesem Grund oft einer unabhängigen Behörde übertragen und nicht direkt politisch verwaltet wird. Damit kann die Vernachlässigung der kurzfristigen Interessen der Regierungen Teil der »raison d'être« des Kommissionshandelns und von den Regierungen so gewollt sein. Nicht jede Abweichung von den Interessen der Regierungen geschieht insofern gegen ihren Willen. Ob es sich im Einzelfall um eine geplante Verletzung kurzfristiger Interessen oder aber um nicht-intendierte Kontrollverluste handelt, ist kaum auszumachen, weil auch die Regierungen das Anliegen haben können, ihre Motivation zu verschleiern, um politische Verantwortung zu verlagern.⁵ Ebenso wenig läßt sich aus dem umgekehrten Fall, in dem die Regierungen allen Vorschlägen der Kommission folgen, auf eine besondere Eigenständigkeit der Kommission schließen. Das Gesetz der »anticipated reactions« legt vielmehr nahe, daß sich die Kommission von vornherein an den Interessen der Mitgliedstaaten ausrichtet und Vorschläge vermeidet, die auf Widerstand stoßen könnten (Pollack 1997: 110, 130). Noch weniger sollte man jedoch der Versuchung vieler Rational-Choice-Analysen erliegen, die einen Kontrollverlust von vornherein ausschließen, da ein rationaler Prinzipal dies vorhersehen und dem nicht zustimmen würde (Eisner et al. 1996). An diesen Schwierigkeiten wird deutlich, daß es sehr viel erfolgversprechender ist, den *relativen Handlungsspielraum* von supranationalen

-
- 4 Die Politikverflechtungsfalle von Scharpf (1985) beschreibt einen sehr ähnlich gelagerten Fall. Bei Scharpf geht es darum, daß bei Einstimmigkeit ein Einzelner, der vom Status quo profitiert, Reformen verhindern kann, die sich eine Mehrheit wünscht. In der Principal-Agent-Literatur nutzt ein Agent gemeinsam mit einem Prinzipal diese Entscheidungsblockade aus.
- 5 Beispielsweise legt die eigenartige Argumentation der Bundesregierung im Cassis-Fall (der niedrige Alkoholgehalt des Liqueurs erhöhe die Alkoholismusgefahr, was das Verbot des Liqueurs aus gesundheitlichen Gründen rechtfertige) nahe, daß man sich hier durch private Interessen gezwungen sah, ein Verfahren vor dem Gerichtshof anzustrengen (Interview Nr. 8 [= int 8]). Auch Alter und Meunier-Aitsahalia (1994: 540, 550) argumentieren, daß die Bundesregierung die Verfahrensniederlage nicht überraschte.

Akteuren empirisch zu analysieren, wie es in dieser Arbeit versucht wird, statt sich zu bemühen, einen fallweisen absoluten Kontrollverlust der Regierungen nachzuweisen. Aus der Sicht des Principal-Agent-Ansatzes folgt ebenso wie aus der integrationstheoretischen Debatte, daß ein supranationalistischer oder intergouvernementalistischer Integrationsprozeß im Einzelfall schwer zu belegen sein wird.

Diese allgemeine Problematik gilt auch für die spezielle Frage der Kompetenzen des Artikels 90. Zwar zeigt die sehr späte Anwendung des Artikels 90 in einem Gebiet (Telekommunikation), das zur Zeit der Abfassung der Römischen Verträge noch als reine Staatsaufgabe zählte, sehr deutlich, daß sich die Kommission im Gebrauch dieses Instrumentes von ihrem ursprünglichen Mandat wesentlich entfernt hat. Insofern geht es im Fall des Artikels 90 weniger darum, daß die Kommission eine ihr so übertragene Aufgabe zweifelhaft im eigenen oder im Interesse der Regierungen erfüllt. Stattdessen hat sie – sehr eindeutig – eine ursprünglich anders gemeinte Vorschrift neuartig interpretiert und einer anderen Verwendung zugeführt. Damit ist die Kommission vergleichbar dem EuGH und mit dessen Unterstützung rechtsfortbildend tätig geworden und hat vorhandene Vorschriften im Lichte neuer Ereignisse interpretiert. Trotzdem bleibt fraglich, inwieweit die Regierungen die Kommission in dieser neuen Interpretation von gewährten Rechten offen oder verdeckt unterstützten oder die Kommission gegen deren Interessen handelte.

In den Principal-Agent-basierten Arbeiten finden sich somit Ansatzpunkte zur Beantwortung der Frage nach einer eigenständigen Rolle supranationaler Akteure in europäischen Politikprozessen. Wie Pollack (1997: 130f.) einräumt, kann die Rolle der Kommission jedoch allein durch eine empirische Aufarbeitung geklärt werden. Nur so wird der Gefahr einer einfachen Bestätigung von a-priori-Annahmen über die Kontrollfähigkeit der Prinzipale entgangen.⁶

Wie bemerkt, sind eine Vielzahl von neo-institutionalistischen Arbeiten programmatischen Charakters. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, diesen hier nur insoweit zu folgen, wie sie das Aufgreifen allgemeiner politikwissenschaftlicher Theoriebestände für die Europaforschung fordern. Da sie sich darüber hinaus weniger mit der Kommission im speziellen als mit der Integration insgesamt beschäftigen, soll an dieser Stelle als weitere theo-

6 In dieser Hinsicht ist Pollacks Argumentation vorsichtiger als diejenige Majones (1996: 40), der von einer ausreichenden Kontrolle der Kommission unter Hinweis auf die US-amerikanischen Arbeiten zum Principal-Agent-Modell ausgeht.

retische Basis auf einen allgemeinen institutionellen Ansatz eingegangen werden. Der von Mayntz und Scharpf (1995a) begründete *akteurzentrierte Institutionalismus* ist ein geeigneter Ausgangspunkt, weil dieser erlaubt, institutionelle Faktoren mit der herausgehobenen Bedeutung von Akteuren zu verbinden (s.a. Scharpf 1997b).

2.2.2 Der akteurzentrierte Institutionalismus

Der akteurzentrierte Institutionalismus wird von Mayntz und Scharpf (1995a: 39) als »Forschungsheuristik« beschrieben, die den institutionellen Kontext, Akteurmerkmale und Spezifika der Handlungssituation angepaßt an das Untersuchungsobjekt gleichberechtigt für die Analyse fruchtbar macht. Hierbei geht es nicht »um den *Primat* von Struktur oder Akteurhandeln« (S. 46; HiO), sondern um die Integration beider Perspektiven. Dem Ansatz liegt ein enger Begriff von *Institutionen* zugrunde, der diese als Regeln begreift und von Organisationen als soziale Gebilde abgrenzt. Institutionen haben keine determinierende Wirkung, sondern eröffnen oder beschränken Handlungsmöglichkeiten, indem Verhaltens- und Verfahrensnormen festgelegt sind, Ressourcen gewährt und Relationen zwischen Akteuren beschrieben werden (S. 40–48). Wie *Akteure* diesen Möglichkeitsraum nutzen, hängt weitgehend von ihren Handlungsorientierungen ab. Hierzu gehören (a) der handlungsleitende soziale Bezug, (b) kognitive Orientierungen, die sich auf die Wahrnehmung der Handlungssituation mit ihren Optionen und Folgen beziehen, (c) Interessen und normative Erwartungen als motivationale Aspekte und schließlich (d) Interaktionsorientierungen, die sich auf das relationale Verhältnis der Akteure beziehen. Hauptsächlich unterscheidet man feindliche, kompetitive, egoistisch-rationale und kooperative Orientierungen, die das Handlungsergebnis stark beeinflussen können (S. 52–58; Scharpf 1989: 159). So sind beispielsweise Verteilungskonflikte mit einer kooperativen Orientierung, die das gemeinsam erzielte Resultat hervorhebt, gut zu bewältigen, währenddessen bei einer egoistisch-rationalen Orientierung konkrete Ausgleichsmechanismen benötigt werden. Da bei einer kompetitiven oder gar bei einer feindlichen Orientierung statt des gemeinsamen Ergebnisses die Differenz zwischen den Akteuren beziehungsweise der Schaden des anderen in den Vordergrund tritt, wird eine Einigung unwahrscheinlich. Als drittes Element geht die *Handlungssituation* in den akteurzentrierten Institutionalismus ein. Teils wird sie institutionell geprägt sein, teils sind konkrete Probleme, wenn nicht auch Zufälle verantwortlich,

die in der Wahrnehmung der Akteure ein bestimmtes Handeln nahelegen (Mayntz/Scharpf 1995a: 58–60).

Ferner wird in den Ansatz einbezogen, daß sich Handeln meist in Akteurkonstellationen vollzieht, so daß erst die »Interdependenz aufeinander bezogener Handlungen« (S. 60) das Gesamtergebnis erklären kann. Es lassen sich verschiedene Formen sozialer Handlungskoordination ausmachen: »die einseitige oder wechselseitige Anpassung, die Verhandlung, die Abstimmung und die hierarchische Entscheidung« (S. 61). Diese bestimmen das Ausmaß der individuellen Autonomie und der kollektiven Handlungsfähigkeit und finden eine Entsprechung in den Governanceformen zwischen Markt und Hierarchie. Netzwerkanalyse und Spieltheorie bieten Methoden an, Akteurkonstellationen strukturell zu beschreiben und Interaktionen bei strategischer Interdependenz zu modellieren (S. 61f.).

Mit dem akteurzentrierten Institutionalismus steht so eine umfassende Forschungsheuristik zur Verfügung, die es erlaubt, das Untersuchungsdesign flexibel auf die Eigenheiten der jeweils untersuchten Fälle anzupassen. Damit bietet der Ansatz große Vorteile gegenüber den europaspezifischen, programmatischen Stellungnahmen, die sehr viel allgemeiner bleiben. Nur über ein detailliertes, vergleichendes empirisches Vorgehen kann die Rolle der Kommission im europäischen Politikprozeß herausgearbeitet werden, wie sich aus der Diskussion verschiedener Ansätze schließen läßt. So deuten institutionalistische Arbeiten auf der Basis des Principal-Agent-Ansatzes auf die Gefahr, von einer ausreichenden Kontrolle der Kommission a priori auszugehen. Ebenso wenig kann aber vorschnell ein Kontrollverlust der Regierungen unterstellt werden. Darauf läßt sich auch aus der andauernden Dominanz des Intergouvernementalismus schließen. Deshalb ist auf institutionalisierte Vetomöglichkeiten der Regierungen besonders zu achten (Immergut 1990; Tsebelis 1995). Schließlich läßt sich die Rolle der Kommission auch nicht einfach aus den Eigenheiten der Sektoren ableiten. Auch wenn sich die Sektoren in unterschiedlicher Art und Weise für eine Liberalisierung eignen, kann daraus nicht auf die automatische Umsetzung dieser Politik geschlossen werden. Vielmehr muß auch die Möglichkeit dysfunktionaler Politiken einbezogen und der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Liberalisierungspolitik abhängig vom institutionellen Rahmen von verschiedenen Akteuren – neben der Kommission – beeinflußt werden kann. Da die Kommission in mehreren Politikfeldern eine europäische Liberalisierungspolitik initiierte, kann untersucht werden, von welchen Faktoren ihr Erfolg abhing. Die sicherlich wichtigen unterschiedlichen »Liberalisierungserfordernisse«

der Sektoren werden sich in den Interessen der beteiligten Akteure widerspiegeln, die an die Kommission herangetragen wurden.

Angesichts der für Aussagen über die Rolle der Kommission notwendigen empirischen Rekonstruktion werden im folgenden Kapitel die institutionellen Voraussetzungen für die Handlungsfähigkeit der Kommission im allgemeinen und ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen im besonderen dargelegt. Dies erlaubt es, die Handlungsvoraussetzungen der Kommission im europäischen Mehrebenensystem für die Fragestellung näher zu spezifizieren.

Kapitel 3

Institutionelle Voraussetzungen der Handlungsfähigkeit der Europäischen Kommission

Entscheidet man sich für ein institutionalistisches Untersuchungsdesign, müssen zunächst die institutionellen Gegebenheiten, unter denen die Kommission handelt, erörtert werden. Dazu gehört die Darstellung der Handlungsressourcen der Kommission ebenso wie die der Handlungsrestriktionen und -opportunitäten, die sich aus ihrem Verhältnis zu anderen Akteuren ergeben und teils auf institutionalisierten und teils auf faktischen Abhängigkeiten beruhen. Im folgenden werden der Aufbau und die allgemeinen Kompetenzen der EG-Kommission dargelegt und die spezifischen wettbewerbsrechtlichen, regulativen Kompetenzen der Kommission theoretisch näher begründet sowie empirisch vorgestellt. Auf dieser Basis sollen – unter Fokussierung auf die untersuchten Politikfelder – die institutionellen Abhängigkeiten des Gebrauchs des Wettbewerbsrechts durch die Kommission im europäischen Mehrebenensystem nachgezeichnet werden. Darauf aufbauend kann in den nachfolgenden Kapiteln die Rolle der Kommission in der Liberalisierung der Telekommunikation, der Elektrizität, des Postwesens und der Flughäfen untersucht werden.

3.1 Aufbau und allgemeine Funktionen der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission übernimmt zentrale Funktionen in der Europäischen Union. Grundlegend für ihre Arbeit sind die Artikel 155 bis 163 des EG-Vertrags. Die Kommission ist zunächst die Hüterin der Verträge und achtet auf die Einhaltung des »acquis communautaire«. Darüber hinaus gehört zu ihren Aufgaben das legislative Initiativrecht und die Ausübung der ihr übertragenen Verwaltungsaufgaben, besonders im Agrarsektor, aber auch

in der Wettbewerbspolitik. Zusätzlich hat sie eine wichtige Vermittlerrolle zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Europäischen Organen. Schließlich vertritt sie die Union gegenüber Drittstaaten und in internationalen Organisationen (Edwards/Spence 1994a: 4).¹

Die Kommission besteht aus dem Kolleg der Kommissare und den Dienststellen der Kommission, die überwiegend als Generaldirektionen organisiert sind. Der Kommissionspräsident wird einvernehmlich vom Europäischen Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments eingesetzt, während die Kommissare von den jeweiligen Mitgliedstaaten für ehemals vier und nun fünf Jahre bestimmt werden (MacMullen 1997: 31f.). Das Europäische Parlament muß sodann dem Kollegium der Kommission zustimmen (Darnoux 1995). Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien stellen zwei Kommissare, die übrigen Mitgliedstaaten jeweils einen. Die Kommissare sind gleichberechtigt, wobei die Stellung des Präsidenten durch die Maastrichter und Amsterdamer Vertragsänderungen zunehmend über die eines »primus inter pares« hinausgeht (Donnelly/Ritchie 1994: 39).

Entscheidungen der Kommission werden grundsätzlich im Namen des Kollegiums getroffen. Durch die gemeinsame Verantwortung ist Einigkeit über kontroverse Entscheidungen nicht leicht herzustellen. Allerdings genügt eine absolute Mehrheit, wenn sich kein Konsens erzielen läßt. Es gibt *drei Entscheidungsverfahren* (O'Toole 1988: 72f.): das mündliche Verfahren, bei dem eine Entscheidung auf der wöchentlichen Kommissionssitzung getroffen wird; das schriftliche Verfahren, bei dem Entscheidungen als angenommen gelten, wenn kein Veto eingelegt wird²; und schließlich das Delegationsverfahren, bei dem die Entscheidungsgewalt vom Kollegium auf das Mitglied übertragen wird, in dessen Geschäftsbereich sich das Dossier befindet. Diese Möglichkeit beschränkt sich auf klar definierte Management- oder Verwaltungsentscheidungen begrenzter Relevanz und kann jederzeit widerrufen werden (O'Toole 1988: 73; Bartodziej 1994: 68–70).

-
- 1 Mit der Europäischen Kommission befassen sich neben einer Vielzahl von Aufsätzen (z.B. Ludlow 1991; Peters 1992; Lequesne 1996; Hooghe 1997) auch einige Monographien und zwei Aufsatzsammlungen. Siehe Coombes (1970), Michelmann (1978b), Schmitt von Sydow (1980) und neuerdings Cini (1996b) und Page (1997) sowie die von Edwards und Spence (1994b) beziehungsweise Nugent (1997a) herausgegebenen Bücher. Eher narrativ gehalten ist Ross (1995).
 - 2 Das Verfahren wird vom Generalsekretär der Kommission auf Bitte des zuständigen Kommissionsmitglieds eingeleitet und läuft für fünf Arbeitstage nach Verteilung der entsprechenden Unterlagen. Sobald ein Kommissar dies wünscht, wird die Entscheidung in das mündliche Verfahren überführt.

Jeder Kommissar hat – angelehnt an die französische Verwaltungstradition – ein Kabinett von mittlerweile sechs persönlichen Mitarbeitern, von denen einer typischerweise eine andere Nationalität als der Kommissar besitzt. Die Kabinette gelten als die »guideposts of the nation-state« (Michelmann 1978a; s.a. Ross 1995), da sie zentrale Ansprechpartner für die nationale Ministerialbürokratie und nationale private Interessen sind. Teils werden sogar interne Kommissionsdokumente der heimischen Verwaltung zugespielt, um genauere Instruktionen zu erlangen (Donnelly/Ritchie 1994: 45). Hierin finden die Regierungen – der formellen Unabhängigkeit der Kommission zum Trotz – also eine institutionalisierte Möglichkeit, auf die Kommission derart einzuwirken, wie es der Intergouvernementalismus behauptet. Jedes Kabinett hat einen für die Wettbewerbspolitik zuständigen Spezialisten. Die Mitglieder der Kabinette bereiten die Entscheidungen der Kommission vor und halten vor allem den Kontakt zu den zum Portfolio ihres Kommissars gehörenden Dienststellen (Ludlow 1991: 93; Ross 1994). Besonders zu nennen ist die wöchentliche Sitzung der Chefs de Cabinet, die die Sitzung des Kollegs vorbereitet. Zusätzlich gibt es zweimal wöchentlich ein der Wettbewerbspolitik gewidmetes Treffen (Wilks/McGowan 1996: 234). Vergleichbar dem Entscheidungsverfahren beim Ministerrat, das von COREPER³ vorbereitet wird, werden die hier getroffenen Entscheidungen bei der Kommissionssitzung nur noch als sogenannte A-Punkte abgehandelt, das heißt inhaltlich nicht mehr diskutiert. Besonders im Zusammenhang mit den Kabinetten muß daran erinnert werden, daß es sich bei der Kommission um eine multinationale Organisation handelt, mit den damit verbundenen Problemen unterschiedlicher Sprachen und Verwaltungskulturen, einem komplizierten inneren Proporz sowie dadurch bedingten mangelnden Aufstiegschancen und Motivationsproblemen (Michelmann 1978b; Spence 1994a; McDonald 1997: 68).

An der Kommission ist zunächst ihre vergleichsweise sehr geringe Größe mit weniger als 20.000 Beschäftigten und Kosten von etwa 3 Prozent des EU-Gesamtbudgets hervorzuheben (Spence 1994a: 65). Die Dienststellen der Kommission sind in verschiedene Generaldirektionen aufgeteilt. Die Portfolios der Kommissare finden dabei in der Aufteilung der Generaldirektionen (GD) keine direkte Entsprechung. Zu manchen Kommissaren gehören ebenso mehrere GD, wie eine GD zu mehreren Kommissaren gehören kann.

3 COREPER bezeichnet das Comité des représentants permanents (den Ausschuß der Ständigen Vertreter), das die Botschafter der Mitgliedstaaten versammelt und die Arbeit des Ministerrates vorbereitet.

Übersicht 3-1 Die für die Studie relevanten Kommissare

Zuständigkeit	1985–1989	1989–1993	1993–1995	1995–2000
GD IV Wettbewerb	Peter Sutherland (IRL)	Leon Brittan (UK)	Karel Van Miert (B)	Karel Van Miert (B)
GD XIII Telekom, Post	Karl-Heinz Narjes (D)	Filippo Maria Pandolfi (I)	Martin Bangemann (D)	Martin Bangemann (D)
GD XVII Energie	Nicolas Mosar (L)	Antonio Cardoso E Cunha (P)	Abel Matutes (E), Marcelino Oreja (E)	Christos Papoutsis (GR)

Neben den meist sektorspezifisch ausgerichteten GD, die römisch durchnummeriert sind, gibt es eine Reihe von operationalen Dienststellen, von denen die wichtigsten das Generalsekretariat, das die Arbeit der Kommission intern und in ihren Beziehungen zu den anderen Organen koordiniert, und der juristische Dienst sind, der die Vorschläge der Kommission auf ihre vertragsrechtliche Vereinbarkeit überprüft und die Kommission juristisch vertritt.

Die Gliederung der Kommission hat wichtige Folgen für die interne Abstimmung, da in der Ausarbeitung von Politikvorschlägen in jedem Politikfeld mindestens eine Generaldirektion mit den operationalen Dienststellen wird zusammenarbeiten müssen und meist sogar mehrere Generaldirektionen in die Politikgestaltung involviert sein werden. In den Fällen, wo ein Dossier in die Zuständigkeit verschiedener GD fällt, wird jeweils eine GD die Federführung übernehmen. Die Vorbereitung von Dokumenten wird von dieser geleitet und in enger Kooperation mit den anderen beteiligten GD ausgeführt. Die für die in dieser Arbeit analysierten Politikfelder zuständigen Generaldirektionen sind in der Übersicht 3-2 aufgeführt. Die GD XIII ist zuständig für Post und Telekommunikation, die GD XVII für Energie und die GD VII für Verkehr. Für die im Zentrum der Analyse stehenden wettbewerbspolitischen Entscheidungen ist dagegen die GD IV verantwortlich, deren Zuständigkeit quer zu denen der sektorspezifischen Generaldirektionen steht. Hieraus ergibt sich vor allem in der Telekommunikation eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen der GD IV, die die Federführung über

Übersicht 3-2 Die für die Studie relevanten Generaldirektionen

GD III	Industrie (bis 1993 auch für den Binnenmarkt zuständig)
GD IV	Wettbewerb
GD VII	Verkehr
GD XIII	Telekommunikation, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse
GD XV	Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen (ab 1993)
GD XVII	Energie

Liberalisierungsentscheidungen hat, und der GD XIII, die parallel die notwendigen Reregulierungsmaßnahmen erarbeitet. Weniger zentral ist im Fall der Telekommunikation die GD III und die GD XV. Ihre Relevanz beschränkt sich auf die Zuständigkeit für das öffentliche Beschaffungswesen sowie für die Umsetzung der Richtlinien und die Realisierung des Binnenmarktes. Nur selten wird demnach das wegen etwaiger Interdependenz von Sachfragen bestehende Konsultationsinteresse dieser Generaldirektionen in spezifische Versuche der Einflußnahme münden.

Überlappende Zuständigkeiten wie die der GD XIII und der GD IV führen nicht nur zu Abstimmungsbedarf, sondern enthalten darüber hinaus ein Konfliktpotential, aus dem heraus bei Sachfragen Kompromißlösungen erforderlich werden oder aber Nicht-Einigung und Handlungsunfähigkeit der Organisation resultieren kann. Für die Europäische Kommission ist diese Gefahr zum einen bei der parallelen Zuständigkeit verschiedener sektoraler Generaldirektionen gegeben, die – oft mit einer eigenen Klientel ausgestattet – bemüht sein können, eine Frage in unterschiedliche Richtungen zu beeinflussen (Peters 1992: 106f.; Spence 1994b: 105). Zum anderen können erhebliche inhaltliche Meinungsverschiedenheiten zwischen der zuständigen Fachgeneraldirektion und der Wettbewerbsgeneraldirektion entstehen. Letztere ist nur phasenweise in die Politikgestaltung involviert und somit sehr viel weniger in Politiknetzwerke eingebunden (Peterson 1995: 394). Die besonderen Probleme des Politikfeldes sind ihr meist fremd.

Die Art der internen Organisation, Zusammenarbeit und Koordination kann für die Gestaltung von Politik und die generelle Handlungsfähigkeit der Organisation höchst bedeutsam sein. Welchen Einfluß die interne Struktur in einer bestimmten Frage haben kann, hängt neben der spezifischen Einbettung der Entscheidung von den allgemeinen Handlungsbedingungen

der Kommission ab. Nur insoweit sie in ihrem Verhältnis zu den anderen supranationalen Organen, vor allem dem Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Parlament⁴, sowie zu den mitgliedstaatlichen Regierungen als einzelne und in ihrer Gesamtheit im Ministerrat und im Europäischen Rat einen relativen Handlungsspielraum hat, können Spezifika der internen Organisation für die Art des Handelns überhaupt relevant werden (vgl. Hammond 1996: 165).

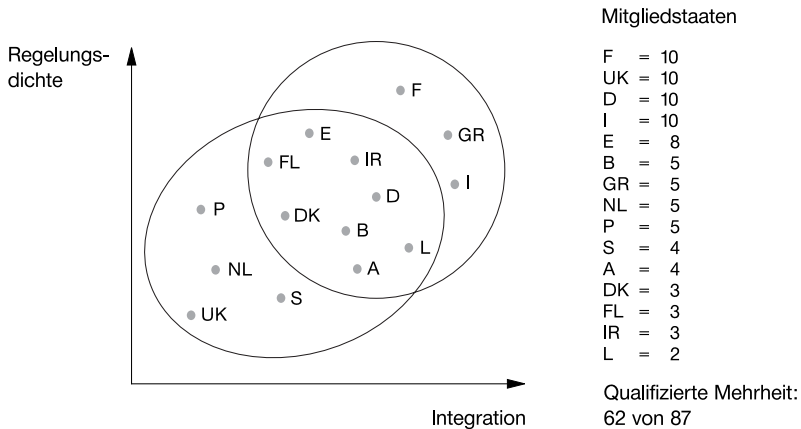
Untersuchungen zur Rolle der Kommission im europäischen Politikprozess haben sich bisher vor allem auf ihr Vorschlagsrecht als ihre sichtbarste Möglichkeit konzentriert, die europäische Integration zu beeinflussen.⁵ Dazu gehören zum einen formale Untersuchungen ihres *formellen* Rechts zur Agendagestaltung (Garrett 1995a; Garrett/Tsebelis 1996; Steunenberg 1994). Der damit verknüpfte Einfluß ist der Tatsache geschuldet, daß Vorschläge der Kommission, die der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit annehmen kann, von diesem nur einstimmig abgeändert werden können. Dadurch kann die Kommission unter verschiedenen Vorschlägen, die im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit bekommen könnten, denjenigen auswählen, der ihren eigenen Interessen, beispielsweise nach vermehrter Integration und einer höheren Regelungsdichte, am besten entspricht. Dies veranschaulicht die Abbildung 3-1. Die Kommission würde in dieser hypothetischen Situation einen Vorschlag unterbreiten, der die Positionen von Frankreich, Griechenland und Italien aufgreift, so daß Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Portugal isoliert würden. Wegen des in diesem Fall geltenden Einstimmigkeitserfordernisses könnte der Ministerrat an der Bevorzugung einer Koalition durch den Kommissionsvorschlag nichts ändern.

Zum anderen hat die Kommission durch ihre zentrale Stellung im europäischen Institutionensystem die Möglichkeit, *informell* die Agenda zu gestalten, indem sie zum Beispiel durch Politikanalysen die Aufmerksamkeit für bestimmte Problemstellungen weckt, europäische Problemlösungsstrategien aufzeigt und eine gemeinsame Situationsdeutung etabliert. Je mehr die Mitgliedstaaten einen Handlungsdruck wahrnehmen, auf desto mehr Resonanz werden die Politikvorschläge der Kommission stoßen, was ihre Chance

4 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) hat kaum konkrete Befugnisse (Lodge/Herman 1980), so daß sein Einfluß auf die Kommission nicht weiter erörtert werden muß.

5 Dagegen obliegt es der jeweiligen die Präsidentschaft haltenden Regierung, die Tagesordnung des Ministerrates zu bestimmen, so daß Vorschläge der Kommission zur Diskussion abgelehnt werden können (Hayes-Renshaw/Wallace 1997: 40). 1993 haben Großbritannien und Dänemark ihre Präsidentschaft auf diese Weise genutzt, um die Integrationsgeschwindigkeit zu verlangsamen (Kerremans 1996: 229–30).

Abb. 3-1 Einfluß des Agenda Setters: Zwei hypothetische Koalitionen für eine qualifizierte Mehrheit im Rat, die unterschiedlichen Kommissionsvorschlägen entsprechen



vergrößert, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Dieser Handlungsdruck ist nicht rein objektiv gegeben sondern Objekt sozialer Konstruktion (vgl. Luhmann 1971: 158), so daß die Kommission auch diese Voraussetzung über die Etablierung einer gemeinsamen Situationsdeutung beeinflussen kann. Wie oft angemerkt wird, erfüllt die Kommission die Voraussetzungen eines Policy-Entrepreneurs, der die Gelegenheit von Politikfenstern nutzen kann, um seine eigene Stellung zu fördern (Kingdon 1984: 189f., 213; vgl. Majone 1994c: 91; Pollack 1996: 448f.; Schink 1993). Die informelle Agendagestaltung spielt auch für die Anwendung des Wettbewerbsrechts eine Rolle, da die Kommission auf diese Weise um Unterstützung für die mit den Maßnahmen verknüpften Ziele werben kann.

Während Analysen des formellen Vorschlagsrechts hauptsächlich formal orientiert sind und im wesentlichen nur die de-jure-Bestimmungen des Vertragsrechts einbeziehen, sind Untersuchungen der informellen Agendagestaltung meist qualitativ ausgerichtet. Da selten mehr als ein einzelner empirischer Fall betrachtet oder die erfolgreiche Agendagestaltung mit Beispielen eines weniger gelungenen Vorgehens der Kommission kontrastiert wird, bleiben die konkreten Bedingungen des Kommissionshandelns meist

unklar. Das bekannteste Beispiel für die Kontingenz der Erfolgsbedingungen der informellen Agendagestaltung ist die unterschiedliche Aufnahme der Einheitlichen Europäischen Akte und des Maastrichter Vertrags (vgl. Nugent 1995: 619; Wallace 1993; s.a. Sandholtz/Zysman 1989). Auch der Erfolg der europäischen Telekommunikationspolitik wird in einigen Analysen auf die gelungene informelle Agendagestaltung zurückgeführt, ohne daß allerdings die konkreten Voraussetzungen herausgearbeitet würden, die es der Kommission erlaubten, durch Diskussionen diese weitreichenden Veränderungen zu initiieren (z.B. Fuchs 1994: 191). Die bisherigen Arbeiten bleiben solange wenig überzeugend, wie nicht auch erfolglos verlaufene Bemühungen der Kommission, durch informelles Agenda Setting Politikvorschläge durchzusetzen, systematisch untersucht und erklärt werden. Im Unterschied zu der häufigen Diskussion der formellen und informellen Agendagestaltung sind die Kompetenzen der Kommission aus dem europäischen Wettbewerbs- und Vertragsrecht kaum erörtert worden. Dabei findet die Kommission hier Handlungsressourcen, die sie in der Politikgestaltung verschiedentlich nutzen und mit ihrer Agendagestaltung kombinieren kann. Diesen Kompetenzen wende ich mich nun zu.

3.2 Die wettbewerbsrechtlichen Handlungsressourcen der Kommission

Das europäische Wettbewerbsrecht gibt der Europäischen Kommission außergewöhnlich weitreichende Befugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten. Deshalb ist die europäische Wettbewerbspolitik wiederholt als einzig wahrhaft supranationales Politikfeld bezeichnet worden (z.B. McGowan/Wilks 1995). Trotz dieser herausgehobenen Stellung hat sich die Politikwissenschaft vergleichsweise wenig mit diesem Politikfeld beschäftigt, wie oft kritisiert wird (Allen 1983: 209; McGowan 1997: 145).⁶

6 Siehe in der letzten Zeit jedoch die Analysen von Cini (1996a), Lavdas/Mendrinou (1995), McGowan/Wilks (1995), Partan (1993), Wilks (1992), Wilks/McGowan (1995a und 1995b). Für einen Überblick siehe auch Rosenthal (1990), Jenny (1992) und Allen (1996). Internationale Vergleiche unter Einbezug der EU finden sich bei Dumez/Jeunemaître (1996) und in den Aufsätzen in Doern und Wilks (1996). Diese Arbeiten befassen sich mit der Wettbewerbspolitik als Politikfeld und sind überwiegend am Kartellrecht interessiert, also den die privaten Unternehmen betreffenden Regeln. Dagegen ist der Gebrauch des Wettbewerbsrechts zur Gestaltung verschiedener Politikfelder, um den es in

Die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Vertragsrechts müssen von den Vorschriften des Vertrags zur Niederlassungsfreiheit und zur Freizügigkeit von Personen sowie der Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs unterschieden werden. Geht es dort um grenzüberschreitende Diskriminierungsverbote für Markttransaktionen, sichert das Wettbewerbsrecht die wettbewerbliche Marktordnung als solche. Damit erlangen die Vorschriften prinzipielle Bedeutung für die nationalen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten.

Das europäische Wettbewerbsrecht hat *zwei Zielsetzungen*. Zum einen richtet es sich gegen *private Akteure*, deren Möglichkeiten zur Etablierung von Kartellen und zur mißbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht begrenzt werden. Neben diesem klassischen Inhalt der Kartellgesetzgebung richtet es sich zum anderen gegen die *mitgliedstaatlichen Regierungen*: Es beschneidet deren Fähigkeit, durch öffentliche Einflußnahme Wettbewerbsverzerrungen zu bewirken. Sowohl die Verleihung von besonderen Rechten als auch die Gewährung von Staatsbeihilfen untersteht hiernach der Kontrolle der Kommission.

Die der Kommission verliehenen, weitgehenden wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen lassen sich mit der Kooperationsproblematik des Gefangenendilemmas, wie in Kapitel 2 ausgeführt, recht schlüssig erklären. Durch die *Delegation* können die mitgliedstaatlichen Regierungen *verschiedene Vorteile erzielen*. Über die Betrauung der Kommission lassen sich Transaktionskosten senken und Spezialisierungsvorteile verwirklichen. Untereinander kann die Einhaltung der Wettbewerbsregeln glaubhaft gemacht und die Anwendung vereinheitlicht werden (Majone 1994b: 38f.). Die für Kooperationsprobleme typische mangelnde Verpflichtungsfähigkeit wird darüber hinaus durch die europäischen Gerichte, also den Gerichtshof (EuGH) und das seit 1989 bestehende Gericht erster Instanz, verbessert (Garrett/Weingast 1993). Bei Problemen mit grenzüberschreitendem Charakter wird deren Handhabung durch die Delegation eventuell überhaupt erst möglich. Schließlich verbessern die Regierungen ihre Selbstbindung zur Einhaltung der Regeln gegenüber Dritten, also vor allem gegenüber den betroffenen Unternehmen. Politisch kontroverse Maßnahmen können auf diese Weise leichter umgesetzt werden (Fiorina 1982: 47; 1985). Dies gilt besonders, wenn die institutionellen Zuständigkeiten relativ intransparent sind (Horn

dieser Untersuchung geht, noch kaum systematischen empirischen Analysen unterzogen worden. Ausnahmen sind die frühe Arbeit von Montagnon (1990) und die eher juristische Analyse von Scott (1995).

1995: 45f.), wie es im Europäischen Mehrebenensystem der Fall ist. Dies erlaubt es, die politische Verantwortung für entstehende Kosten zu verwischen, indem die Regierungen umstrittene Entscheidungen durch die Kommission fällen lassen. Das Konzept der »blame avoidance« (Weaver 1986: 379) bezeichnet diesen Zusammenhang.⁷

Die Delegation an die Kommission vermag die Durchsetzung gemeinsam vereinbarter Regeln grundlegend zu verbessern, weil eine direkte Befassung des Ministerrates die Versuchung gegenseitiger Zugeständnisse beinhaltet. Diese Delegationsvorteile werden auch von den Verantwortlichen wahrgenommen und zur Rechtfertigung der Kommissionskompetenzen verwandt.

Für den Vollzug der Wettbewerbsregeln für *öffentliche Unternehmen, staatliche Monopole und Beihilfen* sieht das Gemeinschaftsrecht vor, daß die Aufsicht ungeteilt der Kommission obliegt. Er ist auch ihre ureigene Angelegenheit. Nur eine Gemeinschaftsinstitution wie die Kommission kann diese Aufgabe unparteiisch und wirksam ausführen. Jede andere Aufgabenverteilung kann nur zur Folge haben, daß der »Bock zum Gärtner gemacht« würde.

(Van Miert 1995: 222; HiO)

Trotz der grundsätzlichen Trennung der wettbewerbsrechtlichen von den anderen Vertragsvorschriften existieren vielfältige Bezüge zwischen beiden Bereichen, so daß die Wettbewerbsrechtsanwendung nicht völlig von der allgemeinen Vertragsdurchsetzung zu trennen ist. Durch die weitgehenden Marktfreiheiten haben auch die allgemeinen Vertragsregeln einen nicht unerheblichen ordnungspolitischen Gehalt. Deshalb hat die Kommission in manchen Fällen die Option, sich statt der spezifischen Wettbewerbsregeln alternativ des allgemeinen Vertragsverletzungsverfahrens zu bedienen. Somit werden im folgenden auch einige allgemeine Vorschriften des Vertragsrechts kurz zu erörtern sein. Neben der Vorstellung der an die Kommission delegierten Befugnisse wird auch jeweils kurz auf die *Entstehungsgeschichte* der Rechte verwiesen, um so Aufschluß darüber zu erhalten, wie die Delegation der Handlungsressourcen motiviert und intendiert war.

7 Eine solche Tendenz kann an die von Tversky und Kahnemann (1985: 28) festgestellte stärkere individuelle Reaktion auf Verluste als auf Gewinne rückgebunden werden. Daraus folgt, daß Regierungen ihr Handeln sehr viel stärker an »blame avoidance« als an »credit claiming« ausrichten, weil mögliche Einbußen signifikanter als mögliche Zugewinne wahrgenommen werden (Weaver 1986).

3.2.1 Die Vorschriften und Instrumente des europäischen Wettbewerbsrechts

Für private Akteure haben im Wettbewerbskapitel des EWG-Vertrags das Kartellverbot des Artikels 85 und das Verbot des Mißbrauchs von Marktmacht des Artikels 86 die größte Bedeutung, wobei sich diese Vorschriften an alle Unternehmen, also auch an öffentliche, richten. Das *Kartellverbot* enthält in seinem dritten Absatz die Möglichkeit einer Freistellung von dem Verbot. Eine solche Möglichkeit sieht das *Verbot des Marktmachtmißbrauchs* nicht vor.

Art. 85 »Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken.«

Art. 86 »Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.«

Diese Vorschriften ähneln den Artikeln 65 und 66 des EGKS-Vertrags von 1951, der dem EWG-Vertrag voranging. Schon sehr frühzeitig, als Antwort auf das Memorandum der Benelux-Regierungen zu den Möglichkeiten weiterer Kooperation, wies die deutsche Regierung auf die Bedeutung des Wettbewerbsrechts hin (Goyder 1988: 22). Auch im Spaak-Bericht wurde diesem ein hoher Stellenwert zugesprochen. Die nachfolgenden Verhandlungen waren vor allem von den unterschiedlichen deutschen und französischen Interessen geprägt. Mehr noch als die grundsätzlichen Prinzipien des Wettbewerbsrechts bereitete die Einigung auf die zu ergreifenden Maßnahmen und die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaftsorganen und nationalen Regierungen Schwierigkeiten. Auf eine abschließende Regelung wurde deshalb zugunsten der Durchführungsbestimmungen des Artikels 87 verzichtet (siehe Küsters 1982: 364–369).

Wie sich später bei der Durchführung der Wettbewerbspolitik zeigte, bestand über wichtige Fragen aber kein Konsens, nämlich über die direkte Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln, über die sogenannte Legalausnahme und das Ge-

nehmigungsverfahren. Offenbar waren diese Vereinbarungen nur Formelkompromisse, denen von maßgeblichen Leuten, insbesondere ... bei den Franzosen, zugestimmt worden war, ohne von dem Regierungsapparat wirklich getragen zu werden. (Küsters 1982: 367)⁸

Zur Umsetzung der Artikel 85 und 86 legt Artikel 87 fest, daß der Ministerrat binnen drei Jahren auf Vorschlag der Kommission die notwendigen Verordnungen und Richtlinien einstimmig erläßt und nach dieser Frist mit qualifizierter Mehrheit handelt. 1962 wurde die entsprechende Verordnung Nr. 17 verabschiedet, die der für die Umsetzung des Kartellrechts zuständigen Kommission sehr weitreichende Befugnisse einräumt.⁹ Danach kann die Kommission alle für ihre Entscheidungen notwendigen Auskünfte einholen, sowohl bei einzelnen Firmen als auch in der allgemeinen Untersuchung von ganzen Wirtschaftszweigen, sie hat eigene Nachprüfungsbefugnisse, kann Geldbußen auferlegen, sei es um unrichtige Auskünfte oder um Vertragsverstöße zu ahnden¹⁰, und auch Zwangsgelder festlegen, wenn Anordnungen nicht befolgt werden. Die nationalen Regierungen sind an diesen Entscheidungsbefugnissen nur durch den *beratenden Ausschuß* für Kartell- und Monopolfragen beteiligt, der von der Kommission anzuhören ist, bevor sie Entscheidungen trifft.¹¹

Die Supranationalität dieses Politikfeldes wird an dieser weitgehenden Delegation von Rechten an die Kommission sehr deutlich. Sie wird auch aus der damaligen *sehr geringen Aufmerksamkeit* für das Wettbewerbsrecht erklärt (Groeben 1982: 80), die sich aus dessen niedrigem Stellenwert im nationalen Kontext ergab. Bereits für die Delegation und nicht erst für die Ausübung der wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen spielte Kontrollversagen der Mitgliedstaaten also eine Rolle. Der EWG-Vertrag wurde parallel zum deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgearbeitet, in den anderen Mitgliedstaaten gab es zu der Zeit nur sehr unvollkommene nationale Wettbewerbsvorschriften (Goyder 1988: 28f.; Dumez/Jleunemaître 1996: 217–222). Überwiegend war man der Meinung, die Artikel 85 und 86

8 Bayliss und El-Agraa (1990: 140f.) erklären die Zustimmung Frankreichs zum Wettbewerbsrecht aus den französischen Interessen an den Überseeterritorien und dem parallel verhandelten Euratom-Vertrag.

9 Verordnung Nr. 17 vom 6.2.1962. Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages, ABl. vom 21.02.1962, 204–211. Siehe hierzu zum Beispiel Ehlermann (1993d).

10 Dafür kann die Kommission bis zu 10 Prozent des letztjährigen Umsatzes vom einzelnen beteiligten Unternehmen festsetzen (Art. 15 II).

11 Ein weiterer beratender Ausschuß existiert für die Fusionskontrolle.

enthielten allgemeine Orientierungsregeln, aber keine konkreten Rechte (Gerber 1994: 103). Dazu kam, daß die Bestimmungen des EGKS-Vertrags (Art. 65, 66) zu einem »less than impressive record« (Swann 1983: 183) der Hohen Behörde der Montanunion geführt hatten. Frankreichs Kompromißbereitschaft in den Verhandlungen rührte von den Erfolgen mit dem Dossier der Agrarpolitik her. Man wollte der deutschen Delegation entgegenkommen, die eine wettbewerbsrechtliche Einigung als Voraussetzung für den Übergang zur zweiten Stufe des Gemeinsamen Marktes genannt hatte (Groeben 1982: 161). Angesichts dieser Umstände überwiegt die Einschätzung, daß ähnlich weitreichende Rechte im nachhinein nicht mehr an die Kommission übertragen worden wären (Rosenthal 1990: 301).

Die Artikel enthalten, wie oft bemerkt wird (Goyder 1988: 29; Schwartz 1993: 611), insofern eine Ambivalenz, als Kartelle und der Monopolmißbrauch verboten werden, die Schaffung neuer Monopole jedoch nicht in die Regeln einbezogen ist. An diese Lücke haben sich die wiederholten Bemühungen der Kommission angeschlossen, durch eine Verordnung des Rates auch die Entstehung von Monopolen über das Recht zur *Fusionskontrolle* überwachen zu können. Die Kommission hat dieses Recht schließlich 1989 mit Hilfe der für sie günstigen Interpretation des EuGH im Fall *Philip Morris* erlangen können (Bulmer 1994b). Dieser Fall gibt ein Beispiel für die Bedeutung, die der EuGH für die Rolle der Kommission in Politikprozessen haben kann. Deshalb soll kurz darauf eingegangen werden.

Im *Philip Morris*-Urteil von 1987 gestand der EuGH der Kommission implizit das Recht zur Fusionskontrolle auf der Basis von Artikel 85 zu. Die durch das Urteil entstandene Situation war für staatliche und private Akteure aus verschiedenen Gründen unbefriedigend (Bulmer 1994b: 431): es fehlte eine Notifizierungsschwelle; durch die Nichtigerklärung von Abmachungen auf der Basis des Artikels 85 wurde man den bei Fusionen betroffenen Eigentumsrechten nicht gerecht; außerdem konnten feindliche Übernahmen nicht einbezogen werden. In der Folge des Urteils notifizierten Unternehmen Fusionen vermehrt bei der zuständigen Generaldirektion IV. Damit wurde die Situation der Mitgliedstaaten durch das Urteil verschlechtert. Vor dem Hintergrund dieses veränderten 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.

From the Commission's perspective the great advantage of this merger regime, using Article 85, was the uncertainty that it generated. This served to put pres-

sure on the doubting member states to settle for a better worked-out and potentially more limited merger regulation. By a combination of luck and skill the Commission had managed to create a problem which the Council felt could be eased only by passing the legislation it had previously refused to consider. (Allen 1996: 171)

Die Fusionskontrollverordnung ist so ein Beispiel dafür, daß der EuGH der Kommission durch seine Rechtsprechung ein Gelegenheitsfenster (Kingdon 1984) eröffnen kann, um Pläne zu verwirklichen, mit denen die Kommission ansonsten keinen Erfolg gehabt hätte.

Der Artikel 90 richtet sich an die Mitgliedstaaten und begrenzt deren Möglichkeiten, in Marktprozesse einzugreifen. Der Artikel gibt der Kommission außergewöhnliche Kompetenzen. Auf die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift wird im folgenden Unterkapitel gesondert eingegangen. Der Artikel verweist über das Wettbewerbskapitel hinaus. »So bildet Art. 90 die *Grundentscheidung des Vertrages über die Behandlung öffentlicher Unternehmen*« (Ipsen 1972: 662; HiO). Der zweite Absatz enthält eine Ausnahme von diesem Verbot, so daß den Mitgliedstaaten ein Bereich legitimen politischen Einflusses gewährt wird.

Art. 90 I »Die Mitgliedstaaten werden in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikeln 7 und 85 bis 94 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.«

Art. 90 II »Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse zuwiderläuft.«

Art. 90 III »Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten.«

Artikel 90 III schließlich gesteht der Kommission das Recht zu, zur Durchsetzung des Artikels 90 I selbständig Entscheidungen oder sogar Richtlinien an die Mitgliedstaaten zu richten. Dazu bedarf es keiner formellen Mitwirkung anderer Organe. Die Entscheidungen der Kommission sind direkt wirksam und Anrufungen des Gerichtshofs haben keine aufschiebende Wirkung. Die Kommissionsrichtlinien richten sich wie diejenigen des Minister-

rates an alle Mitgliedstaaten, denen für die Umsetzung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele Wahlmöglichkeiten verbleiben.¹² Anders als bei den anderen Artikeln des Wettbewerbsrechts, für deren Umsetzung der Vertrag den Erlaß von Vorschriften durch den Rat vorsieht, *fehlt eine entsprechende Verfahrensregelung* für den Artikel 90.¹³

Ein kurzer Verweis auf den Artikel 100a macht die Besonderheit des Artikels 90 III deutlich. Diesem regulären Verfahren gemäß werden Maßnahmen, die auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zielen, vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Das Parlament ist seit dem Maastrichter Vertrag durch das Verfahren der Mitentscheidung involviert (Art. 189b). Gegenüber dem hohen Konsenserfordernis, das eine qualifizierte Mehrheit unter den Regierungen und die Abstimmung mit dem Parlament bedeutet, spricht der Artikel 90 III der Kommission alleine das Recht zur Verabschiedung von Richtlinien zu.

Auch die weiteren Artikel des Wettbewerbskapitels richten sich an öffentliche Akteure. Das *Dumpingverbot* des Artikels 91 war nur in einer Übergangszeit relevant.¹⁴ Die Artikel 92 bis 94 schließlich enthalten die *Kontrolle staatlicher Beihilfen*. Für die Übertragung der Beihilfekontrolle an die Kommission bei den Vertragsverhandlungen waren die Vorteile einer Delegation entscheidend:

Maßgebend dafür, das Entscheidungsrecht der Kommission und nicht dem Rat zu übertragen, war vor allem die Überlegung, die Regierungen könnten sich wechselseitig Zugeständnisse bei der Aufrechterhaltung oder Einführung von Beihilfen machen. (Küsters 1982: 369)

12 Das Vertragsrecht gesteht der Kommission noch an anderen Stellen das Recht zum Erlaß von Richtlinien zu, allerdings sind damit weniger weitreichende Eingriffe als bei Artikel 90 verknüpft. Dazu gehört Artikel 33 VII aus dem Kapitel über den freien Warenverkehr, wo es um die Beseitigung von kontingentähnlichen Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten geht. Eine entsprechende Richtlinie wurde von der Kommission im Dezember 1970 erlassen. Desweiteren erlaubt ihr Artikel 97 aus dem Kapitel zu steuerlichen Vorschriften, Richtlinien oder Entscheidungen an diejenigen Mitgliedstaaten zu richten, deren Abgaben für Waren nicht bestimmten Grundsätzen entsprechen. Auch von dieser Vorschrift hat die Kommission Gebrauch gemacht (1962, 1968 und 1969), allerdings der Vorschrift entsprechend jeweils nur gegen bestimmte Mitgliedstaaten (Hocepiéd 1994: 50).

13 Aus int 56. Es fehlt also ein Äquivalent zum Artikel 87, der ein Verfahren für die Umsetzung der Artikel 85 und 86 vorsieht, das durch die Verordnung Nr. 17 spezifiziert wurde. In ähnlicher Weise kann der Rat, wie gleich gezeigt wird, nach Artikel 94 die Kontrolle staatlicher Beihilfen regeln.

14 Artikel 113 enthält die grundlegenden Vorschriften für die gemeinsame Handelspolitik und das Dumping-Problem.

- Art. 92 I »[S]taatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, [sind] mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.«¹⁵
- Art. 93 Die Kommission wird von Beihilfen unterrichtet und ordnet gegebenenfalls ihre Umgestaltung an; der Rat kann einstimmig eine Beihilfe dennoch genehmigen, wenn außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen.
- Art. 94 Erlaß von Durchführungsverordnungen durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Interessant ist, daß der Rat 1966 einen von der Kommission vorgelegten Verordnungsentwurf für die Durchführung der Beihilfekontrolle ablehnte, so daß die Kommission die Anwendung in den folgenden Jahren weitgehend selbst bestimmte.¹⁶ 1990 bat die italienische Präsidentschaft die Kommission um einen Verordnungsvorschlag der noch immer nicht durch den Rat geregelten Beihilfekontrolle. Dies wurde von der Kommission jedoch zurückgewiesen, da die Beihilfekontrollpraxis mittlerweile durch die Kommission und die Rechtsprechung des EuGH etabliert und somit die notwendige Transparenz und Rechtssicherheit bereits gegeben war. Als Kompromiß einigte man sich darauf, die Regierungen durch ein halbjährliches Treffen mit den nationalen Experten stärker in die Beihilfekontrolle einzubeziehen (Lavdas/Mendrinou 1995: 180, 183). Für bestimmte Aspekte staatlicher Beihilfen hat die Kommission 1997 dem Ministerrat einen Verordnungsentwurf unterbreitet.

Schließlich ist neben den Vorschriften des Wettbewerbskapitels auch der Artikel 37 zum Wettbewerbsrecht zu zählen, der sich mit den staatlichen Handelsmonopolen befaßt (Pescatore 1987: 386, 409–411).¹⁷ Hiernach sind

15 Die Absätze II und III des Artikels 92 enthalten verschiedene, mögliche Ausnahmen zu diesem Verbot, so im Fall der »Teilung Deutschlands«, woraus sich der Streit um die sächsischen VW-Subventionen speist. Die Artikel 93 bis 94 hatten in Artikel 67 des EGKS-Vertrags einen Vorläufer (Goyder 1988: 20).

16 Es wurden lediglich für den Transportbereich entsprechende Regeln erlassen. Für einen kurzen Rückblick über die Beihilfekontrolle siehe Lavdas/Mendrinou (1995: 178–182). Eine ausführliche Schilderung findet sich bei Färber (1995).

17 Pescatore (1987: 386, 412–414) weist außerdem auf die Relevanz der Artikel 101 und 102 hin, die die Behandlung von den Wettbewerb verfälschenden Vorschriften der Mitgliedstaaten, beziehungsweise von geplanten, den Wettbewerb verzerrenden Vorschriften betreffen. Beide Artikel sind jedoch bisher kaum zur Anwendung gelangt und haben deshalb

die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre bestehenden staatlichen Handelsmonopole für Waren schrittweise umzuwandeln. Wie die Regeln des Wettbewerbskapitels wird auch die Umsetzung des Artikels 37 in die jährlichen Wettbewerbsberichte der Kommission aufgenommen, die seit 1970 Auskunft über die Tätigkeit der Wettbewerbsgeneraldirektion IV geben. Für die hier betrachteten Politikfelder erlangte Artikel 37 bereits früh Relevanz: In einem Urteil setzte der EuGH sich mit der Neuerrichtung des italienischen Elektrizitätsmonopols 1962 auseinander und verneinte die Bedeutung der Vorschrift für diesen Fall (Huth 1965: 293).¹⁸

[T]o come within the terms of the prohibition of this article, national monopolies and bodies must on the one hand have as objects transactions in commercial products capable of competition and exchanges between Member States; and on the other hand play a leading part in such exchanges.

(zit. nach Swann 1983: 72)

Während der Gerichtshof in diesem Fall eine Diskriminierung verneinte, da Ausländer wie Inländer durch das Monopol behindert wurden, hat er in späteren Urteilen eine ungerechtfertigte Schranke der Niederlassungsfreiheit gerügt (Kerf 1993: 97). Der Artikel hat vorwiegend im Bereich der Handelsmonopole für Alkohol, Erdöl und Tabak eine Rolle gespielt.

Auch Artikel 222 muß Erwähnung finden, wonach das Vertragsrecht die *Eigentumsordnung* in den Mitgliedstaaten unberührt läßt. Dieser Artikel wird allgemein dafür herangezogen, daß der Vertrag sich neutral zur Frage einer etwaigen Privatisierung verhält und lediglich auf die wettbewerbliche Marktordnung abstellt. Diese Einschätzung ist – wie das folgende Zitat zeigt – jedoch mit Skepsis zu betrachten:

Die Freiheit der Mitgliedstaaten wird durch das übergeordnete Rechtsprinzip des Gemeinsamen Marktes mit seinen Grundfreiheiten, dem Diskriminierungsverbot und der Konstituierung des unverfälschten Wettbewerbs beschränkt. Nur im Rahmen dieser Schranken ist die Verstaatlichung einzelner Unternehmen zulässig, während die Nationalisierung ganzer Wirtschaftsbereiche kaum möglich sein

wenig Bedeutung entfalten können, was auf ihre undeutliche Formulierung zurückgeführt wird.

18 *Flaminio Costa v. ENEL* (6/64). Sammlung der Rechtsprechung (Slg.) 1964/1251. Dies ist das Urteil, in welchem der EuGH die Höherrangigkeit des europäischen Rechts zum ersten Mal etablierte, wobei die Geltung im konkreten Fall verneint wurde. Durch die schrittweise Einführung neuer Rechtsprinzipien – die zunächst aufgeführt wurden, ohne zur Anwendung zu gelangen – ist es dem EuGH wiederholt gelungen, Ansatzpunkte für eine Kritik durch die nationalen Regierungen zu minimieren (Alter 1996: 473).

dürfte. Darüberhinaus können diese Schranken im Einzelfall so hoch werden, daß ... hieraus indirekte beziehungsweise mittelbare Privatisierungsgebote resultieren, zumindest aber deutliche Impulse und Stimuli für eine nationale Privatisierungspolitik. (R. Schmidt 1995: 290f.)

Anders als beim nationalen Kartellrecht, das beispielsweise im deutschen GWB bestimmte Politikfelder explizit aus der Geltung herausnimmt¹⁹, kennt das europäische Wettbewerbsrecht *kaum Ausnahmen* und verzichtet darüber hinaus auf eine Trennung zwischen *unternehmerischen* und *hoheitlichen* Funktionen im öffentlichen Bereich. Lediglich für den Agrarsektor kann der Rat die Geltung näher eingrenzen (Art. 42), was mit einer Verordnung (Nr. 26) für Teile des Kartellverbots 1962 geschah. Der Verkehrssektor wurde zunächst von der Verordnung Nr. 17 ausgenommen und ist später vom Rat durch spezielle Verordnungen geregelt worden (Whish/Sufrin 1993: 359f.). In seinem Geltungsbereich sind die Wettbewerbsregeln des EGKS-Vertrags *lex specialis*; darüber hinaus greift auch für Kohle und Stahl das Wettbewerbsrecht des EWG-Vertrags. Außerdem ergeben sich Einschränkungen für die Rüstungsindustrie (Art. 223 1b; Houttuin 1994). Zwar kann der Rat den Anwendungsbereich der Artikel 85 und 86 gegebenenfalls für einzelne Wirtschaftszweige näher bestimmen (Art. 87 II c), jedoch wird dies so interpretiert, daß der Rat hierbei das Ziel der Verwirklichung der Wettbewerbsregeln und nicht ihre Einschränkung zu verfolgen hat.²⁰ Etwas mehr Flexibilität gibt die Möglichkeit zu Gruppenfreistellungen (nach Art. 85 III), für die die Kommission in Delegation vom Rat Verordnungen erlassen kann. Forschung und Entwicklung sowie Alleinvertriebsverträge oder Normung sind Bereiche, für die solche Freistellungen verabschiedet wurden. Darüber hinaus existiert nur die generelle Ausnahme des Artikels 90 II, deren juristische Interpretation – wie noch zu zeigen sein wird – sich jedoch erst in den letzten Jahren zu festigen beginnt.

Das europäische Wettbewerbsrecht – wie das Vertragsrecht insgesamt – hat seine Relevanz schrittweise entfaltet. Dafür hat der EuGH die Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbsrechts generell großzügig interpretiert

19 Vor allem die Verkehrswirtschaft (§ 99 GWB), Land- und Forstwirtschaft (§ 100 GWB), Kredit- und Versicherungswirtschaft (§102 GWB) und die öffentliche Versorgung mit Gas, Elektrizität und Wasser (§ 103 GWB) sind wettbewerbsrechtliche Ausnahmereiche, in denen die Kontrolle von Marktmacht Regulierungsbehörden überantwortet ist. Die Bundesbahn und die Bundespost waren gänzlich vom GWB ausgenommen (Müller/Vogelsang 1979: 197).

20 Pernice, Art. 87, Rd. 23, in Grabitz/Hilf (1994).

– zum Beispiel in bezug auf die für die Geltung notwendige Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels (Steindorff 1978: 550; Everling 1990: 1004f.) – und die Kommission hat den ihr so eröffneten Spielraum stetig genutzt (Goyder 1988: 415f.).

3.2.2 Die Umsetzung des Wettbewerbsrechts

Die mit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts betraute GD IV ist eine traditionell starke Generaldirektion (Michelmann 1978b: 78; Wilks 1992). In den Anfangsjahren der Gemeinschaft stand die Durchsetzung des freien Warenverkehrs im Vordergrund, und das Wettbewerbsrecht fand auf europäischer Ebene wie auch national wenig Beachtung. Innerhalb des Wettbewerbsrechts lag der Schwerpunkt der Umsetzung zunächst auf den Artikeln 85 und 86. Die die öffentlichen Akteure und vor allem die nationalen Regierungen betreffenden Vorschriften wurden dagegen vergleichsweise spät aufgegriffen und haben vor allem mit dem Binnenmarktprogramm größere Bedeutung erfahren (Gerber 1994). Die Kontrolle öffentlicher Beihilfen ist seit Anfang der achtziger Jahre immer wichtiger geworden (Färber 1995: 248). Hierbei handelt es sich um das die öffentlichen Akteure quantitativ am stärksten betreffende Wettbewerbsrecht (Pescatore 1987: 396).

Mit ihren Rechten hinsichtlich wettbewerbswidriger Eingriffe der mitgliedstaatlichen Regierungen, die den Fokus dieser Arbeit bilden, hat sich die Kommission dagegen am schwersten getan. Da die Kommission mit diesen Rechten nicht nur deutlich gegen kurzfristige Interessen einiger Regierungen verstößt, wie dies bei den Beihilfen der Fall ist, sondern darüber hinaus Entscheidungen trifft, die im weitesten Sinne die *Staatsordnung der Mitgliedstaaten* und die *nationalen Auffassungen über öffentliche Aufgaben* betreffen, ist diese Zurückhaltung verständlich. Somit ist erklärungsbedürftig, warum sie in der Telekommunikationspolitik aufgegeben wurde. Es erstaunt nicht, daß der Artikel 90 als »most difficult of Treaty articles« (Wainwright 1990: 239) bezeichnet wurde und lange Zeit – in Anspielung auf die sehr weitreichenden Kompetenzen – als »sleeping beauty« (Ehricke 1993: 211) galt.

Einen Anhaltspunkt für die relative Bedeutung der verschiedenen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften gibt die Verteilung der Beschäftigten in der

GD IV (McGowan/Wilks 1995: 155).²¹ 1992 waren 44 Prozent der Beschäftigten für die Kartellaufsicht nach Artikel 85 und 86 zuständig, 12 Prozent für die Fusionskontrollverordnung, 21 Prozent für staatliche Beihilfen, 9 Prozent für internationale Regulierung und Koordination, 11 Prozent für Datenverarbeitung, Dokumentation und sonstige Tätigkeiten und nur 3 Prozent für die Kontrolle öffentlicher Unternehmen nach Artikel 90.

Aufgrund der Delegation der wettbewerbsrechtlichen Aufgaben an die Kommission genießt die zuständige GD IV eine außergewöhnliche Kompetenzfülle (Wilks 1992: 4). Hieraus ergeben sich fachspezifische Informationsvorteile. Die sektorspezifischen Generaldirektionen haben der GD IV meist selbst in den Fällen wenig entgegenzusetzen, in denen ihr eigenes Ressort berührt ist und Koordinationsmöglichkeiten mit der GD IV bestehen. Wegen dieser herausgehobenen Stellung werden oft Rivalitäten zwischen der Wettbewerbsgeneraldirektion und den fachspezifischen GD bemerkt (z.B. mit der GD für den Binnenmarkt oder mit den hier relevanten GD für Telekommunikation und Energie).²²

Am meisten Einfluß kann der *juristische Dienst* auf die Entscheidungen der GD IV nehmen (Laudati 1996: 233f.; House of Lords 1993: 150). Er vertritt die Kommission in gerichtlichen Auseinandersetzungen, weshalb seine Zustimmung als Voraussetzung für die Annahme von Rechtsakten durch das Kolleg gilt. Damit ist die GD IV für ihre Handlungsfähigkeit auf eine kongruente rechtliche Einschätzung des juristischen Dienstes angewiesen. Hat der juristische Dienst ein Vorhaben der GD IV mit einem Veto belegt, muß die Kommission das entsprechende Dossier im Kollegium verabschieden, das nun nicht mehr im schriftlichen Verfahren oder im Delegationsverfahren angenommen werden kann. Dadurch steigen die Möglichkeiten des Widerspruchs, wofür im schriftlichen Verfahren sehr gute Gründe benötigt würden (int 6).²³ Die Zustimmung des juristischen Dienstes ist darüber hinaus für den hier betrachteten Bereich nicht banal: Die Wettbewerbs-

21 Eine Ausnahme bildet die Beihilfenkontrolle für die Landwirtschaft und den Verkehr, die den beiden Fachgeneraldirektionen zugeordnet ist.

22 Lavdas/Mendrinou 1995: 176; Michelmann 1978b: 4; Rosenthal 1990: 300; int 2, 3, 7, 14, 42, 45, 52, 55.

23 Das Delegationsverfahren ist technischen Fragen vorbehalten, da das Kollegialprinzip eine weitergehende Delegation von Kompetenzen ausschließt. Bei Widerspruch gegen das Delegations- und das schriftliche Verfahren mindestens eines Kommissars wird das mündliche Verfahren gewählt (Spence 1994b: 109f.).

direktion gilt als unter starkem deutschen Einfluß stehend und der juristische Dienst als den französischen Interessen zugeneigt.²⁴

Die im Rahmen der Wettbewerbsregeln angesprochenen Durchsetzungsrechte der Kommission erfassen nur einen Teil ihrer Kompetenzen. Zusätzlich kann sich die Kommission für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts der Möglichkeit eines *Vertragsverletzungsverfahrens* (Art. 169) bedienen. Auf diese Weise können auch die vertraglich festgelegten und durch die Rechtsprechung des EuGH erheblich ausgeweiteten Bestimmungen zu den Marktfreiheiten (Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital) durchgesetzt werden. Beginnend mit der Warenverkehrsfreiheit hat der EuGH in seiner Rechtsprechung zunächst die unmittelbare Anwendbarkeit der Marktfreiheiten²⁵ bejaht und daraufhin die aus ihnen für die Mitgliedstaaten folgenden Verpflichtungen stark ausgeweitet. So wurde aus einem ursprünglichen Diskriminierungsverbot im Sinne einer Inländergleichbehandlung ein Verbot, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten überhaupt zu beschränken (Behrens 1992: 148). Auch wenn der EuGH in seiner neueren Rechtsprechung der mitgliedstaatlichen Regulierung wieder einen etwas größeren Spielraum zugesteht (Armstrong 1995: 182f.; Reich 1994), wird durch diese Interpretation der Marktfreiheiten die Handlungsautonomie der Mitgliedstaaten erheblich eingeschränkt (Scharpf 1994b).

Ein Vertragsverletzungsverfahren gliedert sich in vier Verfahrensschritte (Weatherill/Beaumont 1994: 165–179).²⁶ Zunächst erfolgt ein informelles *Vorverfahren*, das sich in der Verwaltungspraxis herausgebildet hat. Hierfür richtet der Generaldirektor der zuständigen Generaldirektion ein Schreiben an die betroffene Regierung, die innerhalb einer bestimmten Frist antworten muß. Die Kommission ist bemüht, Vorverfahren innerhalb eines Jahres abzuschließen. Bei etwa einem Drittel der Fälle erfolgt eine Einigung bereits in diesem Stadium. Als nächstes wird das förmliche Verfahren mit einem *Mahnschreiben* eröffnet, das an den Außenminister gerichtet ist und der be-

24 Traditionell hat die GD IV einen deutschen Generaldirektor. Dazu kommt die große Aufmerksamkeit der Deutschen für die Ordnungspolitik im allgemeinen und das Kartellrecht im besonderen. Der französische Einfluß auf den juristischen Dienst gelangte besonders in der Auseinandersetzung um die französischen Atomtestversuche im Oktober 1995 an die Öffentlichkeit, als der juristische Dienst die Vertragsverpflichtungen deutlich zugunsten Frankreichs auslegte (s. FAZ 10.10.1995). Siehe auch Page (1997: 52–58).

25 Eine Ausnahme bildet die Kapitalverkehrsfreiheit, für deren Verwirklichung sekundärrechtliche Maßnahmen notwendig sind (Behrens 1992: 147).

26 Siehe auch Borchardt zu Artikel 169, in Lenz (1994).

troffenen Regierung meist einen Monat für eine Antwort einräumt. Hierin werden die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen dargelegt und der Streitgegenstand umrissen; eine spätere Ausweitung ist nun nicht mehr möglich. In dieser Phase werden etwa die Hälfte der verbliebenen Verfahren beigelegt: In Ausnahmefällen kommt es zur Einstellung, falls die Kommission zu einer veränderten juristischen Einschätzung aufgrund von neu zur Verfügung gestellten Informationen gelangt; meist erfolgt eine Aussetzung, da die betroffene Regierung sich bereit erklärt, die Vertragsverletzung abzustellen. Gegebenenfalls wird als nächstes in einer *mit Gründen versehenen Stellungnahme* der beanstandete Vertragsverstoß mit seiner rechtlichen und faktischen Begründung zusammengefaßt und der Regierung erneut innerhalb von einer Frist (in der Regel zwei Monate) die Gelegenheit gegeben, der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung der Vertragspflichten mitzuteilen. Wiederum werden etwa die Hälfte der verbliebenen Fälle in dieser Verfahrensstufe eingestellt. Als letzter Schritt folgt die *Einreichung einer Klageschrift* beim EuGH durch die Kommission, wofür ihr ein Ermessen in Artikel 169 II eingeräumt ist, dem faktisch jedoch wenig Bedeutung zukommt. Daß nur ein Sechstel aller Fälle schließlich vor Gericht behandelt wird, zeigt das Bestreben der Regierungen, Urteile möglichst zu vermeiden. In der Kommission wird die Einleitung der verschiedenen Verfahrensschritte in der Regel im schriftlichen oder im mündlichen Verfahren verabschiedet (Spence 1994b: 110).

Bis in die zweite Hälfte der siebziger Jahre verfolgte die Kommission Vertragsverletzungsverfahren nur äußerst zögerlich (Rasmussen 1986: 237).²⁷ Für die Kommission ist die Verfolgung von Vertragsverstößen meist mit den verschiedensten politischen Erwägungen und oft mit politischem Druck aus dem betroffenen Mitgliedstaat verbunden. Das mehrstufige Verfahren ist in dieser Hinsicht sehr hilfreich, weil es der Kommission erlaubt, auf nationale Probleme flexibel einzugehen.²⁸ Allerdings erschwert dieser Ermessens-

27 Von den 255 Verfahren nach Artikel 169, die zwischen 1953 und 1983 beim Gerichtshof eingereicht wurden, stammten 139 (ca. 55 Prozent) aus den Jahren 1981 bis 1983 (Everling 1984: 219). Interessant ist auch der weitere Verlauf dieser Fälle: In 125 Fällen erging ein Urteil, das in 113 Fällen gegen den betroffenen Mitgliedstaat ausfiel (in 76 Fällen wurde die Klage zurückgezogen, da der Mitgliedstaat den entsprechenden Verpflichtungen nachgekommen war) (Everling 1984: 221). Erst seit dem Maastrichter Vertrag besteht die Möglichkeit, Bußgelder gegen die Mitgliedstaaten zu verhängen, wenn sie Urteile nicht befolgen (Art. 171 II).

28 Die vorhandene Flexibilität wird vor allem an der Fristgestaltung deutlich. Es finden sich Beispiele, wo die Kommission außerordentlich kurze Fristen setzte, die zum Teil vom

spielraum die Selbstbindung der Kommission, Verfahren wie vorgesehen weiterzuführen, und macht sie anfällig für Forderungen der Mitgliedstaaten. Erleichtert wird die Selbstbindung der Kommission hingegen dadurch, daß bei einer Nicht-Verfolgung die entsprechende Frage dem EuGH auch auf anderem Wege vorgelegt werden kann. Dies kann vor allem im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens geschehen (Everling 1984: 219). Die Artikel 85, 86 und 90 haben direkte Wirkung und können als vorrangiges Recht vor jedem nationalen Gericht geltend gemacht werden. Artikel 90 muß jedoch mit einem weiteren Vertragsartikel mit direkter Wirkung geltend gemacht werden, da der Artikel selbst keine materiellen Rechte verleiht (Page 1982: 31). Benötigt das nationale Gericht eine Interpretationshilfe, kann es eine Vorabentscheidung des EuGH herbeiführen (Art. 177).²⁹ Da in diesem Rahmen die Materie nur unvollständig betrachtet werden kann, handelt es sich aber um eine für alle Beteiligten relativ ungünstige Lösung mit der Gefahr erheblicher Rechtsunsicherheit.

If a substantive question arises it is not always easy for the Court to rule unless the full facts and inferences from them are found by the national court. What may look like a general question of law may depend for its answers on precise findings and if these are not made the Court's view can only be tentative. Moreover, what the parties really want is to challenge the findings of fact or the inferences drawn by the national court. This is not possible under an Art. 177 reference since the Court is in no sense acting as a court of appeal. Even if the Court thinks that the findings of the national court are wrong, or not borne out by the evidence, it cannot put the matter right. (Slynn 1986: 385)

Auch weitere Akteure können das Wettbewerbsrecht zur Anwendung bringen. Dazu gehören zunächst die Mitgliedstaaten, die die Möglichkeit haben, den EuGH wegen Vertragsverletzungen anderer Mitgliedstaaten anzurufen (Art. 170). Dafür wird zunächst die Kommission eingeschaltet, die eine begründete Stellungnahme verfaßt und den betroffenen Regierungen die Möglichkeit zum Austausch gibt. Dieses Mittel wird von den Regierungen jedoch kaum genutzt, da sie es vorziehen, daß die Kommission Vertragsverstoße verfolgt.

EuGH beanstandet wurden (Weatherill/Beaumont 1994: 165–179), ebenso wie Fälle, in denen die einzelnen Verfahrensstufen nur sehr zögerlich verfolgt wurden.

²⁹ Zusätzlich hat die Kommission eine Mitteilung über die Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 verfaßt, in der sie Hilfe für die Sachverhaltsermittlung sowie Rechtsauskünfte anbietet. ABl. EG Nr. C 39/6 vom 13.2.1993.

Die Verordnung Nr. 17 gibt auch den *nationalen Kartellbehörden* die Möglichkeit, die Artikel 85 und 86 eigenständig umzusetzen. Nur auf die Freistellungsmöglichkeit vom Kartellverbot (Art. 85 III) hat die Kommission ein Monopol. Allerdings müssen zunächst durch nationale Gesetze die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, was bis heute noch nicht in allen Mitgliedstaaten erfolgt ist.³⁰ Bis die Kommission selbst ein Verfahren einleitet, bleiben die nationalen Behörden zuständig, müssen dann jedoch die jeweils anhängigen Verfahren einstellen. Selbst wo die notwendigen Voraussetzungen existieren, hat die dezentrale Anwendung des Wettbewerbsrechts bisher kaum größere Relevanz erlangt.³¹

The Bundeskartellamt claimed that »the Commission at present seems to be willing to cede to Member States only the »run of the mill« cases, while dealing with all major cases itself. Under the circumstances it is hardly surprising that the national authorities are not too keen to apply EC competition law.«
(House of Lords 1993: 30)

Private Akteure können zum einen vor nationalen Gerichten auf Umsetzung des direkt wirkenden europäischen Wettbewerbsrechts drängen. Zum anderen sind natürliche und juristische Personen vor den europäischen Gerichten klagebefugt, wenn sie durch Entscheidungen oder Verordnungen individuell und unmittelbar betroffen sind (Art. 173) oder wenn eine begünstigende Entscheidung unterblieb (Art. 175). Nicht möglich sind Klagen gegen den Nichterlaß einer Rechtsnorm oder auf Einschreiten gegen einen Dritten (Ehlers 1993: 149–156). Weitaus öfter als die direkte gerichtliche Auseinandersetzung nutzen private Akteure die ihnen (und auch den nationalen Regierungen) in der Verordnung Nr. 17 eingeräumte Möglichkeit, *Beschwerden* über Wettbewerbsrechtsverstöße bei der Kommission einzureichen. Dies ist mit einem entsprechenden Beschwerdeblatt relativ einfach und bietet den Vorteil, zu einer gemeinschaftsweiten Lösung zu führen (Goyder 1988: 353).³² Die Kommission selbst ist formell nicht verpflichtet, den Beschwer-

30 Erst in sieben von fünfzehn Mitgliedstaaten kann das Wettbewerbsrecht bisher dezentral angewendet werden (Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien und Portugal). Prinzipiell besteht diese Möglichkeit seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Art. 88). In Deutschland wurden die Voraussetzungen (§ 47) mit der 5. Kartellnovelle 1990 geschaffen.

31 Der jährliche Wettbewerbsbericht der Kommission gibt Auskunft über die wenigen Fälle, die von den nationalen Behörden aufgegriffen wurden.

32 Allerdings sind auch nationale Gerichtsverfahren nicht ohne Vorteil (z.B. hinsichtlich Kompensationsmöglichkeiten) und werden in der letzten Zeit häufiger als zuvor genutzt (Goyder 1988: 354).

den nachzugehen (Vesterdorf 1994: 84), fühlt sich in der Regel aber gebunden, die ihr angetragenen Fälle aufzugreifen. Teils wird kritisiert, daß dadurch die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zu sehr von außen gesteuert wird und die GD IV andere Aufgabenbereiche darüber vernachlässigt. Obwohl die Kommission im Wettbewerbsrecht immer die Möglichkeit hat, Vertragsverstöße eigenständig zu verfolgen, fällt es ihr sichtlich leichter, auf der Grundlage vorheriger Beschwerden tätig zu werden. Damit kann sie auf ein entsprechendes Interesse und den Rückhalt von privaten Akteuren verweisen, was sie bei versuchter politischer Einflußnahme der nationalen Regierungen schützt und ihre Handlungsfähigkeit stärkt.³³

[C]omplaints have certain attractions for the Commission. The making of a complaint permits the Commission to shorten the procedures otherwise necessary to open a case; there is a perfectly legitimate populist appeal in being seen to intervene on behalf of the small man faced with unfair treatment. More importantly, the Commission realizes that often complainants have realistically no other source of redress. However, complaints further reduce the Commission's resources available for new projects, for long-term planning or for dealing with notifications. (Forrester/Norall 1984: 30)

Seit 1989 ist zunächst das Gericht erster Instanz für einige Klagearten zuständig (Van der Woude 1992). Dazu gehören Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen, wodurch ein bedeutender Bereich des hier vorgestellten Wettbewerbsrechts erfaßt ist. Ausgeschlossen sind Vorabentscheidungsverfahren, für die der EuGH weiterhin ausschließlich zuständig bleibt. Die Grundlage für eine weitere Instanz wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte gelegt. Für reine Rechtsfragen steht die Revision vor dem EuGH offen.

Die Wettbewerbsgeneraldirektion ist mit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts durch ihren vergleichsweise niedrigen Stellenschlüssel chronisch überlastet, was die systematische Anwendung des Wettbewerbsrechts verhindert (House of Lords 1993: 23). Das kommt vor allem in dem Rückstau an unerledigten Fällen nach Artikel 85 und 86 zum Ausdruck. Allerdings wurden in den letzten Jahren besondere Anstrengungen unternommen, wodurch die Zahl der Fälle von 3.451 noch 1988 auf 1.052 im Jahre 1994

33 1995 griff die Kommission selbst 46 Fälle auf, 145 Fälle gingen auf Beschwerden zurück, und 368 Fälle wurden von den Betroffenen selbst notifiziert. Die entsprechenden Zahlen lagen 1991 bei 23 – 83 – 282 und 1996 bei 94 – 168 – 209 (25. Wettbewerbsbericht 1995: 45; 26. Wettbewerbsbericht 1996: 41).

dezimiert werden konnte.³⁴ Die GD IV leidet unter erheblichem Stellenmangel, was durch einen Vergleich zum US Department of Justice verdeutlicht wird. 269 mit dem Wettbewerbsrecht befaßten EG-Beamten stehen dort über 1.000 Stellen gegenüber, die für das Kartellrecht in einer vergleichbaren Region zuständig sind (House of Lords 1993: 24).³⁵ Darüber hinaus wird der Arbeitsprozeß durch die Übersetzungsprobleme verzögert. Teils hat die Kommission versucht, auf die Arbeitsüberlastung mit Verwaltungsvereinfachung zu reagieren. Das dafür bedeutendste Beispiel sind die »comfort letters« mit denen die meisten Fälle nach Artikel 85 und 86 bearbeitet werden. Nach einer vereinfachten Untersuchung wird in diesen Briefen den Betroffenen die juristische Einschätzung der Kommission mitgeteilt und das Verfahren zum Abschluß gebracht. Obwohl »comfort letters« nicht rechtlich bindend sind, geben sie in der überwiegenden Zahl der Fälle den Unternehmen ausreichende und relativ rasche Rechtssicherheit. So wurden 1996 informell 365 Fälle abgeschlossen (u.a. durch »comfort letters«) und nur 21 förmliche Entscheidungen getroffen (26. Wettbewerbsbericht (1996): 42).

3.2.3 Die Anwendungsgenese des Artikels 90

Anders als die Artikel 85 und 86 hat Artikel 90 kein Äquivalent im Vertrag zur Montanunion. »Art. 90, erst am Ende der Vertragsverhandlungen fixiert, ist keine Regelung aus einem Guß und hat Kompromißcharakter« (Ipsen/Nicolaysen 1964: 2337). Er wurde auf Drängen der Vertreter der Benelux-Länder in den Vertragstext aufgenommen, die Wettbewerbsnachteile durch den ungleich größeren Stellenwert des öffentlichen Sektors in Frankreich und Italien fürchteten (Page 1982: 20; van Gehuchten 1988: 113f.). Die Ausnahme des Artikels 90 II geht vor allem auf französisches Betreiben zurück, womit sichergestellt werden sollte, daß staatsnahe Bereiche wie die Elektrizität vom europäischen Wettbewerbsrecht nicht belangt werden könnten. Es wurde bewußt eine sehr undeutliche Formulierung des Artikels 90 II gewählt (»allgemeines wirtschaftliches Interesse«), um einen möglichst weiten Anwendungsbereich der Ausnahme zu erzielen und so ein Gegengewicht zu

34 Da damit vor allem die relativ einfachen Fälle abgeschlossen wurden, ist ein weiterer vergleichbarer Abbau von Fällen nicht mehr zu erwarten. 1995 lag die Zahl bei 1.178 und 1996 bei 1.263 (26. Wettbewerbsbericht 1996: 43).

35 Der GD IV sind auch nicht ausreichend Stellen zugewiesen worden, um die durch die neuen Mitgliedstaaten bedingte Zusatzbelastung zu kompensieren (Ehlermann 1995: 455).

dem von Frankreich nicht erwünschten Absatz 1 zu schaffen (Ehricke 1994: 172).³⁶ Damit war Artikel 90 von vornherein Ausdruck der unterschiedlichen wettbewerbsrechtlichen Auffassungen der beteiligten Regierungen. Die außergewöhnliche Kompetenzzuteilung an die Kommission war Bestandteil des Kompromisses (Snoy et d'Oppuers 1963: 252).

Les dispositions du Traité me paraissent ainsi susceptibles de dominer le nationalisme éventuel des différents Etats dans le domaine des entreprises publiques et garantir d'une manière véritablement efficace le principe de la concurrence et du développement des échanges qui est l'objectif même du Traité du Marché Commun. (Snoy et d'Oppuers 1963: 255)

Mitte der sechziger Jahre entspann sich eine intensive juristische Fachdiskussion um den bis dahin noch nicht benutzten Artikel.³⁷ Insgesamt wurde die Zielsetzung des Artikel 90 zu dieser Zeit weitgehend als Verdeutlichung der allgemeinen Vertragsverpflichtungen (aus Art. 5 II) für die Mitgliedstaaten angesehen (Marenco 1983: 513). Der Artikel 5 begründet das Prinzip der Gemeinschaftstreue, welches es den Mitgliedstaaten versagt, dem Vertrag entgegenstehende Ziele zu verfolgen (Bach 1992; von Bogdandy 1995). Damit wurde dem Artikel 90 anfänglich in vielen Analysen nur ein geringer eigener Stellenwert zugemessen. Die traditionelle Interpretation der Vorschrift läßt sich wie folgt zusammenfassen: Hiernach verbot der Artikel, Unternehmen staatliche Vorrechte zu gewähren, mit denen gegen die Artikel 85 und 86 verstoßen würde. Damit ließ sich durch Artikel 90 vermeiden, daß sich Unternehmen bei wettbewerbsrechtlichen Verstößen mit staatlichen Auflagen rechtfertigen könnten beziehungsweise daß die Staaten die Vertragsvorschriften mit Hilfe ihrer Nationalisierungsfreiheit (Art. 222) umgingen (Pappalardo 1987: 303–306).³⁸ Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten,

36 Zum Teil widerspricht Marenco (1983: 516f.) dieser geläufigen Interpretation. Nach dem belgischen Verhandlungsführer Baron Snoy et d'Oppuers sei das Wort »verhindert« ein Kompromiß zwischen dem französischen Vorschlag »make impossible« und dem deutschen »make intolerably difficult« (vgl. Snoy et d'Oppuers 1963: 251). Damit hätten die Deutschen einen sehr viel breiteren Ausnahmebereich ins Auge gefaßt, weshalb man den Absatz II nicht ausschließlich als Zugeständnis an die Mitgliedstaaten mit einem größeren öffentlichen Sektor werten dürfe.

37 Siehe zum Beispiel Catalano (1964), Delion (1966), Grussendorf (1965), Mestmäcker (1965), Obernolte (1960) und (ausführlich) Vygen (1967) sowie Semaine de Bruges 1968 (1969).

38 Marenco und Pappalardo waren hohe Beamte beim juristischen Dienst beziehungsweise der GD IV.

in ihre Volkswirtschaften regulierend einzugreifen, wurden in dieser Interpretation kaum berührt (Marengo 1987: 428).

Bereits früh verfolgte eine Minderheit die gegensätzliche Einschätzung, daß mit dem Wettbewerbsrecht (Art. 85, 86) konfligierende staatliche Maßnahmen selbst dann unter Artikel 90 fielen, wenn keine konkreten Verstöße durch Unternehmen festzustellen seien (z.B. Mestmäcker 1965).³⁹ Der hauptsächliche Einwand gegen diese Interpretation war der damit erheblich erweiterte Anwendungsbereich des Artikels.

Das Verbot würde verschiedene Maßnahmen erfassen, die integrierter Teil der Wirtschaftspolitik eines Staates sind Die Notwendigkeit, eine Grenze zu ziehen, über die hinaus staatliche Maßnahmen aufgrund von Artikel 90 in Verbindung mit Artikel 85, 86 nicht verboten werden können, wurde schon damals erkannt. (Pappalardo 1987: 306)

Außer den anderen Wettbewerbsregeln wurde die Verbindung mit dem allgemeinen Vertragsrecht diskutiert, da staatliche Maßnahmen ebenso zu einer Einschränkung der Binnenmarktfreiheiten führen konnten (Page 1982: 22). Nach der Diskussion der relevanten Literatur spitzt Pescatore das Problem folgendermaßen zu:

[T]he question of how far the performance of the particular tasks assigned to services of general economic interest or revenue-producing monopolies requires exemptions from the Treaty rules on free movement, non-discrimination and fair competition. (Pescatore 1987: 405)

Als mögliche Ausnahmen unter Artikel 90 II wurden die Versorgungswirtschaft, Banken, Versicherungen sowie das Verkehrs- und Postwesen diskutiert (vgl. Huth 1965: 332f.; Vygen 1967: 92f., 102; Franck 1969: 49). Anders als im nationalen Recht sei die klassische Hoheitsverwaltung nicht von vornherein aus der Geltung des Wettbewerbsrechts ausgenommen.

The exclusion of the sovereign activity of the State in economic intercourse, does not, however, accord with the aim of Article 90, para. 1, which is to subject the *member States* to the provisions of the Treaty, and in particular to the rules of competition. These rules are also (and perhaps precisely then) important when

39 Mestmäcker, damals Berater der Kommission, war mit seiner Interpretation schließlich erfolgreich. »Mestmäcker hatte die Genugtuung, daß seine Auffassungen vom Gerichtshof, insbesondere in seiner Rechtsprechung zu Art. 90 Abs. 1 und 2 übernommen wurden« (von der Groeben 1996: 34). Von der Groeben war der erste für Wettbewerb zuständige Kommissar.

the State participates in market activity in exercising sovereign powers.
(Schindler 1970: 63; HiO)

Obwohl umstritten blieb, was als Unternehmen im Sinne des Artikels einzuordnen war, gab es so frühzeitig sehr weitgehende Interpretationen. »The Treaty is satisfied only if the concept of ›public enterprise‹ covers every possible participation in the market on the part of the State« (Schindler 1970: 60).

Im Kontext dieser frühen Diskussion über die Interpretation des Artikels und angesichts der äußerst spärlichen historischen Informationen zu dessen Ursprung⁴⁰ ist es aufschlußreich, kurz die nationalen wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen zu dieser Zeit zu referieren. In der Bundesrepublik sind Tätigkeiten der öffentlichen Hand mit öffentlich-rechtlichen Ausschließlichkeitsrechten vom GWB ausgenommen (Huth 1965: 118f.). Auch in Frankreich und Italien fällt die öffentliche Hand nicht unter die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen (S. 130, 139). Ebenso ist diese Ausnahme von öffentlich-rechtlichen Beschränkungen in Belgien und den Niederlanden gegeben (S. 144). In Großbritannien, das damals noch nicht dem EWG-Vertrag beigetreten war, wird eine Sonderstellung »by or under any act of Parliament« begründet (S. 148).

Mit dem *Sacchi*-Urteil des EuGH von 1974 festigte sich die Interpretation von Artikel 90.⁴¹ Danach setzte der Verweis auf die von Mitgliedstaaten erlassenen besonderen und ausschließlichen Rechte im Absatz 1 die mögliche Rechtmäßigkeit dieser Rechte voraus. Ein Vertragsverstoß der privilegierten Unternehmen mußte nachgewiesen werden.

According to the case law of *Sacchi*, for the establishment of unlawfulness of a state measure it is required to prove not merely the creation or extension of the state monopoly but the specific exercise of the monopolistic power in an arbitrary way and actual effects on trade. (Chung 1995: 91; HiO)

40 Siehe die wenigen Bemerkungen am Anfang des Unterkapitels. Dagegen finden sich sehr viel mehr Informationen zu den Artikeln 85 und 86 (vgl. Goyder 1988; Küsters 1982). Das Desinteresse für die Entstehungsgeschichte ist einerseits bemerkenswert, wenn man die Publikationsfülle zu der Vorschrift seit den späten achtziger Jahren bedenkt, und andererseits verständlich: Angesichts der auf Artikel 90 aufbauenden Maßnahmen wird deutlich, daß man sich auf eine historische Interpretation nicht berufen könnte.

41 Zusätzlich hat der EuGH bis Ende der achtziger Jahre eine alternative Rechtsprechung verfolgt und staatliche Eingriffe in den Wettbewerb aus einer Kombination von Artikel 5 II, 3f (jetzt 3g) und 85/86 interpretiert, anstatt Artikel 90 aufzugreifen (siehe Ehrlicke 1994).

Unklar blieb dabei, wie die in Artikel 90 II gewährte Ausnahme zu interpretieren war. Relativ unstrittig war die Voraussetzung einer formellen Betrauung der Unternehmen und die Tatsache, daß nicht nur Dienstleistungen, sondern auch Waren und Kapital in die Ausnahme einbezogen waren (Page 1982: 28), und die Ausnahme eng auszulegen sei (Mestmäcker 1988: 559). Außerdem hatte der EuGH dargelegt, daß Artikel 90 II noch keine individuellen Rechte begründete, so daß nationale Gerichte den Artikel nicht anwenden konnten (Page 1982: 32).⁴² Darüber hinaus blieb die folgende Beobachtung relevant bis der EuGH Ende 1997 das Vorgehen der Kommission gegen die Elektrizitäts- und Gasmonopole (siehe Kapitel 5) nicht unterstützte:

The European Court has generally avoided any hard and fast definition of the categories of undertakings covered by Article 90 (2) and it is therefore impossible to give any definitive answer to this question on the basis of its preliminary rulings to date. (Page 1982: 29)

Mitte der siebziger Jahre erfolgten auch von seiten der Kommission erste Schritte zu einer Anwendung von Artikel 90. Im fünften Wettbewerbsbericht von 1975 kündigte die Kommission das Vorhaben einer Kommissionsrichtlinie an, mit der nicht nur die den Mitgliedstaaten aus Artikel 90 erwachsenden Verpflichtungen spezifiziert, sondern auch Regeln zur besseren Überprüfbarkeit der Einhaltung des Artikels 90 I durch die Mitgliedstaaten eingeführt sowie die Transparenz der Finanzbeziehungen zu öffentlichen Unternehmen vergrößert werden sollten.⁴³ Das Europäische Parlament, das diese Ankündigung unterstützte, hatte die Kommission bereits 1971 aufgefordert, ihre Rechte aus Artikel 90 wahrzunehmen und sicherzustellen, daß Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen beseitigt würden. Es dauerte jedoch noch einige Zeit, in der sich die Kommission auch mit nationalen Experten, den betroffenen Unternehmen und weiteren interessierten Parteien beriet, bis sie 1980 ihre erste Kommissionsrichtlinie verabschiedete (Hocepiéd 1994: 51). Hierin ging es nur noch um die Verbesserung der Transparenz der finanziellen Beziehungen der Mitgliedstaaten zu ihren öffentlichen Unternehmen. Die darüber hinausgehenden Ziele waren von der Kommission bald nach der ersten Ankündigung fallen gelassen worden.

42 Diese Rechtsprechung hat sich später geändert (vgl. Kapitel 5).

43 5. Wettbewerbsbericht (1975: 118; zit. nach Hocepiéd 1994: 51). Der Autor ist in der GD IV mit der Anwendung des Artikels 90 auf die Telekommunikationspolitik befaßt.

Die *Transparenzrichtlinie*⁴⁴ schrieb den Mitgliedstaaten bestimmte Informationspflichten vor. Unterlagen über die finanziellen Beziehungen zu öffentlichen Unternehmen mußten fünf Jahre lang bereitgestellt werden und waren der Kommission auf Verlangen mitzuteilen. Betroffen war

jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben kann. (Art. 2)

Durch die Einbeziehung eines nur mittelbaren Einflusses sowie der Aufnahme des Verzichts auf Gewinne oder auf eine normale Verzinsung enthielt die Richtlinie relativ weitgehende Bestimmungen (Hochbaum 1985: 483f.). Frankreich, Italien und Großbritannien – die Mitgliedstaaten, in denen der öffentliche Sektor das größte Gewicht hatte in der Gemeinschaft – reichten daraufhin eine Klage beim EuGH ein.⁴⁵ Im Ministerrat hätten diese Mitgliedstaaten die für eine Richtlinie notwendige qualifizierte Mehrheit verhindern können (Ress 1983: 605). Deutschland und die Niederlande unterstrichen dagegen ihr Interesse an der Transparenzrichtlinie und traten dem Verfahren auf seiten der Kommission bei (Everling 1984: 227).⁴⁶

Der Gerichtshof bestätigte die Kommission. In seinem Urteil wurde der Kommission zugestanden, auf der Basis von Artikel 90 zu handeln, obwohl nach Artikel 94 auch der Ministerrat Durchführungsbestimmungen für die Beihilfenkontrolle erlassen konnte.

Die Auffassung, die originäre Rechtsetzungsbefugnis stehe aufgrund der für die Aufteilung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen geltenden Grundsätze in vollem Umfang dem Rat zu, während

44 Richtlinie der Kommission (80/723/EWG) vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. EG Nr. L 195/35 vom 29.7.1980.

45 Rechtssachen 188–190/80, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich gegen die Kommission – »Öffentliche Unternehmen – Transparenz der finanziellen Beziehungen zum Staat«, Slg. 1982, 2545.

46 Ohne konkretes rechtliches oder sachliches Interesse kann jeder Mitgliedstaat allen Direktklagen als Streithelfer beitreten sowie bei Vorabentscheidungsverfahren eine Stellungnahme abgeben. In der Regel werden diese Rechte hauptsächlich zur Verteidigung eigener Interessen und weniger im Interesse der Fortentwicklung der europäischen Rechtsordnung genutzt (Everling 1993: 712).

die Kommission nur Überwachungs- und Durchführungsbefugnisse besitze, findet in den Bestimmungen des Vertrages über die Organe keine Stütze.⁴⁷

Damit wurden der Kommission für einen Teilbereich konkurrierende Zuständigkeiten der Rechtssetzung eingeräumt (Emiliou 1994: 502). Als Kriterium für etwaige staatliche Beihilfen diente die Frage, ob ein privater Investor ebenso wie die mitgliedstaatliche Regierung gehandelt hätte (Mestmäcker 1988: 555f.).⁴⁸

Die Transparenzrichtlinie wurde 1985 geändert, um die bis dahin ausgeschlossenen öffentlichen Unternehmen der Bereiche Wasser und Energie (einschließlich Atomenergie), Post, Telekommunikation, Transport und die öffentlichen Kreditinstitute mit einzubeziehen.⁴⁹ 1991 erfolgte eine zusätzliche Ausweitung der Transparenzrichtlinie, die erneut zu einem Verfahren führte. Die Kommission hatte versucht, über eine bloße Mitteilung die Transparenzrichtlinie auch auf die verarbeitende Industrie anzuwenden.⁵⁰ Gegen diesen Schritt der Kommission klagte Frankreich. Der Gerichtshof gab der französischen Regierung recht, daß die Kommission die Änderungen nicht in dieser Weise veranlassen konnte (Papaioannou 1994). Daraufhin verabschiedete die Kommission die Maßnahme als weitere Änderung der Transparenzrichtlinie.⁵¹

Nach dem Erfolg mit der Transparenzrichtlinie vor dem Gerichtshof bediente sich die Kommission 1985 erstmalig der Möglichkeit, auf der Grundlage von Artikel 90 III Entscheidungen gegen einzelne Mitgliedstaaten zu erlassen. Anders als Kommissionsrichtlinien, über die beim wöchentlichen Treffen des Kollegiums abgestimmt wird, können Entscheidungen *intern* auf

47 Urteil des Gerichtshofes vom 6. Juli 1982. Französische Republik, Italienische Republik und Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nord-Irland gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (C-188–190/80). 1. Leitsatz.

48 Interessant ist, daß Everling, damals Richter am EuGH, nicht so sehr die konkurrierende Rechtssetzung, sondern die implizit anerkannte Beihilfekontrolle von öffentlichen Unternehmen als bedeutsam an diesem Urteil hervorhob (Everling 1982: 309).

49 Richtlinie der Kommission (85/413/EWG) vom 24. Juli 1985 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. EG Nr. L 229/20 vom 28.8.1985.

50 Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten (91 C 273/02). Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie. ABl. EG Nr. C 273/2 vom 18.10.1991.

51 Richtlinie 93/84/EWG der Kommission vom 30. September 1993 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. EG Nr. L 254/16 vom 12.10.1993.

der Grundlage des *schriftlichen Verfahrens* getroffen werden.⁵² Ihre Annahme fällt dadurch leichter. Im schriftlichen Verfahren kann eine Maßnahme nur bei wichtigen inhaltlichen Gründen verändert werden. Durch die fehlende Diskussion muß eine sich gegenseitig verstärkende, ablehnende Gruppendynamik nicht gefürchtet werden. Unter diesen Umständen führt auch das konflikthafte Verhältnis zwischen den für Wettbewerbsfragen zuständigen Kabinettsmitgliedern und den Dienststellen zu weniger Änderungswünschen bezüglich der Maßnahmen (int 6a).

Die erste Artikel-90-Entscheidung *Vorgeschriebene Öffentliche Versicherung* wandte sich gegen eine neue gesetzliche Festlegung in Griechenland, daß das Vermögen der öffentlichen Hand und aller ihrer Unternehmen durch öffentliche Versicherungsgesellschaften zu versichern sei, und daß darüber hinaus öffentliche Banken ihren Kunden empfehlen sollten, ebenfalls auf diese Versicherungsträger zurückzugreifen.⁵³ Da die griechische Regierung weder die Entscheidung der Kommission anfocht noch die entsprechenden Maßnahmen ergriff, kam es zu einem Vertragsverletzungsverfahren auf der Basis von Artikel 169, in dem der Gerichtshof wegen der fehlenden Anfechtung jedoch inhaltlich nicht mehr Stellung zu Artikel 90 nahm (Wainwright 1990: 258).⁵⁴

An dieser Auseinandersetzung wird ein Vorteil von Maßnahmen nach Artikel 90 im Vergleich zu Vertragsverletzungsverfahren besonders deutlich. Gemäß Artikel 173 bleibt dem betroffenen Mitgliedstaat zum Widerspruch gegen die Maßnahme nur zwei Monate Zeit. Wird diese Frist versäumt, kann die Kommission das entsprechende Verhalten mit einem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169) anmahnen, *ohne daß die inhaltliche Richtigkeit* der Entscheidung noch *bestritten werden könnte* (Kerf 1993: 77). Die nächste Entscheidung nach Artikel 90 erging 1987 gegen Spanien und betraf den Verkehrssektor. Sie soll erst in dem entsprechenden Unterkapitel besprochen werden.

52 Seit 1996 hat sich dies geändert und der juristische Dienst empfiehlt auch bei Entscheidungen das mündliche Verfahren (int 6a).

53 Entscheidung 85/276/EWG der Kommission vom 24.4.1985 über die in Griechenland vorgeschriebene Versicherung von öffentlichen Vermögen und der von griechischen öffentlichen Banken gewährten Kredite. ABl. EG Nr. L 152/25 vom 11.6.1985.

54 Rechtssache 226/87, Urteil des Gerichtshofes vom 30.6.1988, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Republik Griechenland. Slg. 1988, 3611. Die griechische Regierung unternahm dennoch nicht die notwendigen Schritte, so daß die Kommission ein weiteres Verstoßverfahren einleitete, was die nur begrenzten Sanktionsmöglichkeiten der Kommission unterstreicht (Hutchings 1994: 46).

Die Anwendungsgeschichte des Artikels 90 reflektiert auch die *organisatorische Zuständigkeit* innerhalb der GD IV. So war der Artikel in den siebziger Jahren der Abteilung für staatliche Beihilfen zugewiesen und aus dieser Zeit resultierte die Transparenzrichtlinie. In den achtziger Jahren wurde der Artikel der für die horizontale Koordination zuständigen Abteilung zugeordnet, die mit den anderen Generaldirektionen zusammenarbeitet und die dort auftretenden Wettbewerbsrechtsverstöße verfolgt. In diese Zeit fallen die sektorspezifischen Anwendungen, die im Verlauf der Arbeit untersucht werden. Mitte 1994 wurde die mit Artikel 90 befaßte Einheit »Öffentliche Unternehmen, Staatsmonopole, Durchführung von Artikel 101 und 102« aufgelöst. Die fehlende organisatorische Zuständigkeit hat seitdem die Anwendung des Artikels insofern erschwert, als der Artikel nicht Teil der Jahresstatistiken einer Arbeitseinheit ist und institutionalisiertes Wissen über den Gebrauch des Artikels fehlt. Anders als die Richtlinien treffen die auf Artikel 90 gegründeten Entscheidungen das Zuständigkeitsmuster weniger genau, da sie zum überwiegenden Teil auf an die GD IV gerichtete Beschwerden zurückgehen (Hocepiéd 1994: 59f.).

Abschließend muß festgehalten werden, daß die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrags eine erhebliche Relevanz entfaltet haben, trotz ihres Ursprungs in den sehr unterschiedlichen wettbewerbsspolitischen Auffassungen in den Mitgliedstaaten und ihrer zum Teil formelkompromißhaften Formulierung. Das mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeleitete Binnenmarktprogramm hat seinen Erfolg in nicht unerheblicher Weise dem Stellenwert des Wettbewerbsrechts zu verdanken (Ehlermann 1992b).⁵⁵ Dennoch hatte der Vertrag zunächst – das zeigen bereits die Formelkompromisse – keine primär neoliberale Ausrichtung (Marenco 1987). Für die ebenso vertraglich vorgesehene Koordination der nationalen Wirtschafts- und Industriepolitiken müssen die mitgliedstaatlichen Regierungen jedoch die anspruchsvolle Entscheidungsregel einer qualifizierten Mehrheit erfüllen (Mestmäcker 1988: 533). Insofern stellt der Vertrag doch keine neutrale Wirtschaftsverfassung dar (R. Schmidt 1995: 288). Während die Formelkompromisse des Wettbewerbsrechts – wie gezeigt wurde – langsam in der Interpretation der Rechtswissenschaft, der Kommission und der Rechtsprechung konvergierten, blieb die Einigung im Ministerrat mit den verschiedenen ordnungspolitischen Auffassungen und politischen Traditionen

55 Dabei wurde der Binnenmarktkonzeption der EEA zunächst die Vernachlässigung des Wettbewerbsrechts und die einseitige Hervorhebung der Binnenmarktfreiheiten vorgeworfen (VerLoren van Themaat 1988: 124).

der Mitgliedstaaten belastet (Hodges/Woolcock 1993; Rahmsdorf 1982; Scherpenberg 1992). Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, daß in der EU eine institutionell angelegte Verzerrung zugunsten der *negativen Integration* besteht (Scharpf 1994b: 478, 1996b: 35; Streeck 1995: 56). Das »market-making« – die Aufhebung von nationalen Regeln, die dem gemeinsamen Markt zuwiderlaufen – kann weitgehend von der Kommission und den Gerichten durchgesetzt werden, während der *positiven Integration* – der politischen Gestaltung des Marktes – das sehr hohe Einigungserfordernis im Ministerrat entgegensteht.⁵⁶

3.3 Die Europäische Kommission als Akteur im europäischen Mehrebenensystem

Ihre wettbewerbsrechtlichen Befugnisse sind der Europäischen Kommission von den mitgliedstaatlichen Regierungen im Hinblick auf eine bestimmte Zielsetzung verliehen worden. Als mit eigenen Interessen ausgestatteter korporativer Akteur wird die Kommission bei deren Umsetzung jedoch neben dem auferlegten Zweck auch eigene Ziele verfolgen. Bereits die bisherige Darstellung des Gebrauchs ihrer Kompetenzen hat gezeigt, daß dies beizeiten durchaus kontrovers verläuft und von den Interessen der Regierungen abzuweichen scheint. Inwieweit die Kommission erfolgreich ihre eigenen Interessen verwirklichen und somit auch eine eigenständige Rolle im europäischen Liberalisierungsprozeß spielen kann, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehört zunächst der Einfluß der mitgliedstaatlichen Regierungen, die im europäischen Entscheidungsprozeß privilegiert sind (Moravcsik 1994; Rieger 1995: 362; Marks et al. 1996a: 346). Außerdem sind die weiteren supranationalen Akteure, wie der EuGH, und private Akteure relevant. Schließlich hat die Handlungsfähigkeit eines korporativen Akteurs interne Voraussetzungen (Flam 1990). Zusammengefaßt kann das Handeln der Kommission durch die folgenden *Interaktionen* geprägt werden: die (1) der Kommissare untereinander, (2) der Regierungen untereinander im Ministerrat oder im Europäischen Rat, (3) der Kommission und der Regierungen,

⁵⁶ Damit ist selbstverständlich nicht gesagt, daß nicht auch der Gerichtshof marktgestaltende Regeln durchsetzt, wofür die Rechtsprechung zur Gleichstellung der Frauen ein Beispiel ist (vgl. Pierson 1996: 151; Alter/Vargas 1997), sondern nur, daß die Durchsetzung der positiven Integration mit der der negativen Integration nicht Schritt halten kann.

(4) der Kommission und der betroffenen Unternehmen, (5) der Unternehmen untereinander sowie schließlich (6) der Kommission und der anderen europäischen Organe Parlament und Gerichtshof.⁵⁷ Den Fallstudien bleibt es vorbehalten, zusätzlich die Auswirkungen situativer Faktoren und sektorspezifischer Bedingungen auf das Handeln der Kommission einzubeziehen. Merkmale des Politikfeldes, beispielsweise in bezug auf die Frage, inwieweit sich Entscheidungen dekomponieren lassen (Simon 1962), erlauben oder erschweren der Kommission eine inkrementelle »Politik der kleinen Schritte«, die meist erfolgreicher ist als unvermittelte, umwälzende Vorschläge (Lindblom 1959).

Zuerst sollen die *kommissionsinternen Voraussetzungen* der Handlungsfähigkeit aufgegriffen werden (Nugent 1997b: 290). Durch die Einteilung in verschiedene Dienststellen mit einer wenig ausgeprägten horizontalen Koordination (Pag 1987: 473; Cram 1994: 214; Peters 1994: 14; Page 1997: 135) und die kollegiale Verantwortung der Kommissare kann die Handlungsfähigkeit der Kommission durch interne Konflikte relativ leicht blockiert werden. Diese interne Heterogenität kann die Willensbildung derart erschweren, daß das Ergebnis – wie es typisch für einen *kollektiven Akteur* ist – von niemandem gewollt wurde (Scharpf 1997b: 54–57). Da die Kommission auch selbst bei internen Konflikten von außen noch als ein einheitlicher Akteur wahrgenommen wird, ist sie insgesamt aber als korporativer Akteur zu behandeln.

Für die wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen einschließlich den Erlaß von Kommissionsrichtlinien und für die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169) gegen wettbewerbsrechtliche Verstöße hat die GD IV die Federführung. Insoweit die Maßnahmen Teil eines umfassenderen sektorspezifischen Politikprogramms sind oder ein solches berühren, wird die Entscheidung der GD IV mit der betroffenen Fachgeneraldirektion koordiniert. Damit ist in den hier untersuchten Fällen die Wettbewerbsgeneraldirektion nicht nur von der Zustimmung des juristischen Dienstes abhängig, sondern muß sich auch mit der GD XIII beziehungsweise der GD XVII ab-

57 Ohne Zweifel ließe sich das analytische Modell noch sehr viel komplexer gestalten, indem auch die nationalstaatliche Ebene weiter aufgeteilt, transnationale Akteure, die nur einige Mitgliedstaaten umfassen, einbezogen würden, etc. (s. z.B. V. Schneider et al. 1994: 478). Der Zuschnitt des analytischen Rahmens ist abhängig von der Fragestellung und sollte nicht ontologisiert werden (Scharpf 1994b: 495). Für die hier interessierende Frage nach der Handlungsfähigkeit der Kommission scheint die vorgenommene Aufteilung zum einen hinreichend übersichtlich zu sein und zum anderen ausreichend, um die Dynamik des Handlungsumfeldes der Kommission einzufangen.

stimmen. Das heißt, daß bei Meinungsverschiedenheiten mit diesen Generaldirektionen der Wettbewerbskommissar wahrscheinlich in Abstimmungen nicht mit den Stimmen der für die Fachgeneraldirektionen verantwortlichen Kommissare rechnen kann. Besonders wenn die geplante Maßnahme im mündlichen Verfahren zu verabschieden ist, wird es schwer fallen, im Kolleg die notwendige Mehrheit zu erzielen, um fortzufahren zu können.

Dabei kann für die GD IV unterstellt werden, daß sie daran interessiert ist, die ihr übertragenen Handlungsressourcen des Wettbewerbsrechts zu nutzen, zu festigen und soweit wie möglich auszubauen. Für die Kommission als Ganzes wird eine solche Absicht dagegen nicht immer gegeben sein. So kann die Anwendung des Wettbewerbsrechts sowohl mit den Zielen anderer Generaldirektionen als auch mit dem Gebrauch weiterer Handlungsressourcen der Kommission konfliktieren. Darüber hinaus können übergeordnete Organisationsinteressen gegen die Wettbewerbsrechtsanwendung sprechen. So ist es möglich, daß die Kommission in Einzelfällen durch den Verzicht auf wettbewerbsrechtliche Kompetenzen ihre langfristige Handlungsfähigkeit eher sichert als durch deren Gebrauch. Sei es, weil eine bestimmte Maßnahme einen langfristigen Ansehensverlust bedeutete oder aber der Kommission zum Tausch andere Handlungsressourcen angeboten werden.

Durch die zentrale Stellung der *mitgliedstaatlichen Regierungen* sind deren *Einflußmöglichkeiten* für die wettbewerbsrechtliche Handlungsfähigkeit der Kommission besonders wichtig. Hierbei ist zwischen der Fähigkeit der Einflußnahme des Ministerrates und des Europäischen Rates zum einen und derjenigen der einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen zum anderen zu unterscheiden.

Formell sind die Kommissare von den Mitgliedstaaten unabhängig und der europäischen Vereinigung verpflichtet (Art. 157 II). Institutionell wird diese Unabhängigkeit durch die Tatsache unterstützt, daß die Kommissare einzeln kaum abberufen werden können. Der EuGH kann nur in Fällen grober Pflichtverletzung einen Kommissar absetzen, was noch nie passiert ist (MacMullen 1997: 29). »In contrast to national politicians, Commissioners enjoy a remarkable security of tenure in office« (Donnelly/Ritchie 1994: 34). Damit sind einzelne Kommissare nicht sanktionierbar, während die Absetzung der gesamten Kommission in den meisten Fällen eine zu starke Sanktion wäre, um glaubhaft zu sein. Auch die vom Europäischen Parlament ausgeübte Kontrolle bezieht sich auf das Kolleg der Kommissare und ist wenig effektiv (Clergerie 1995).

Zur Kontrolle der wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen hat der Ministerrat die Möglichkeit, entsprechende Durchführungsverordnungen zu erlassen

und durch die Einrichtung von Ausschüssen die Umsetzung des Wettbewerbsrechts durch die Kommission zu kontrollieren. Da für den Artikel 90 die Ermächtigung zum Erlaß solcher Vorschriften durch den Ministerrat im Vertrag fehlt (int 56), bestehen diese Kontrollmöglichkeiten nur für die anderen wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen. Durch die Einrichtung von *beratenden Ausschüssen* bleibt der Einfluß des Ministerrates jedoch auch auf diese Kompetenzen gering.⁵⁸ Darüber hinaus existieren Komitologie-Ausschüsse in der Telekommunikations- und Energiepolitik. Da sie jeweils zur Umsetzung spezifischer Richtlinien geschaffen werden, spielen sie für die Anwendung des Wettbewerbsrechts aber keine Rolle.⁵⁹

Gelegenheiten der formellen Einflußnahme der Gesamtheit der Regierungen auf die Ausübung der Kompetenzen nach Artikel 90 III bestehen damit kaum. Dem Ministerrat bleibt nur die Möglichkeit, zum einen den EuGH anzurufen, wenn er die Anwendung des Artikels 90 III als vertragswidrig einschätzt. Ein solches Vorgehen birgt jedoch die Gefahr, daß der EuGH die Kommission in ihrer Vertragsinterpretation unterstützt, womit die umstrittene Kompetenzausübung bestärkt würde. Zum anderen können die Regierungen anläßlich von Nachverhandlungen im Europäischen Rat eine *Vertragsänderung* herbeiführen, durch die dem Ministerrat entweder das Recht zur Regelung der Umsetzung des Artikels 90 eingeräumt würde oder aber die Kompetenzen insgesamt beschnitten werden könnten. Wegen des notwendigen Einstimmigkeitserfordernisses ist diese Einflußnahme nur äußerst schwer umzusetzen und gegenüber der Kommission auch kaum anzudrohen. Das zeigt sich unter anderem daran, daß sich Einschränkungen der Kompetenzen der Kommission und des Gerichtshofs bisher auf die Übertragung

58 Bei den anderen Formen der Komitologie hat der Rat selbst das Letztentscheidungsrecht. In der Komitologie-Entscheidung von 1987 wurden verschiedene Arten von Ausschüssen festgelegt, die die Implementation von Richtlinien durch die Kommission kontrollieren und spezifizieren. Mit Implementation ist in diesem Kontext die nähere Spezifizierung von regulativen Maßnahmen gemeint, für die der Ministerrat in seinen Richtlinien einen Handlungsspielraum einräumt. Zur Komitologie gehören Verwaltungs- und Regelungsausschüsse sowie beratende Ausschüsse, eine Dreiteilung, die 1968 eingeführt (Bradley 1992) und 1987 rechtlich neu abgesichert wurde (Meng 1988). Bei den beratenden Ausschüssen liegt das Letztentscheidungsrecht bei der Kommission, bei den Verwaltungs- und Regelungsausschüssen ist in Konfliktfällen jeweils die Anrufung des Ministerrates vorgesehen, wobei die mitgliedstaatliche Kontrolle bei den Regelungsausschüssen am weitreichendsten ist.

59 Beispiele sind der ONP-Ausschuß, der durch die Rahmenrichtlinie zu »Open Network Provision« gegründet wurde und der Zulassungsausschuß für Telekommunikationsendeinrichtungen, der ebenfalls durch die entsprechende Richtlinie eingerichtet wurde. Beides sind beratende Ausschüsse.

neuer Rechte beschränkt haben, zum Beispiel bei der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Innenpolitik. Eine Sanktionierung über den Entzug bestehender Zuständigkeiten ist dagegen kaum gelungen (Alter 1996: 478f.).

Außerdem bestehen für den Ministerrat Möglichkeiten der *informellen Einflußnahme* auf die Nutzung des Artikels 90. Sie ergeben sich daraus, daß die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die hier untersuchten Politikfelder Teil umfassender Politikprogramme ist. Damit ist auch die über Artikel 90 durchsetzbare Liberalisierung Gegenstand von Diskussionen im Ministerrat und seinen Untergliederungen, dem COREPER und der sich aus nationalen Beamten zusammensetzenden Ratsarbeitsgruppe. Auch wenn dem Ministerrat die formelle Mitbestimmungsbefugnis fehlt, kann er die Kommission beeinflussen. Eventuell ist es dem Ministerrat möglich, die eigene Verabschiedung von Richtlinienvorschlägen an eine bestimmte Art der Wettbewerbsrechtsanwendung zu knüpfen. Aber auch ohne ein explizites Junktum wird sich die Kommission von der Einstellung des Ministerrates beeinflussen lassen. Seine Zustimmung wird für die Annahme aller von ihr vorbereiteten Politikvorschläge benötigt. Noch bevor die Kommission eine Sanktionierung über eine Vertragsänderung zu befürchten hat, kann sie durch ein konfrontatives Verhalten zum Ministerrat vielfältige Nachteile erleiden, zum Beispiel im Hinblick auf seine langfristige Kooperationsbereitschaft oder die ihr von außen zugestandene Legitimation ihres Handelns.

Der durch den Ministerrat und seine Untergruppen auf die Wettbewerbsrechtsanwendung der Kommission ausgeübte Einfluß ist nicht nur einseitig als Kontrolle zu werten. In dem Verhältnis liegt für die Kommission auch die Chance, ihren Handlungsspielraum zu erweitern (Pollack 1997: 114–116). Diese ist vor allem der Tatsache geschuldet, daß es sich beim Ministerrat um ein *fachspezifisches* Gremium handelt. Hierin sind für die Telekommunikationspolitik meist die Minister und Beamten aus den nationalen Postministerien (in manchen Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel in Großbritannien, ist das Wirtschaftsressort zuständig) und für die Energiepolitik aus den Wirtschafts- oder Energieministerien vertreten. Die wiederholte, langfristige Kooperation in Expertengremien führt zu einem Übergewicht der Fachinteressen, neben denen das auferlegte nationale Mandat verblaßt. Fachbeamte und Botschafter in COREPER »go native« und räumen den gemeinsamen Interessen der supranationalen Kooperation einen größeren Stellenwert ein als denen ihrer nationalen Basis (Pag 1987: 453; Spence 1993: 49). Dies gibt der Kommission die Möglichkeit, den Vertretern der Mitgliedstaaten die Maßnahmen ihrer Wettbewerbspolitik frühzeitig nahezubringen und sie durch die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht

für ihre Ziele zu gewinnen. Zwar ist die Akzeptanz der Wettbewerbsrechtsanwendung durch fachspezifische Beamte und Minister nicht gleichbedeutend mit der Unterstützung durch die nationale Regierung. Ihr steht es frei, sich beispielsweise juristisch gegen wettbewerbsrechtliche Maßnahmen zu wenden, die von dem jeweiligen Minister informell gutgeheißen wurden. Aber die Beamten und Minister können national um Verständnis für die Ziele der Kommission werben. Untersuchungen haben darüber hinaus wiederholt gezeigt, daß die nationale Kontrolle über die Delegierten in den fachspezifischen Ministerräten und Arbeitsgruppen sehr gering ist, weil unterstellt wird, daß nationale Interessen verfolgt werden, wo es oft um fachspezifische geht (Vetterlein 1989: 5; Bach 1993: 235f.; Eichener 1993: 231).

Der Kontakt der Kommission mit dem Ministerrat und seinen Untergruppen (s. González-Sánchez 1992) ist nicht die einzige Möglichkeit der Regierungen in ihrer Gesamtheit, auf die Anwendung des Wettbewerbsrechts informell einzuwirken. Nationale Beamte sind zusätzlich in bei der Kommission angesiedelten *beratenden Ausschüssen* involviert, mit denen sich die Kommission für die Ausarbeitung ihrer Politikvorschläge berät. In der Telekommunikationspolitik ist dies die Gruppe der hohen Beamten (Senior Officials Group of Telecommunications [SOGT]), die 1983 durch einen Ratsbeschluß auf Vorschlag der Kommission bei ihr eingerichtet wurde (Kuhn 1980: 291).⁶⁰ Zum Teil nehmen dieselben Beamten teil, die auch in der Ratsarbeitsgruppe mitwirken. Damit beteiligt die Kommission diese Beamten bereits an der Vorbereitung von Politikentwürfen, über deren Annahme sie später beraten. In der Telekommunikationspolitik ist in den letzten Jahren die Bedeutung der SOGT einem neuen ad hoc-Ausschuß der nationalen Regulierungsbehörden gewichen (High Level Committee), der 1993 gegründet wurde und die zuständigen Abteilungsleiter der nationalen Ministerien versammelt. Während die SOGT bei der GD XIII angesiedelt war, haben die GD IV und die GD XIII gemeinsam den Vorsitz des High Level Committee. Ein vergleichbares Gremium existiert für die Energiepolitik, das wegen der geringeren Bedeutung von Politikvorschlägen seitens der Kommission im Verlauf der Energiepolitik aber kaum relevant war. Die »High Level Energy Group« trifft sich nur einmal im Semester und gibt der

60 Für die Telekommunikation findet sich eine kurze Beschreibung der verschiedenen Ausschüsse in: European Commission: The Institutional Framework for the Regulation of Telecommunications and the Application of EC Competition Rules. Final Report. Luxembourg 1996, S. 6–11.

Kommission die Gelegenheit, sich mit höheren Beamten als den in der Ratsarbeitsgruppe vertretenen zu besprechen (int 14).

Da es sich um ihr Initiativrecht handelt, ist die Kommission nicht gezwungen, diese Ausschüsse mit Vertretern der Mitgliedstaaten zu konsultieren (Algieri/Rometsch 1994: 134). Die Zusammenarbeit gibt der Kommission aber die Chance, hochrangige nationale Beamte sehr frühzeitig für ihre Pläne einzunehmen. Die nationalen Regierungen haben durch die beratenden Ausschüsse der Kommission bereits in einem frühen Stadium die Möglichkeit, Pläne zur Anwendung des Wettbewerbsrechts kennenzulernen. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die die Kommission als Teil oder zur Unterstützung eines sektorspezifischen Politikprogramms vorbereitet, und sehr viel weniger für einzelne Beschwerden, die hier kaum zur Sprache kommen.

Zusätzlich zu dem gemeinsamen Handeln im Ministerrat oder in den Ausschüssen können die *einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen* versuchen, auf die Kommission einzuwirken. Auch hierbei handelt es sich um ein rein informelles Vorgehen. Trotz der formell abgesicherten, institutionalisierten Unabhängigkeit der Kommission ist mitgliedstaatlicher Einfluß auf das Kolleg nicht zu übersehen. Die Kabinette der Kommissare sind die Ansprechpartner für nationale Interessen. Bei den Kabinettsmitgliedern, für die die Tätigkeit ein Karrieresprungbrett darstellt, ist auch ein persönlicher Anreiz gegeben. Durch eine Intervention des Kabinetts kann beispielsweise versucht werden, das Weiterreichen eines Dossiers von den Dienststellen zum Kolleg zu verhindern.⁶¹ Bei wichtigen Fragen schaltet sich ohne Zweifel neben dem Kabinett auch der Kommissar selbst ein. Üblicherweise erkundigen sich Kommissare vor der Annahme von Entwürfen im Kolleg beim »country they know best« über eventuelle Probleme (int 20). Trotz dieser informell institutionalisierten Kontrolle kommt der formellen Unabhängigkeit große Bedeutung zu. Auf eine delikate Grenzziehung zwischen legitimem Einfluß und notwendiger Unabhängigkeit weist die Aufmerksamkeit, die eine versuchte Weisung des Bundesjustizministeriums an die deutschen Kommissare 1995 erregte. Ein Brief des Kommissionspräsidenten Santer an die Bundesregierung in dieser Sache ließ das deutsche Verhalten als klaren und ungewöhnlichen Verstoß erkennen.⁶²

61 Im Buch von Ross (1995) finden sich vielfältige Beispiele der Aufmerksamkeit für nationale Sensibilitäten (z.B. S. 130–135). Siehe auch Page (1997: 114).

62 Hierbei ging es um einen Richtlinienentwurf zur Haftung von Verbrauchsgüterproduzenten für Schäden, die ihre Produkte nach dem Verkauf beim Konsumenten anrichten, gegen den die deutschen Kommissare stimmen sollten (FT 3.8.1995; HB 4./5.8.1995).

Die relative Unabhängigkeit der Kommissare wird auch durch Rekrutierungsmuster gestützt. So stehen nach einer empirischen Untersuchung von Page und Wouters (1994: 454–456) die meisten Kommissare am Ende ihrer Karriere und treten nach ihrer Brüsseler Tätigkeit nicht erneut in die nationale Politik ein. »[T]here is little direct political incentive for many commissioners to pay attention to their own domestic politics since so few of them are likely to take it up again« (S. 456).

Empirisch ist es äußerst schwer, den informellen Einfluß der Regierungen auf die Wettbewerbsrechtsanwendung nachzuzeichnen. Es ist deshalb auch selten möglich, den Einfluß der Regierungen in ihrer Gesamtheit von demjenigen einzelner Regierungen auf »ihre« Kommissare zu differenzieren. Es liegt aber nahe, die Einflußnahme einzelner mitgliedstaatlicher Regierungen als eine der *negativen Koordination* (Mayntz/Scharpf 1975: 147; Scharpf 1994a) zu begreifen, in der je nach nationalstaatlicher Bedeutung einer Frage das Kabinett und eventuell der Kommissar einem unterschiedlich starken Druck des Vetos ausgesetzt wird. Durch die formelle Unabhängigkeit wird sich die Legitimation dieser Art der Einflußnahme auf bedeutende Fragen nationaler Relevanz beschränken. Dagegen wäre es möglich, daß es die fachspezifische Diskussion in den Komitees und im Ministerrat über die negative Koordination hinaus erlaubt, Vorschläge für die Anwendung des Wettbewerbsrechts in *positiver Koordination* zu erarbeiten.⁶³ Währenddessen die Komitees für Zuständigkeiten des Ministerrates eine solche Art der Koordination ermöglichen (vgl. Eichener 1993; Pierson/Leibfried 1995: 436; Starbatty/Vetterlein 1990), würde eine ähnlich breite Diskussion des Wettbewerbsrechts von der Kommission verlangen, ihr übertragene Befugnisse freiwillig mit den Regierungen zu teilen.

Die bestehenden Möglichkeiten der nationalen Regierungen, über die Ausübung von Vetos hinaus die Anwendung des Wettbewerbsrechts informell zu gestalten, sind mit diesen Treffen allerdings verwandt. Es bieten sich dafür *bilaterale Kontakte* zwischen den nationalen Fachbeamten und den Mitarbeitern der GD IV an, die durch die Komiteearbeit vermittelt sind. Natio-

63 Im Unterschied zur negativen Koordination, bei der Problemlösungen aus der Sicht nur eines Akteurs oder einer Organisationseinheit erarbeitet werden, den von den Folgewirkungen betroffenen Akteuren aber eine Vetomöglichkeit zusteht, werden bei der positiven Koordination die vorhandenen Handlungsoptionen gemeinsam entwickelt. Das erlaubt es, über die Orientierung am Pareto-Kriterium (d.h. an der Sicherung der Status quo-Positionen aller Beteiligten) hinausgehend, nach Lösungen zu suchen, die dem Kaldor-Kriterium entsprechen, also die Wohlfahrt aller verbessern, obwohl es für einzelne Akteure zu Einbußen kommt, für die aber Kompensationen gesucht werden können (Scharpf 1993: 69).

nale Beamte können Anwendungsmöglichkeiten für das Wettbewerbsrecht aufzeigen und der Kommission Anregungen für zukünftige Maßnahmen geben. Die Beamten können hieran ein Interesse haben, wenn sich mit Hilfe des europäischen Wettbewerbsrechts die Umsetzung eigener politischer Ziele erleichtern läßt. Die Kommission dagegen erhält durch diese Kontakte zwar nicht unbedingt die Unterstützung der möglicherweise betroffenen Regierung, bekommt aber Aufschluß darüber, in welchen Gebieten der Gebrauch wettbewerbsrechtlicher Instrumente wahrscheinlich akzeptiert würde.

Schließlich haben auch die Regierungen die Möglichkeit, einzeln oder mit anderen gegen Richtlinien oder Entscheidungen der Kommission nach Artikel 90 III wie auch gegen andere wettbewerbsrechtliche Entscheidungen den EuGH anzurufen. Inhaltlich läßt sich auf diese Weise aber kein Einfluß mehr nehmen. Die Regierungen können sich so nur gegen einen Kompetenzmißbrauch der Kommission wenden und müssen die Gefahr abwägen, daß sich der EuGH auf die Seite der Kommission stellt und diese zusätzlich stärkt, wie es bei der Transparenzrichtlinie der Fall war.

Durch die fehlenden formellen Mitentscheidungsrechte des Ministerrates haben die Regierungen im institutionellen System der EU wenig Möglichkeiten, die Anwendung des Artikels 90 richtungsweisend mitzubestimmen. Die Regierungen können nur durch ihre gemeinsame Gegnerschaft im Ministerrat eine Vertragsänderung glaubhaft androhen oder durch Druck auf »ihre« Kommissare eine positive Entscheidung im Kolleg verhindern, es sei denn, die Kommission bemüht sich im Gebrauch des Artikels 90, die Positionen der Regierungen einzubeziehen. Abbildung 3-2 faßt die verschiedenen Einflußmöglichkeiten der Regierungen zusammen.

Auch *nicht-staatliche Akteure* können das Handeln der Kommission in vielfältiger Weise prägen. In den hier untersuchten Politikfeldern sind auf der Seite der *Anbieter* mit den PTTs (Post-, Telefon- und Telegraphenverwaltungen) und den Elektrizitätsversorgungsunternehmen vorwiegend sehr staatsnahe Akteure in den Politikprozeß involviert.⁶⁴ Sie zeichnen sich vor allem anfänglich durch sehr enge Beziehungen zu ihren nationalen Regierungen aus und versuchen erst mit der Zeit vermehrt, die Kommission eigenständig zu beeinflussen. Dazu treten besonders in der Telekommunikation neue Diensteanbieter, die sich auf der europäischen Ebene ebenso wie die traditionellen Anbieter verstärkt in Verbänden organisieren. Auf der Seite

64 Ich spreche deshalb in den Fällen, in denen ich mich ausschließlich oder teilweise auf die traditionellen Anbieter beziehe, von nicht-staatlichen Akteuren (anstatt von privaten Akteuren).

Abb. 3-2 Einflußmöglichkeiten der Regierungen auf die Kommission

	Einzelne Regierungen	Ministerrat (und dessen Untergruppen)
formell	Anrufung des EuGH nach Erlaß der Maßnahme	Komitologie (nur beratend) Anrufung des EuGH
informell	Druck auf Kabinette und Kommissare (<i>negative Koordination</i>); evtl. gemeinsames Interesse der Fachebene und der Kommission an der Wettbewerbsrechtsanwendung (<i>positive Koordination</i>)	evtl. Junktim mit anderen Maßnahmen; Diskussion mit der Kommission

der *Nachfrage* sind hauptsächlich die Großanwender relevant (V. Schneider 1991: 59–62), da private Nutzer ihre Interessen kaum zum Tragen bringen können (vgl. Olson 1971). Zum Teil sind Großanwender auf der europäischen wie auf der nationalen Ebene in speziellen Verbänden organisiert, zum Teil werden ihre Interessen an Liberalisierung aber auch von den allgemeinen Wirtschaftsverbänden, besonders von UNICE, vertreten. Dazu kommen vor allem für die Telekommunikationspolitik die Gewerkschaften als Vertreter der Beschäftigteninteressen. Ähnlich wie in anderen Politikfeldern haben sie aber auch hier Mühe, ihre Positionen in den europäischen Politikprozeß einzubringen (Streeck/Schmitter 1992: 212f.). Eine weitere Akteurkategorie sind die Telekommunikationsgerätehersteller. In den Reformen auf nationaler Ebene haben sie eine wichtige Rolle gespielt (Werle 1990: 359), da sie traditionellerweise die technische Entwicklung der nationalen Telefonsysteme gemeinsam mit der PTT bestimmten. Für die europäische Telekommunikationsliberalisierung waren die Hersteller aber kaum wichtig. Ihr Einfluß ist in der europäischen Forschungspolitik sehr viel größer, er ist jedoch selbst dort im Vergleich zum nationalen Kontext zurückgegangen (Grande 1996: 388).⁶⁵

65 In seiner Analyse nationaler Liberalisierungspolitiken kommt Vogel (1996: 16) zu dem Schluß, daß Interessengruppen zwar wichtig waren, durch sie aber nicht die national unterschiedlichen Politiken erklärt werden können.

Da sich die Kommission für die Vorbereitung ihrer Politik hauptsächlich auf beratende Ausschüsse mit Regierungsvertretern stützt, können private Akteure die Phase der Politikformulierung formell nicht über die in anderen Politikfeldern üblichen, von der Kommission selbst eingesetzten Expertenkomitees beeinflussen (Spence 1994b: 104; Pappi/Schnorpfeil 1996). Eine Ausnahme bildet die Energiepolitik, für die die Kommission auf diese Möglichkeit für kurze Zeit Anfang der neunziger Jahre zurückgriff. Ende 1996 ist von der Kommission ein neuer beratender Ausschuß mit dem Ziel gegründet worden, einen informellen Dialog zu institutionalisieren.⁶⁶ In der Telekommunikationspolitik werden private Akteure stattdessen hauptsächlich über die Einladung zur Stellungnahme zu den veröffentlichten Policyanalysen (»Grünbücher«) formell einbezogen und in speziellen Veranstaltungen zu einzelnen Politikvorschlägen gehört. Hinzu treten informelle, bilaterale Kontakte mit Industrie- und Verbändevertretern, über die sich die Kommission bemüht, in den Entwürfen enthaltene Schwierigkeiten frühzeitig kennenzulernen (int 8).⁶⁷ Seit 1994 tagt die SOGT zweimal jährlich mit privaten Akteuren als Gästen; da zu diesem Zeitpunkt bereits das High Level Committee die größere Rolle spielte, ist dem aber keine allzu große Relevanz zuzubilligen (int 2). Schließlich ist das seit 1990 bestehende Joint Committee on Telecommunications kurz zu erwähnen, das von der Kommission (GD XIII) zur Verbesserung des sozialen Dialogs mit den Gewerkschaften geschaffen wurde. Da dieser Ausschuß in die Vorbereitung von Politikdokumenten wenig einbezogen wird, spielt er für die Frage der Wettbewerbsrechtsanwendung keine Rolle.

Für die Anwendung des Wettbewerbsrechts bedeutet dies, daß private Akteure neben den rein informellen Kontakten die Kommission durch Stellungnahmen zu den Grünbüchern oder durch Presseerklärungen in ihrem Handeln unterstützen können. Des weiteren haben private Akteure die Möglichkeit, durch *Beschwerden* bei der Kommission oder durch *Klagen* vor nationalen oder europäischen Gerichten selbst die Interpretation des Wettbewerbsrechts für die staatsnahen Sektoren voranzutreiben. Auch in Bereichen, die die Wettbewerbsgeneraldirektion bisher noch nicht untersucht hat,

66 Der Ausschuß setzt sich wie folgt zusammen: 15 Mitglieder vertreten die Energiewirtschaft, 8 die Verbraucher und 6 die Gewerkschaften.

67 Diese geringen institutionalisierten Einflußmöglichkeiten für Unternehmen werden in der Analyse von Esser und Noppe (1996) zu wenig berücksichtigt, in der sie die Telekommunikationspolitik der Kommission als hauptsächlich durch die Interessen großer Unternehmen diktiert interpretieren. Offen bleibt, wie die Unternehmen ihre Interessen durchsetzen, wenn nicht die nationalen Regierungen als Vermittler dienen.

können private Akteure auf diese Weise die Relevanz des europäischen Rechts stärken.

Außer von den Beziehungen zum Ministerrat, zu den Regierungen und zu privaten Akteuren kann die Anwendung des Wettbewerbsrechts durch die Europäische Kommission vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Gerichtshof beeinflußt werden. Das *Europäische Parlament* hat gleich dem Ministerrat keine formellen Mitentscheidungsrechte beim Erlaß von Maßnahmen nach Artikel 90 III. Es wird aber über die Anwendung des Wettbewerbsrechts jährlich von der Kommission durch den Wettbewerbsbericht informiert und gibt dazu seine Stellungnahme ebenso ab, wie es zu aktuellen Maßnahmen den zuständigen Kommissar hören und diesbezügliche Entschließungen an die Kommission richten kann (McGowan 1997: 159).

Auch ohne formelle Rechte ist die Position des Parlaments für die Kommission von Bedeutung. Durch die fehlenden Mitwirkungsrechte anderer Organe und den Entstehungszusammenhang des Artikels 90, der nicht auf eine Anwendung des Artikels auf die schließlich betroffenen Bereiche Post und Telekommunikation, Versorgungswirtschaft und Verkehr zielte, ist die Kommission zum Gebrauch der Instrumente nach Artikel 90 III kaum legitimiert. Das allgemein für die Europäische Union problematisierte Legitimationsdefizit trifft damit diesen wettbewerbsrechtlichen Bereich besonders. Das Europäische Parlament, das in der Diskussion zur Stärkung der Legitimation meist vornehmlich herausgehoben wird (Lodge 1994: 356), kann dieses Legitimationsproblem der Kommission verstärken oder mildern. In diesem Zusammenhang muß auch beachtet werden, daß das Parlament seit den Maastrichter Vertragsergänzungen in wachsendem Maße Ziel von Lobbying-Aktivitäten ist und es so auch als möglicher Gegner von Liberalisierungsbemühungen der Kommission angerufen werden kann.

Sowohl die Kommission als auch das Parlament haben als supranationale Akteure an der Vertiefung der europäischen Integration ein institutionalisiertes Eigeninteresse. Dieses grundsätzlich gleichgerichtete Anliegen wird zwar in einigen Bereichen von latenten Kompetenzkonflikten überschattet – zum Beispiel bedeutet die Stärkung des Parlaments durch das Mitentscheidungsverfahren eine Schwächung des Initiativrechts der Kommission (Garrett/Tsebelis 1996: 289) –, doch ist das Wettbewerbsrecht hiervon nicht betroffen. Insofern ist die Unterstützung des Parlaments für die Kommission nicht ausgeschlossen, selbst wenn die Kommission durch den Erlaß von Kommissionsrichtlinien die formalisierte Mitwirkung verhindert, die das Parlament bei Ratsrichtlinien genießt.

Vor allem aber der *Europäische Gerichtshof* ist für die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik von Belang. Hielte der Gerichtshof bei einer eventuellen Anrufung eine wettbewerbsrechtliche Maßnahme der Kommission für nicht durch das Vertragsrecht gedeckt, würde ihre Kompetenzüberschreitung dokumentiert und ihre wettbewerbsrechtliche Handlungsfähigkeit dauerhaft eingeschränkt. Damit kann der EuGH die Rolle der Kommission im europäischen Politikprozeß sehr viel unmittelbarer begrenzen, als dies den Regierungen offensteht.

Da beide Organisationen ein gleichgerichtetes Eigeninteresse an der Europäisierung von Handlungskompetenzen haben und ihre Zuständigkeiten komplementär sind, kann die Kommission von dem generellen Willen zur Unterstützung durch das Gericht ausgehen, eine solche aber nicht automatisch voraussetzen. Letzteres wird teilweise in der Literatur unterstellt (Wilks 1992: 8) und klingt (scheinbar) in dem oft angeführten, folgenden Zitat von Weiler (1991: 2447) an:

In its entire history there is not one case, to my knowledge, where the Court has struck down a Council or Commission measure on the grounds of Community *lack of competence*. (HiO)⁶⁸

Günstig für die Kommission ist darüber hinaus, daß der EuGH über einen größeren Handlungsspielraum als sie selbst verfügt (Pollack 1996: 448). Seine relative Eigenständigkeit den mitgliedstaatlichen Regierungen gegenüber wird selbst von intergouvernementalistischer Seite anerkannt (Moravcsik 1995: 623),⁶⁹ wenn auch das Ausmaß seiner Autonomie wissenschaft-

68 Aus dem Zusammenhang gerissen ist die zitierte Stelle dabei widersprüchlich, da es Weiler um die föderale Abgrenzung zwischen nationalen und supranationalen Kompetenzen geht und die Vermeidung für die Kommission nachteiliger Entscheidungen durch das Gericht hier nicht gemeint ist. Ein Beispiel ist die Annullierung des Gerichts erster Instanz einer von der Kommission auferlegten Geldstrafe von 23,5 Millionen ECU gegen ein Kartell im PVC-Markt im Jahre 1992 (McGowan/Wilks 1995: 150). Ein weiteres Beispiel betrifft das erfolglose Bemühen der Kommission, für den Bereich der Dienstleistungen und den Schutz geistigen Eigentums die ausschließlichen Verhandlungsrechte in der Welthandelsorganisation wahrzunehmen, das vom EuGH zurückgewiesen wurde (FAZ 17.11.1994). Schließlich hat Ende 1997 die Elektrizitätspolitik Anlaß für ein weiteres Beispiel gegeben (s. Kapitel 5).

69 Verschiedene Faktoren stärken die Unabhängigkeit: Die Richter werden für sechs Jahre bestimmt. Obwohl die Möglichkeit der Wiederwahl den Regierungen Einflußmöglichkeiten gibt, werden diese durch die einstimmige Entscheidungsfindung des Gerichts, das auch keine abweichenden Voten wie etwa das Bundesverfassungsgericht kennt, stark beschnitten (Alter 1996: 478). Dazu kommen allgemeine Prinzipien wie die Gewaltenteilung und der Rechtsstaatsgedanke, die es den Regierungen erschweren, auf den EuGH Einfluß zu

lich umstritten ist, wie die Debatte zwischen Garrett, Mattli und Burley-Slaughter zeigt (Garrett 1992, 1995b; Burley/Mattli 1993; Mattli/Slaughter 1995).

Karen Alter (1998) hat kürzlich eine überzeugende, dreistufige Erklärung für die größere Unabhängigkeit des EuGH ausgearbeitet. Erstens handelt der Gerichtshof unter einem längeren Zeithorizont als die Regierungen, so daß er neue Interpretationen über eine Reihe von Urteilen aufbauen kann. Da der Gerichtshof die Unterstützung der untergeordneten, nationalen Gerichte genießt, können sich die Regierungen nicht einfach durch Nicht-Umsetzung wehren, denn ihre eigenen Gerichte wenden durch die Höherrangigkeit und die direkte Wirkung des europäischen Rechts dieses an (s.a. Weiler 1981: 301, 1991: 2426). Schließlich sind politisch ungewollte Gerichtsurteile kaum zu ändern. Basieren sie auf der Interpretation eines Vertragsartikels, müßte dieser bei der nächsten Gelegenheit einstimmig geändert werden. Da der Gerichtshof durch seine Interpretation sicherlich im Sinne von mindestens einigen Mitgliedstaaten handeln wird, wird die notwendige Einstimmigkeit kaum zu erreichen sein. Dies gilt selbst für eine für die Änderung einer Richtlinie nötige qualifizierte Mehrheit.

Generell wird sich der EuGH darum bemühen, mit seinen Urteilen im Rahmen des allgemeinen Konsenses über die Entwicklung der europäischen Integration zu bleiben (Everling 1984: 232).⁷⁰ Dafür ist auch die Besonderheit des supranationalen Kontextes von Bedeutung, in dem weder die Kommission noch der Gerichtshof die Instrumente haben, in etwaigen Auseinandersetzungen den Widerstand einzelner Mitgliedstaaten zu brechen und Vertragsverstöße zu verhindern (Weiler 1991: 2420). Deshalb ist es wahrscheinlich, daß es für den EuGH bei der Unterstützung von umstrittenen Entscheidungen der Kommission einen Unterschied macht, ob er von allen, nur von einigen Regierungen oder vom Ministerrat angerufen wurde (vgl. Garrett/Weingast 1993).

Angesichts der fortwährenden politikwissenschaftlichen Diskussionen lohnt sich darüber hinaus der Blick über die Fachgrenzen. Juristisch geht es bei der Frage der Handlungsautonomie des EuGH vor allem um seine Möglichkeiten und Grenzen, Richterrecht zu setzen und so rechtsfortbildend zu wirken. Die *Rechtsfortbildung* ist in der europäischen Gemeinschaft von außergewöhnlicher Bedeutung. Dies liegt zum einen an der besonderen Ver-

nehmen (Alter 1996: 476; Burley/Mattli 1993: 44, 75). Kontrollmöglichkeiten erschöpfen sich damit in der schwer zu verwirklichenden, reaktiven Vertragsänderung.

70 Everling ist ehemaliger Richter des EuGH.

pflchtungsfähigkeit der Gemeinschaft. Verglichen mit anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen beruht die europäische Rechtsgemeinschaft nicht auf Freiwilligkeit. Im Unterschied zum nationalen Kontext gibt es keine justizfreien Hoheitsakte, »kein Rechtsstreit ist wegen des Eingriffs des Politischen völlig gerichtsfrei« (Bleckmann 1983: 74). Zum anderen bietet das stellenweise undeutliche und lückenhafte Vertragswerk der Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof einen besonders großen Spielraum. In allen Fällen, wo weder das Vertragsrecht noch sekundärrechtliche Regeln Festlegungen bieten, obliegt es dem Gerichtshof, eine Regelung zu finden – wofür er sich am Vertrag und seinen Zielen orientiert (Pescatore 1983). Gerechtfertigt wird dies durch die Justizgewährungspflicht, die es dem EuGH nicht erlaubt, ein Urteil zu verweigern (Dänzer-Vanotti 1992: 736). Wenn angerufen, muß der Gerichtshof über den Streitfall entscheiden, selbst wenn ihm hierfür das vorhandene Europarecht eine nur ungenügende Hilfestellung gibt. Damit greift der Gerichtshof potentiell immer dort regelnd ein, wo der Ministerrat oder der Europäische Rat aufgrund von Einigungsschwierigkeiten oder Arbeitsüberlastung bisher noch keine Festlegungen getroffen haben (Bleckmann 1983: 67, 76f.; Everling 1986: 207). Durch die ausgeprägte Orientierung am Integrationsziel und der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft, dem »effet utile« (also der »praktischen Wirksamkeit« des Gemeinschaftsrechts [Everling 1994b: 128]), hat der Gerichtshof für die fortschreitende Vereinigung eine kaum zu überschätzende Rolle gespielt.

Richterrecht gibt besondere Probleme in bezug auf seine Legitimation auf. Dies gilt vor allem für den europäischen Rahmen⁷¹ mit seinem großen Bedarf an Rechtsfortbildung, der zudem mit einer vergleichbar geringen Urteilsdichte gekoppelt ist. Damit kann Richterrecht weniger inkrementell entwickelt werden, und einem einzelnen Urteil kommt potentiell ein sehr viel größerer Stellenwert zu (Everling 1986: 208). Insofern ist es interessant zu fragen, wie Rechtsfortbildung juristisch legitimiert wird und wo ihre Grenzen gesehen werden.

Die Legitimation von Richterrecht ist stark an seinen inkrementellen Charakter gebunden. In auf »case law« beruhenden Rechtssystemen wie dem europäischen hat der »legal precedent« eine besondere Bedeutung (Koopmans 1982; Garrett et al. 1996). Da sich Rechtsfortbildung typischerweise auf eine Reihe von Urteilen stützt, die neue Rechtsgrundsätze zunächst sehr undeutlich aufstellen, wird es dem Gerichtshof möglich, die Reaktion nationaler

71 Vergleiche für den nationalen Kontext Landfried (1992).

Gerichte, juristischer Kommentatoren sowie der Politik kennenzulernen und seine Rechtsprechung gegebenenfalls zu modifizieren (Bleckmann 1983: 81; Everling 1986: 205).⁷² Hierin wird sogar im Vergleich zu Legislativakten des Rates ein Vorteil gesehen, da dies eine differenziertere Herangehensweise ermögliche, die mehr Informationen einbeziehen könne als Vorlagen der Ministerialbürokratie.

Die Unbestimmtheit im Urteil erlaubt dem Gerichtshof einen schrittweisen Ausbau richterrechtlicher Institute in enger Rückkopplung an die zentralen Instanzen der nationalen Rechtssysteme, ohne in die Verlegenheit von mehrfachen Kurswechseln zu geraten, welche die Konsistenz des Rechtssystems erheblich beeinträchtigen könnten. (von Bogdandy 1995: 25)

Auch bei den Juristen wird anerkannt, daß sich der EuGH an der Akzeptanzfähigkeit seiner Urteile orientieren muß. Damit ist jedoch nicht gemeint, daß der EuGH von vornherein seine Urteile am vorhandenen Konsens der Mitgliedstaaten ausrichten muß; vielmehr geht es um die »nachträgliche Konsensfähigkeit« (Bleckmann 1983: 81), die so unter anderem auch durch die Reaktion in der juristischen Profession vorbereitet werden kann. Das Vertragsrecht bietet durch seine Lückenhaftigkeit eine wenig eindeutige Richtschnur (Dänzer-Vanotti 1992: 737; Borchardt 1995).⁷³ Eine besondere Rolle kommt deshalb der juristischen Argumentation zu (vgl. Joerges 1996: 107, 118, 120). Fernab der Einbindung des Gerichtshofs in politische Realitäten operiert er in juristischen Kategorien und muß für seine Unterstützung oder Ablehnung des Kommissionshandelns juristische Argumente finden. Je nach Auslegungsmethode ergeben sich bestimmte juristische Schlußfolgerungen, die auf der Basis dieser formalen Analyse intersubjektiv nachvollziehbar und eben nicht willkürlich sind, obwohl die verschiedenen Methoden zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen (Ferejohn 1995: 200). »[I]mportant

72 Wie Bleckmann (1983) ausführt, hat die juristische Lehre darüber hinaus die Möglichkeit, Urteile vorzubereiten und durch entsprechende Untersuchungen die Rechtsprechung zu legitimieren. »In der Tat werden die Mitgliedstaaten ein Urteil des EuGH kaum als falsch rügen können, wenn alle oder zumindest bedeutende Vertreter der Lehre dieses Urteil für richtig ansehen« (Bleckmann 1983: 81).

73 Zur Vermeidung unzulässigen Richterrechts führt Dänzer-Vanotti (1992: 736–738) die folgenden Kriterien an: gesetzesvertretendes Richterrecht nur im Notfall; kein Richterrecht bei alternativen Regelungsmöglichkeiten; Wesentlichkeitsgrundsatz; kein gesetzeskorrigierendes Richterrecht; grundsätzlich zulässiges gesetzeskorrigierendes und lückenfüllendes Richterrecht; erhöhte Anforderung an die Urteilsgründe. Im Lichte dieser Grundsätze zitiert der Autor mehrere Urteile des EuGH, die seiner Meinung nach unzulässige Rechtsfortbildung enthalten.

aspects of law are endogenous to the legal system itself, and ... there is something constraining about legal reasoning and doctrine« (S. 194).

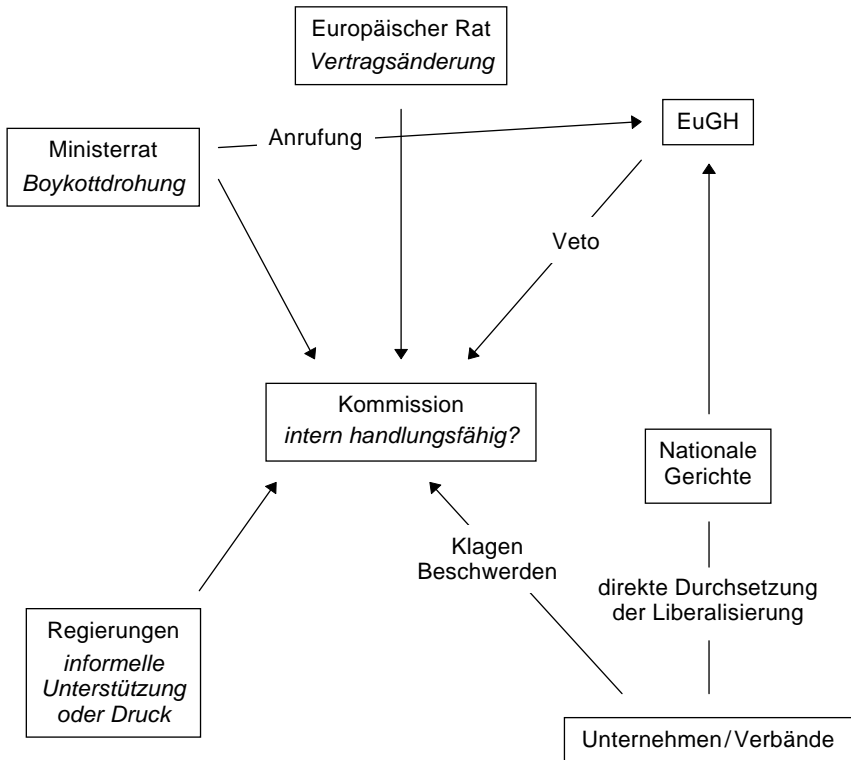
Letztlich beruht die Legitimation der Rechtsfortbildung auf der Möglichkeit des Gesetzgebers, entstandenes Richterrecht zu ändern oder zu ersetzen (Borchardt 1995: 43). Spätestens hier findet der EuGH auch eine feste Grenze seines Handelns, die ihm durch die Schwierigkeit europäischer Entscheidungsprozesse jedoch einen sehr weiten Spielraum bietet. Darüber hinaus wird dem Ministerrat eine Korrektur dadurch erschwert, daß die Kommission Vorlagen abändern kann, sobald sie die fragliche Regelung durch die Rechtsprechung etabliert sieht (Stein 1986: 638). Daß auch fehlende Regelungen des Ministerrates insofern als Willensäußerung gewertet werden können, als sie eine Präferenz gegen eine gemeinschaftliche Regelung ausdrücken, ist dagegen vom Gerichtshof lange nicht beachtet worden. Seit den achtziger Jahren deutet sich allerdings eine vorsichtigeren Rechtsprechung des Gerichtshofs an, die sich in den neunziger Jahren verstärkt hat (Stein 1986: 632, 623; Reich 1994). In der politikwissenschaftlichen Diskussion ist dieser häufig enge Zusammenhang von fehlenden Ministerratsbeschlüssen und Richterrecht des EuGH noch nicht genügend reflektiert worden.

Ihre Wettbewerbsrechtsanwendung muß die Kommission also an der vergangenen oder erwarteten Rechtsprechung des Gerichtshofs ausrichten. Für den Erlaß von Kommissionsrichtlinien bestand eine Vorentscheidung durch die Auseinandersetzung um die Transparenzrichtlinie der Kommission Anfang der achtziger Jahre. Da es sich hier jedoch um den Mitgliedstaaten auferlegte Informationspflichten handelte, konnte die Kommission auf dieser Grundlage nicht auf eine Unterstützung auch weiterreichender Maßnahmen schließen. Allerdings war in der bestehenden juristischen Fachdiskussion zum Artikel 90 eine Ausweitung der Anwendung des Artikels rudimentär angelegt.

Abschließend lassen sich die Einflußmöglichkeiten der verschiedenen Akteure auf die Wettbewerbsrechtsanwendung der Kommission graphisch zusammenfassen (Abbildung 3-3).

Vor dem Hintergrund dieser Erörterung der Beziehungen der Kommission zu den unterschiedlichen relevanten Akteuren soll im folgenden die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik in verschiedenen Politikfeldern untersucht werden. Eine erste Fallstudie behandelt die Telekommunikationspolitik. Sie ist ein Beispiel einer außergewöhnlich erfolgreichen Umsetzung des Politikprogramms der Kommission. Eine besondere Rolle spielten hierin Kommissionsrichtlinien, die die Kommission erstmals nutzte, um eigenständig die Governancessstruktur eines Sektors weit-

Abb. 3-3 Die Kommission im europäischen Mehrebenensystem



gehend zu verändern. Für die Liberalisierung der netzgebundenen Energie-monopole für Elektrizität und Gas bemühte sich die Kommission, dieses erfolgreiche Vorgehen zu wiederholen. Wie die folgende Fallstudie zur Elektrizitätsliberalisierung zeigt, wurde die Kommission dabei zu einem viel zurückhaltenderen Vorgehen gezwungen, wodurch die für sie sehr günstigen Bedingungen im Telekommunikationsfall im Kontrast verdeutlicht werden. Dennoch konnte die Kommission die Elektrizitätsliberalisierung durch ihre weiteren vertragsrechtlichen Kompetenzen wesentlich beeinflussen. Am Elek-

trizitätsfall wird dadurch deutlich, welche Auswirkungen die Liberalisierungspolitik der Kommission auch unter ungünstigen Bedingungen haben kann. Die folgende kurze Behandlung des Kommissionshandelns im Postwesen und im Flugverkehr erlaubt es dann, weiter zu präzisieren, mit welchen Instrumenten die Kommission unter welchen Bedingungen den europäischen Politikprozeß beeinflussen kann.

Kapitel 4

Die Europäisierung der Telekommunikationspolitik

In der relativ kurzen Zeitspanne seit Mitte der achtziger Jahre ist die ehemals strikt nationale, hoheitliche Verantwortung für das monopolisierte Fernmeldewesen einer ausgeprägten Europäisierung der Telekommunikationspolitik gewichen.¹ Eine wachsende Zahl von europäischen Richtlinien und Entscheidungen beschreibt notwendige Liberalisierungs- und Reregulierungsmaßnahmen. Hiermit werden die tiefgreifenden nationalen Reformen oftmals bereits im Vorfeld koordiniert.

An diesem starken Bedeutungsgewinn der europäischen Ebene für die Telekommunikationspolitik hat die Europäische Kommission als Akteur sicherlich den größten Anteil. Ohne die Vielzahl der von ihr vorgebrachten Politikfeldanalysen und Richtlinienvorschläge hätte diese Ebenenverschiebung nicht stattfinden können. Mindestens so bedeutsam wie das formelle

1 Den nationalen, europäischen und internationalen Veränderungen der Telekommunikation ist eine Vielzahl von Büchern aus juristischer, ökonomischer oder politikwissenschaftlicher Perspektive gewidmet. Eine Einführung aus politik-ökonomischer Sicht mit einigem technischen Detail findet sich bei Mansell (1993). Einen Überblick über die verschiedenen Aspekte der europäischen Telekommunikationspolitik bieten die meist politikwissenschaftlich argumentierenden Aufsätze in Steinfield et al. (1994) und in Noam (1992) sowie die Monographie von Chamoux (1993). Duch (1991) legt den Schwerpunkt auf den Vergleich der Reformen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Eine juristisch orientierte Zusammenfassung der europäischen Politik und der verschiedenen nationalen Reformen in europäischen Ländern geben die Beiträge in Scherer (1994). Außerdem möchte ich Stehmann (1995) als ökonomisch-technische Arbeit nennen, die die gesamte europäische Telekommunikationspolitik ebenso behandelt wie die nationalen Reformen der wichtigsten Mitgliedstaaten (F, D, I, E, UK). Kürzere politikwissenschaftliche Analysen finden sich bei Cowhey (1990), Dizard (1993), Fuchs (1994), besonders einschlägig für die hier behandelte Fragestellung sind Sandholtz (1993, 1996a), Schneider et al. (1994) und Schneider/Werle (1989, 1990).

und informelle Recht der Kommission zur Agendagestaltung, das es ihr zum Beispiel erlaubte, durch europaweite Policy-Diskussionen einen entsprechenden Lernprozeß bei den zentralen Akteuren zu initiieren, war der mögliche Rückgriff auf das Wettbewerbsrecht. Durch die Einordnung der Telekommunikation als normalen Wirtschaftssektor war für die schrittweise Liberalisierung *damit vertragswidriger* Monopole die Zustimmung der Mitgliedstaaten formell nicht mehr notwendig. Gleichzeitig setzte dieser supranationale Liberalisierungsdruck einen Anreiz zur gemeinsamen Reregulierung auf europäischer Ebene, was erneut den Interessen der Kommission entsprach. Inwieweit und weshalb es dieser gelang, diesen sehr funktionalen Integrationsmechanismus für die Europäisierung der Telekommunikationspolitik zu nutzen, wird in diesem Kapitel zu erörtern sein.

Für die erfolgreiche Europäisierung der Telekommunikationspolitik ist die internationale Einbettung ohne Zweifel von Bedeutung. Durch die Aufteilung (»divestiture«) von AT&T (s. Wieland 1985) und die japanische und britische Liberalisierung Anfang der achtziger Jahre konnte die Kommission ihr Politikprogramm von vornherein in einen internationalen Kontext tiefgreifender Sektorveränderungen stellen, der die vorgeschlagenen Maßnahmen legitimierte und sie als unabwendbar erscheinen ließ. Ohne diese internationalen Liberalisierungstendenzen wäre die Begründung von so weitreichenden europäischen Reformen kaum möglich gewesen.

Zu den internationalen Veränderungen kam ab Mitte der achtziger Jahre wiederholter Druck der USA auf die europäische Kommission und auf einzelne nationale Regierungen – zunächst zur Marktöffnung für den Handel mit Geräten und in den neunziger Jahren zur Erbringung von Dienstleistungen. Aufgrund des Zusammentreffens mit dem starken technischen Wandel und dem Sektorwachstum, dem Interesse an der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Telekommunikationsindustrie und den Forderungen von Großanwendern nach einer Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte fällt es schwer zu entscheiden, welcher Stellenwert den einzelnen Faktoren und besonders dem Druck Washingtons zuzumessen ist (s. V. Schneider 1995). Allerdings bleibt festzuhalten, daß die USA einseitig liberalisierten und deshalb kaum eine reziproke Marktöffnung anderer Länder herbeizwingen konnten (so aber Krasner 1991: 355). Zudem wurde die Liberalisierung vorwiegend von den amerikanischen Gerichten vorangetrieben (Sandholtz 1993: 268).

Für die hier interessierende Frage nach der Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik ist dieser Punkt nicht entscheidend. Angesichts verschiedener Quellen gleichgerichteten Liberalisierungsdrucks

wird man das Drängen Washingtons nicht als ursächlich ansehen können (Vogel 1996: 36–38). Bereits der rasche technische Wandel, das Wachstum in der Telekommunikation und der Kommunikationsbedarf transnational operierender Unternehmen zusammen mit der Liberalisierung in den USA, Japan und Großbritannien übten auf die Regierungen in der Gemeinschaft einen starken Handlungsdruck aus.² Überdies war eine wettbewerbsrechtliche Bearbeitung des Liberalisierungsdrucks nicht Teil des amerikanischen Interesses und mit der Möglichkeit nationaler Reformen oder einer im Ministerrat abgestimmten Politik bestanden auch alternative Reaktionsmöglichkeiten. Es genügt damit für die hier verfolgte Fragestellung zu betrachten, wie innerhalb des europäischen Mehrebenensystems mit dem Reformdruck umgegangen wurde und welche Bedingungen der Kommission die Anwendung des Wettbewerbsrechts erlaubten. Eine detailliertere Analyse der globalen Veränderungen als Teil des Reformdrucks ist dagegen nicht notwendig. Darauf verweisen auch vergleichende Untersuchungen der nationalen Reformprozesse. Trotz vergleichbarer Liberalisierungsanreize lassen sich auf nationaler Ebene erhebliche Unterschiede in den Reformen feststellen, die vor allem auf die unterschiedlichen politischen Institutionen zurückgeführt werden müssen und den politischen Gestaltungsspielraum verdeutlichen (Morgan/Webber 1986; Grande/Schneider 1991).

The universal logic of market forces has not compelled governments to respond in a particular, deregulatory way. In fact, these governments have responded to similar pressures in remarkably different ways. (Vogel 1996: 3)

In ähnlicher Weise war die Telekommunikationsliberalisierung auch für die Europäische Gemeinschaft nicht in ihren Einzelheiten durch die verschiedenen Quellen von Reformdruck determiniert.

2 Nach Angaben der Kommission erzielt der Telekommunikationssektor einen jährlichen Umsatz von 140 Milliarden ECU, was mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entspricht. Die Nutzung von Telekommunikationsdiensten im öffentlichen Netz stieg in den vergangenen Jahren um mehr als 10 Prozent jährlich, und die Zuwachsraten bei privaten Netzen lagen noch höher (IP/95/432).

4.1 Einführung in den europäischen Telekommunikationssektor

Zu Beginn der europäischen Telekommunikationspolitik herrschte in den Mitgliedstaaten noch das ursprüngliche PTT-Modell vor, das die Telekommunikation mit dem Postwesen integrierte und einem Ministerium unterstellte, das teils allein diesem Bereich gewidmet war. Eine Ausnahme bildete Großbritannien, wo British Telecom 1984 privatisiert wurde, nachdem 1981 die Umwandlung in ein separates öffentliches Unternehmen erfolgt und seit 1982 mit Mercury ein zweiter Netzbetreiber auf dem Markt war (Grande 1989: 140–166).

Weiterhin charakteristisch für die Telekommunikation zu Beginn der achtziger Jahre war das umfassende Fernmeldemonopol, das die PTTs innehatten. Hierunter fielen Endgeräte, Dienste und Netze, die sich sämtlich durch die Konvergenz der Telekommunikations- mit der Informationstechnik zunehmend ausdifferenzierten. Zwar existierten bereits unterschiedliche Telekommunikationsdienste mit spezifischen Endgeräten (z.B. Telex, Faksimile, Datenübertragung) und auch Mobilfunk- und Satellitennetze als Alternative zum dominanten Festnetz, doch erst mit dem einsetzenden, sprunghaften technischen Wandel wurden diese gegenüber dem dominanten Telefondienst in wachsendem Maße bedeutsam.

Die noch stabile traditionelle Struktur spiegelte sich auch in dem Kreis der relevanten Akteure wider. Operative und regulative Funktionen waren im PTT-Modell vereint und wurden nicht von verschiedenen Akteuren ausgeübt. Aufgrund des umfassenden Monopols und seiner nationalen Ausrichtung waren nur wenige weitere Akteure in das Telekommunikationssystem einbezogen. Typischerweise gab es einen kleinen Kreis von »Hoflieferanten«, mit denen die PTT für die technische Weiterentwicklung kooperierte (Cawson et al. 1990: 150). Weil die Netze oft nationalen Spezifikationen folgten, bestanden sehr langfristige Bindungen und neue Zulieferer wurden selten einbezogen.³

Durch die Konvergenz mit der Informationstechnik und die daraus entstehenden vielfältigen technischen Möglichkeiten sah sich dieser sehr kleine,

3 Die notwendige Kompatibilität für internationale Kommunikation wurde lange Zeit über entsprechende Gateways zwischen den national ausgerichteten Netzen sichergestellt. Erst mit der wachsenden Bedeutung internationaler Telekommunikation und dem Handel mit Telekommunikationsgeräten wurde die internationale Standardisierung auch für die nationalen Netze selbst wichtiger (Genschel/Werle 1996).

mit dem Telekommunikationssystem befaßte Kreis mit einigen neuen Akteuren konfrontiert. Dazu gehörte zunächst die Computerindustrie, die beispielsweise bei neuen Diensten wie dem Bildschirmtext als Anbieter der Datenbanken in Betracht kam (vgl. Schneider 1989: 116). Desweiteren waren Großanwender wegen der vielfältigen neuen Telekommunikationsmöglichkeiten und dem damit verknüpften Rationalisierungspotential vermehrt daran interessiert, firmeninterne Netze auf- und auszubauen, was immer wieder zu Interessenkollisionen mit den nationalen Monopolen führte. Neue Diensteanbieter durften ihre spezialisierten Anwendungen nicht offerieren. Angesichts dieser Veränderungen wuchs der Druck auf die nationalen Regierungen, das bestehende PTT-Modell so weit zu reformieren, daß die hinzutretenden Akteure an Spielraum gewinnen konnten und der technische Wandel nutzbar wurde.⁴

4.1.1 Die Anfänge der europäischen Telekommunikationspolitik: Forschungs- und Industriepolitik

Die Telekommunikation wurde erst durch den Maastrichter Vertrag in das europäische Vertragsrecht aufgenommen (Art. 129b) und galt lange Zeit als nationaler Vorbehalt. Die Aufmerksamkeit für die europäische Bedeutung dieses Politikfeldes stieg in den siebziger Jahren unter dem Eindruck seiner wachsenden wirtschaftlichen Relevanz und des technischen Wandels. Besonders wichtig war die Wahrnehmung eines Technologiewettlaufs mit den USA und Japan, den Europa in der Informationstechnik zu diesem Zeitpunkt bereits verloren hatte. Die noch starke europäische Stellung in der Telekommunikationstechnik zu halten, war deshalb um so zentraler.

Anfangs war die gemeinsame, europäische Telekommunikationspolitik stark industrie- und forschungspolitisch motiviert und vollzog sich parallel zur Planung der großen europäischen Forschungsprogramme im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (ESPRIT, RACE), die 1985 ver-

4 In vielen Mitgliedstaaten war dies nicht das erste Mal, daß Reformdruck entstand. Abgesehen von den frühen Reformen um die Jahrhundertwende (Davies 1994: 19–54), gab es in den sechziger und siebziger Jahren Veränderungsdruck, der sich aus mangelnden Ressourcen für den Ausbau des Telekommunikationssystems speiste. In der BRD, Frankreich und Großbritannien folgten Versuche, durch eine entsprechende Organisationsreform die Ressourcenmobilisierung zu erleichtern (Werle 1990: 161–164; V. Schneider 1995). Dagegen stand in den achtziger Jahren die Liberalisierung des Systems im Mittelpunkt.

abschiedet wurden. Eine weitere Zersplitterung des europäischen Marktes durch die Orientierung der Industrie auf rein national ausgerichtete Netze mit speziellen Standards hätte zu unwirtschaftlichen Doppelinvestitionen und in der Folge zu einem Bedeutungsverlust der europäischen Telekommunikationsindustrie geführt.

Ein erstes relevantes Treffen des zuständigen Ministerrates fand im Dezember 1977 statt (Schneider/Werle 1990: 90). Ein weiterer wichtiger Schritt war der Davignon-Bericht 1979, in dem die Schaffung des Binnenmarktes für Telekommunikationstechnik aus industriepolitischen Erwägungen gefordert wurde (Genschel 1995: 140–145). Anfang der achtziger Jahre fand dieses neue Engagement der Kommission auch einen institutionellen Niederschlag: In der Generaldirektion III (Binnenmarkt, Industrie) wurde 1983 eine Task Force für Informationstechnik und Telekommunikation eingerichtet, der gegen Ende des Jahres die Gründung eines beratenden Ausschusses bei der Kommission folgte, der Senior Officials Group for Telecommunications (SOGT). Damit nutzte die Kommission frühzeitig die Chancen kongruenter Fachinteressen in den Mitgliedstaaten. Durch die gemeinsame Diskussion ihrer Politikvorstellungen ließen sich die Durchsetzungsmöglichkeiten verbessern.

Ein im selben Jahr formuliertes Aktionsprogramm⁵ faßte die Prioritäten für den Telekommunikationsbereich zusammen (Schneider/Werle 1990: 92). Hierzu gehörte die Schaffung einer gemeinsamen Telekommunikationsinfrastruktur, die Ausweitung des Endgerätemarktes durch die gegenseitige Anerkennung von Standards und die Öffnung der bisher geschlossenen öffentlichen Beschaffungsmärkte, die Definition und Implementation eines Forschungs- und Entwicklungsprogramms und die Förderung des Einsatzes moderner Telekommunikationstechnologien in den unterentwickelten Regionen der EG. Bereits dieses Programm zeigte den für die europäische Telekommunikationspolitik auch in der Folge kennzeichnenden *Paketcharakter*. »Package deals« sind eine wichtige Strategie zur Durchsetzung kontroverser Ziele in Verhandlungssystemen (Scharpf 1988), und die Kommission konnte auf diese Weise sicherstellen, daß die Telekommunikationspolitik den weniger und den hoch entwickelten Mitgliedstaaten gerecht wurde. Das Programm wurde 1984 vom Ministerrat gebilligt, der damit dem Ziel eines

5 Mitteilung der Kommission an den Rat über Telekommunikation. KOM(83) 573 endg., Brüssel, den 29.9.1983.

gemeinsamen Telekommunikationsmarktes seine Zustimmung gab.⁶ Bis Ende 1987 wurde das Engagement durch die Verabschiedung von zwölf Richtlinien, Entscheidungen, Regulierungen und Empfehlungen untermauert (Ungerer/Costello 1988: 133). Eine weitere Festigung wurde dadurch erzielt, daß 1986 die bisherige Task Force zusammen mit weiteren Kommissionsabteilungen in eine gesonderte Generaldirektion umgewandelt wurde, die GD XIII für Telekommunikation, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse.

Innerhalb von nur kurzer Zeit hatte sich die Kommission mit Erfolg in einem bis dahin rein national geprägten Bereich und ohne eine explizite vertragliche Grundlage als Akteur etabliert. Welches waren wesentliche Momente ihrer erfolgreichen strategischen Nutzung der Rechte zum Agenda Setting? Hervorzuheben ist vor allem das Moment der externen Bedrohung im internationalen Technologiewettlauf. Es gelang der Kommission, den drohenden Verlust technologischer Kompetenz ins allgemeine Bewußtsein zu heben und sich selbst geschickt als »Retter in der Not« zu präsentieren (Schneider/Werle 1990: 93; Sandholtz 1993). Dazu kam der strategische Einsatz von Studien, beispielsweise die Untersuchung von Arthur D. Little »European Telecommunications – Strategic Issues and Opportunities for the Decade Ahead« von 1983, die deutlich zeigten, daß Europa ohne eine Bündelung von Kräften auf europäischer Ebene in diesem Bereich nicht würde wettbewerbsfähig bleiben können. Die unter Druck geratenen, national ausgerichteten Telekommunikationsgerätemärkte legten eine Reform auf europäischer Ebene nahe und bildeten eine Basis, von der aus später auch eine gemeinsame Politik für die Dienstleistungen formuliert werden konnte (Flynn 1995: 223).

6 Empfehlung des Rates vom 12.11.1984 betreffend die Durchführung der Harmonisierung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens (84/549/EWG). ABl. EG Nr. L 298/49 vom 16.11.1984.

4.1.2 Die Telekommunikation als Wirtschaftssektor – Erste Anwendungen des Wettbewerbsrechts und der Fall British Telecom

Eine erste Konfrontation des europäischen Wettbewerbsrechts mit der gewachsenen Ordnung in der Telekommunikation erfolgte noch in den siebziger Jahren. Von einigen großen europäischen und amerikanischen Banken wurde 1973 die Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) gegründet, um mit einem internationalen Mietleitungsnetz einen weltweiten elektronischen Überweisungsverkehr einzurichten. 1977 begannen die Transaktionen. Die in der CEPT (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications) organisierten europäischen Fernmeldeverwaltungen gestatteten zwar die Einrichtung dieses Dienstes, verlangten aber sehr hohe nutzungsabhängige Gebühren für die Mietleitungen, die normalerweise nutzungsunabhängig tarifiert wurden. Dies sollte sie für den zu erwartenden Rückgang des Telexverkehrs entschädigen. Daraufhin reichte SWIFT eine Beschwerde bei der Kommission ein, die aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen Artikel 85 und 86 (d.h. des Verbotes von Kartellen und des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellungen) ermittelte.⁷ Damit wandten sich wirtschaftliche Akteure an die Kommission, so daß diese gegen die PTTs vorging. Da die Fernmeldeverwaltungen ihre Gebühren senkten, wurde der Fall eingestellt. Dennoch war deutlich geworden, daß von nun an die Kommission versuchen konnte, den Gestaltungsspielraum der nationalen Monopolisten zu beschränken.

Schon die nächste Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die Telekommunikation führte zu einer Entscheidung der Kommission und nachfolgend zu einem Grundsatzurteil des EuGH. In Großbritannien hatten sich in den siebziger Jahren eine Reihe von Unternehmen etabliert, die aus Drittländern eingehende Telexmeldungen sammelten und meist in die USA weiterversandten. Dabei machten sie sich zum einen die billigeren Transatlantikgebühren und Währungsdifferenzen in Großbritannien zunutze, zum anderen wurde eine verbesserte Technik eingesetzt, um im Vergleich zum Direktversand einen billigeren und schnelleren Telexversand anbieten zu können. Auf der Grundlage einer internationalen Empfehlung des CCITT (Comité Con-

7 Über diesen Fall gibt es kaum Informationen, weil die Kommission ihn selbst nicht dokumentiert hat. Siehe Schulte-Braucks (1987: 88); Overbury/Ravaioli (1990: 289–291); Ramsey (1981: 279–81). Von Weizsäcker (1987: 57–64) stellt SWIFT vor, geht auf die Auseinandersetzungen mit der Kommission aber nicht ein.

sultatif International de Télégraphique et Téléphonique) von 1976, der zuständigen Unterorganisation der Internationalen Fernmeldeunion, und auf Druck von anderen Fernmeldeorganisationen, diese Art von Tarifarbitrage zu unterbinden, änderte das UK Post Office seine Verordnungen und machte die Unternehmen 1978 darauf aufmerksam, daß ihre Tätigkeiten weitgehend verboten seien. Daraufhin reichte ein Unternehmen 1979 bei der Kommission eine Beschwerde ein.⁸

1982 entschied die Kommission, daß es sich bei dieser Untersagung um einen Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch das Post Office beziehungsweise BT handelte, obwohl der Fall eine öffentlich-rechtliche Verordnungsgebung betraf. Auch die Ausnahme nach Artikel 90 II greife nicht.

The application of the treaty rules on competition to BT would not and does not obstruct the performance of its duties in an efficient and economic way. For BT to be exempted from compliance with the rules on competition it is not sufficient that such compliance would make performance of its duties more complicated.⁹

Damit traf die Kommission eine weitreichende Entscheidung für die PTTs, deren Monopolrechte hiernach auf das Notwendigste zu beschränken waren (Emmerich 1983). Interessant ist, daß BT bereits während des Verfahrens die bestehenden Restriktionen aufgehoben hatte, so daß die Kommission auf die Entscheidung auch hätte verzichten können.¹⁰

Diese Entscheidung führte zu der bemerkenswerten Konstellation, daß erstmalig ein anderer, nicht direkt berührter Mitgliedstaat, nämlich Italien, gegen eine Kommissionsentscheidung klagte, während das betroffene Großbritannien (nach dem politischen Wechsel 1979) auf der Seite der Kommission dem Verfahren beitrug (Ross 1985: 457). Die italienische Regierung argumentierte, daß die europäischen Wettbewerbsregeln nicht auf rechtssetzende Tätigkeiten anwendbar seien, und sprach sich damit für einen dem nationalen Kartellrecht vergleichbaren Ausnahmereich auch im europäi-

8 Auf der Grundlage des Artikels 3 der Verordnung Nr. 17.

9 Commission decision (82/861/EEC) of 10 December 1982 relating to a proceeding under article 86 of the EEC treaty (iv/29.877 – British Telecommunications). OJ, L360, 21/12/82 (§41). Die Entscheidung enthält eine ausführliche Schilderung des Falls. Da in der Zwischenzeit die Organisationsreform stattgefunden hatte, wird durchgängig von BT gesprochen, statt zwischen dem Post Office und British Telecom zu differenzieren.

10 Im Energiebereich, so werden wir sehen, haben ähnliche informelle Einigungen wiederholt zur Einstellung des laufenden Verfahrens durch die Kommission und damit zur Vermeidung entsprechender Grundsatzentscheidungen und -urteile geführt.

schen Recht aus. In seinem Urteil vom März 1985 bejahte der EuGH die Anwendbarkeit des Vertragsrechts auf die Telekommunikation.¹¹ Er ordnete das Handeln von BT als eindeutig wirtschaftliche Tätigkeit ein und nicht als Ausübung öffentlicher Gewalt. Nicht ihre juristische Organisationsform, sondern die Tätigkeit von Unternehmen sei das Entscheidende (Hochbaum 1985: 483). Damit wurden Akte öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Natur gleichgestellt, solange der Schwerpunkt der Tätigkeit im Marktangebot zu finden ist. Ebenso wenig greife die Ausnahme von Artikel 90 II. Aus dem Urteil ließ sich folgern, daß privaten Unternehmen das Angebot von Mehrwertdiensten nicht verwehrt werden könne, weil dies dem Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung gleichkäme (Schulte-Braucks 1987: 89f.).¹² Fernmeldeverwaltungen hätten faktisch kein Monopol für Telekommunikationsdienste mehr – so wurde im Anschluß an das Urteil argumentiert –, es sei denn, die Ausnahme des Artikels 90 II greife (S. 94).

Geht man davon aus, daß die europäischen Post- und Fernmeldeverwaltungen nach diesem Urteil in großem Umfang Mehrwertdienste werden zulassen müssen, so stellt sich die Frage nach den fernmeldepolitischen Konsequenzen einer solchen Entwicklung. (Schulte-Braucks 1987: 91)

Urteile des EuGH müssen für ihre weitreichende Wirkung von den relevanten Akteuren entsprechend aufgegriffen und thematisiert werden. Dies hat die neuere politikwissenschaftliche Diskussion um die Folgen des *Cassis*-Urteils von 1979 mit dem Hinweis auf die Tatsache gezeigt, daß mit dem Urteil *Dassonville* die juristische Argumentation bereits früher (1974) verfügbar gewesen wäre (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994: 541). Das *British Telecom*-Urteil fand ein derartig positives Umfeld in den kurz zuvor eingeleiteten industrie- und forschungspolitisch motivierten Initiativen in der Telekommunikation. Zusätzlich müssen die Veränderungen durch das Binnenmarktprogramm gesehen werden. So konnte auch aus der unmittelbar anwendbaren Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 59 geschlossen werden, daß die Fernmeldemonopole nicht mehr haltbar seien (Schulte-Braucks 1987). Schließlich hat das mit dem *Cassis*-Urteil verbundene Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die Diskussion um die Liberalisierung der Tele-

11 Rechtssache 41/83, Italienische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Sammlung der Rechtsprechung der EG 1985 (I), S. 873–892.

12 Schulte-Braucks war als Kommissionsbeamter mit dieser Materie befaßt.

kommunikation kaum bestimmt.¹³ Die Kommission stellte zwar in der Mitte der achtziger Jahre entsprechende Überlegungen an, kam jedoch zur Überzeugung, daß sich dieses Prinzip zur Öffnung der Telekommunikationsmärkte weniger eignete (int 52). Insgesamt rief das *British Telecom*-Urteil eine rechtliche Verunsicherung hervor, die von der Kommission betont in Richtung Veränderung interpretiert werden konnte.

Parallel zu diesem für die Dienstleistungsmonopole und die zukünftige Rolle der Kommission relevanten Urteil verfolgte die Kommission einige Fälle im Bereich der Endgerätemonopole und festigte so die Anwendung des Wettbewerbsrechts.¹⁴ Der erste Fall, *schnurlose Telefone*, betraf die in der Bundesrepublik geplante Ausdehnung des Endgerätemonopols der DBP auf diesen neuen Endgerätetyp. Die Kommission intervenierte auf der Basis von Artikel 37 I (Umformung staatlicher Handelsmonopole), weil Geräte aus anderen Mitgliedstaaten nicht in den Handel gelangen konnten, selbst wenn sie den technischen Standards entsprachen.¹⁵ Die Bundesregierung nahm daraufhin von ihren Plänen Abstand.

Auch der nächste Fall, *Modem*, betraf die Bundesrepublik. In das bestehende Monopol waren Modems einbezogen worden, die als integraler Bestandteil des öffentlichen Netzes galten. Dem widersprach die Kommission erneut auf der Basis von Artikel 37 I, da sie die Modems nicht wie die Bundespost als Teil des Netzmonopols, sondern als Endgerätemonopol einstuft. Der zusätzliche Versuch, das Dienstleistungsangebot an den Kauf eines Modems zu knüpfen, sei zudem ein Verstoß gegen das Marktbeherrschungsverbot (Art. 86). Die Kommission informierte die Bundesregierung, daß sie eine Entscheidung nach Artikel 90 III in Erwägung ziehe, man einigte sich jedoch im Juni 1986 informell.

Auch gegen die Endgerätemonopole anderer Mitgliedstaaten ermittelte die Kommission. Sie untersuchte meist zurückgehend auf Beschwerden die Monopole für das Angebot und den Import von Modems und Endgeräten in

13 So irrt Cowhey (1990: 194), der der gegenseitigen Anerkennung als »default option« für die Telekommunikationspolitik große Bedeutung zumißt: »In the case of telecommunications, the highly competitive U.K. regulatory regime means that British-domiciled firms would have significant latitude throughout Europe, if no general rules on standards for equipment and services are adopted. Conservative TAs, therefore, have a powerful incentive to reach a consensus on standards« (TA = Telecommunications administration). Tatsächlich gehört die Telekommunikation aber zu den zahlreichen Bereichen, in denen die gegenseitige Anerkennung zunächst keine große Rolle gespielt hat (int 52).

14 Eine frühe Argumentation hierfür findet sich bei Pappalardo (1980), einem Kommissionsbeamten.

15 Siehe 15. Wettbewerbsbericht 1985, S. 213.

Belgien, Italien, den Niederlanden und Dänemark und erreichte informelle Einigungen.¹⁶ Trotzdem gingen die Ermittlungen gegen diese Länder und Deutschland weiter. Außerdem wurde das Zulassungsrecht der belgischen PTT 1988 zum Thema eines Vorlageverfahrens beim EuGH.¹⁷

Insgesamt läßt sich für die Telekommunikationsmonopole in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine erhebliche Bedeutungssteigerung des europäischen Wettbewerbsrechts ausmachen. Auch wenn es sich zunächst um eine eher potentielle Geltung handelte, so wurde doch deutlich, daß von einer Ausweitung der traditionellen Monopole auf neue, durch den technischen Wandel jetzt deutlich anwachsende Geschäftsbereiche nicht mehr selbstverständlich ausgegangen werden konnte. Selbst die Monopole im Postbereich waren zu dieser Zeit bereits betroffen (Schulte-Braucks 1987: 87).

In diesem Kontext muß auch beachtet werden, daß sich die europäische Rechtsprechung zu politisch gewährten Ausnahmerechten zu dieser Zeit und besonders im Jahr 1985 festigte. Im Januar 1985 hatte die Kommission in den *Leclerc*-Fällen vor dem EuGH noch die Meinung vertreten, ähnlich der amerikanischen *State-action*-Doktrin¹⁸, seien auch in der EG politisch begründete Wettbewerbsverzerrungen, wie in diesem Fall die französische Buchpreisbindung, von den Wettbewerbsregeln ausgenommen. Der Gerichtshof folgte ihr zwar nicht in dieser Argumentation, bejahte aber dennoch die Rechtmäßigkeit des fraglichen Falls (Schulte-Braucks 1986: 42–43). Schließlich sollte auch noch der *Télé-marketing*-Fall erwähnt werden. Hier hatte sich Radio Luxembourg aufgrund seines Monopols geweigert, dem Antragsteller die Möglichkeit zu *Télé-marketing* zu geben, das heißt in die Werbung entsprechende Telefonnummern für Nachfragen einzublenden, um so diesen Markt für sich selbst zu reservieren. Der EuGH befand dies als einen Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, trotz der verliehenen besonderen Rechte (Schulte-Braucks 1986: 55; Scherer 1987: 364).

16 Siehe 15. Wettbewerbsbericht 1985, S. 213f.; 16. Wettbewerbsbericht 1986, S. 193–195, und das Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte von 1987. KOM(87) 290 endg., S. 125–127. Hiernach dauerten die Verhandlungen mit Dänemark noch an.

17 Verfahren RTT gegen GB-Inno-BM. Rechtssache C-18/88 (Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal de commerce Brüssel, Urteil vom 13. Dezember 1991. Slg. 1991–10, I-5941ff.).

18 »[E]ssentially it says that the Congress of the United States, in enacting the Sherman Act, did not intend to invalidate state action regulating economic activity. State action is therefore in principle exempted from the purview of the antitrust laws« (Schulte-Braucks 1986: 41–42). Siehe aber auch Ehrlicke (1994: 55–57), der den Standpunkt der Kommission bereits hier als auf weitgehende Kontrolle zielend interpretiert.

4.2 Die Eroberung neuer Kompetenzen

Die wachsende politische und juristische Aufmerksamkeit für den Telekommunikationsbereich bildete für die Europäische Kommission die Basis, sowohl ihre Rolle in diesem Politikfeld über die Vorbereitung eines umfassenden Politikprogramms auszubauen, als auch ihre eigenen wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen dauerhaft zu stärken. Dieses für die Kommission erfolgreiche Vorgehen gilt es nun nachzuzeichnen.¹⁹

4.2.1 Das Politikprogramm des Grünbuchs

Im Juni 1987 legte die Kommission ihr *Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte*²⁰ vor. Es war erst das zweite Mal, daß sich die Kommission der Möglichkeit bediente, über die Veröffentlichung einer detaillierten Politikfeldanalyse mit anschließender Vorstellung verschiedener Policyoptionen einen breiten Diskussionsprozeß in Gang zu setzen und auf diese Weise Unterstützung für ihre Vorschläge zu mobilisieren.²¹ Es ist sicherlich dem für die Kommission erfolgreichen Verlauf der europäischen Telekommunikationspolitik geschuldet, deren Fortgang noch von weiteren Grünbüchern begleitet war, daß die Kommission auch in anderen Politikfeldern vermehrt zur Veröffentlichung von Grünbüchern übergegangen ist.

Das Telekommunikationsgrünbuch zeichnete auf 200 Seiten die Veränderungen des Telekommunikationssystems im Übergang in eine Dienstleistungsgesellschaft nach. Sowohl die ausführliche Analyse des technischen Wandels und des internationalen Kontextes als auch die Darlegung der gemeinschaftsrechtlichen Situation für dieses Politikfeld, mit den entsprechenden Vertragsregeln und den bisherigen juristischen Auseinandersetzungen

19 Zahlreiche Aufsätze fassen die europäische Telekommunikationspolitik vor allem in ihren rechtlichen Aspekten zusammen. Siehe zum Beispiel Baggehufwudt (1993), Ellger (1992), Sauter (1995), Scherer (1987) und – sämtlich von Kommissionsbeamten verfaßt – Hocepiéd (1992), Ravaioli (1991), Ravaioli/Sandler (1994), Wainwright/Jessen (1991). Siehe außerdem das Buch von Kluth (1993).

20 KOM(87) 290 endg. Das Grünbuch ist auch in der Bundestagsdrucksache 11/930 abgedruckt.

21 Das erste Grünbuch war *Fernsehen ohne Grenzen* – Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel. Mitteilung der Kommission an den Rat. KOM(84) 300 endg., Brüssel, 14.6.1984.

zungen (v.a. *British Telecom* und die Endgerätefälle), machte deutlich, daß der Status quo nationaler Politik nicht mehr haltbar war und es für die unterbreiteten Politikvorschläge keine großen Alternativen gab.

Das Grünbuch wurde vom Kollegium der Kommissare einstimmig angenommen. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die Möglichkeiten der Kommission auf der Basis von Artikel 90 zu handeln, im Grünbuch bereits vermerkt waren. Ohne daß die folgenden Richtlinien bereits angekündigt wurden, finden sich mehrere Hinweise auf diesen Artikel.

Sie [die Kommission] wird ebenso Artikel 90 in Verbindung mit Artikel 86 anwenden und insbesondere die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten aus Artikel 90 Abs. 3 nutzen, um den derzeitigen Öffnungsprozeß im Endgerätebereich zu fördern. (S. 61)

Auch für den Dienstleistungsmarkt könnten Richtlinien »auf Artikel 100 A beziehungsweise 90 Abs. 3 für technische Spezifikationen beziehungsweise Netzzugang basieren« (S. 69). »Die Kommission wird, wie angemessen, unter anderem ihr Mandat gemäß Artikel 90 Abs. 3 des Vertrags anwenden, um die derzeit stattfindende Umwandlung zu fördern, abzustimmen und zu beschleunigen« (S. 186; HiO).

Hervorzuheben ist, daß es sich bei dem Versuch, Artikel 90 für die Aufhebung statt für den Mißbrauch von Monopolen heranzuziehen und über eine Richtlinie allgemein vorzuschreiben, um eine *radikal neue Interpretation* dieses Artikels handelte, für die mit den Endgerätefällen ein erster, vorbereitender Schritt unternommen worden war.²² Anscheinend hat ein externer Rechtsberater die GD IV, die neben der federführenden GD XIII in die Grünbucharbeitung einbezogen war, auf diese in der Literatur²³ bereits diskutierte Möglichkeit aufmerksam gemacht und angeraten, auch Kommissionsrichtlinien im Grünbuch anzusprechen (int 6).²⁴ Man könne so an den

22 Zur Erinnerung: Die erste auf Artikel 90 III basierende Entscheidung fiel 1985 gegen Griechenland (»öffentliche Versicherung«). In der Telekommunikation ist es erst jüngstens zu Artikel-90-Entscheidungen gekommen, obwohl es beginnend mit den Endgerätemonopolen nicht an eingeleiteten Fällen gefehlt hat.

23 Aufbauend auf den Interpretationen aus den sechziger Jahren forderte ein Artikel 1986, über Richtlinien und Entscheidungen nach Artikel 90 den Luftverkehr zu liberalisieren (Garland 1986). Der Literaturdatenbank der Kommission zufolge (»EC References«) scheint dies die erste konkrete Erörterung gewesen zu sein.

24 Für diese vollkommen neue Interpretation des Artikels 90 III mag es wichtig gewesen sein, daß der zuständige Referatsleiter in der GD IV kein Jurist, sondern Ökonom war

ersten Erfolg mit der Transparenzrichtlinie anknüpfen und die eigenen Rechte ausbauen (Falvey 1989). Zunächst war ein ausführliches Rechtskapitel für das Grünbuch geplant, das die Rechte der Kommission sehr viel deutlicher umschrieben hätte. Von diesem Vorhaben wurde auf Anraten des juristischen Dienstes aber abgerückt, der der neuen Interpretation insgesamt skeptisch gegenüberstand (int 6). Der Bezug auf Artikel 90 war von der Kommission und insbesondere der GD IV dazu gedacht, der europäischen Politik in diesem staatsnahen Bereich besonderen Nachdruck zu verleihen (int 9). Auch mag bei einigen Mitarbeitern der Wettbewerbsdirektion schon zu diesem Zeitpunkt die Hoffnung geherrscht haben, man könne dieses Instrument in der Telekommunikationspolitik etablieren und nachfolgend auch in anderen Bereichen anwenden (int 6).

Das ehrgeizige Programm des Grünbuchs sah vor²⁵, daß die ausschließlichen Rechte der Fernmeldeverwaltungen für die Infrastruktur und den Telefondienst eng ausgelegt und regelmäßig überprüft werden müßten. Alle anderen Dienste und der Endgerätemarkt wären zu liberalisieren. Auflagen für die Einhaltung von Normen für Netze und Dienste sollten die gemeinschaftsweite Interoperabilität sichern. Die Definition eines »offenen Netzzugangs« (Open Network Provision = ONP), der Anbietern von Diensten einen diskriminierungsfreien und transparenten Gebrauch der Netze erlauben sollte, würde darüber hinaus gemeinschaftsweit einheitliche Bedingungen schaffen. Außerdem wurde die Trennung der betrieblichen von den hoheitlichen Tätigkeiten der Fernmeldeverwaltungen genannt (z.B. die Zulassung von Diensten und Geräten, Frequenzuteilung und Überwachung der Netznutzung) sowie die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf die Fernmeldeverwaltungen und privaten Anbieter angekündigt.

Dem Grünbuch folgte eine breite Diskussion mit den relevanten Akteuren, in denen sich diese, teils auf der Basis von schriftlichen Stellungnahmen²⁶, zu dem Politikprogramm äußerten. Im Februar 1988 richtete die Kommission eine Mitteilung an den Rat²⁷, in der sie die Ergebnisse der Konsultation zusammenfaßte und Vorschläge zur Implementation unter-

und sich insofern von der »herrschenden Meinung« weniger beeindruckt ließ als von Überlegungen zum Stellenwert von Artikel 90 innerhalb des gesamten Vertrags (int 47).

25 Siehe das Grünbuch, Bild 13, S. 185–187.

26 Insgesamt gab es 45 Stellungnahmen von Firmen und Verbänden, die auch öffentlich zugänglich gemacht wurden. Die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten sind hiervon ausgenommen.

27 Mitteilung der Kommission an den Rat, Vorschläge zur Unterstützung des Grünbuchs, KOM(88) 48 endg., Brüssel, den 9.2.1988.

breitete. Sie sah ihr Politikprogramm ganz überwiegend positiv aufgenommen und legte einen detaillierten Zeitplan für einige Maßnahmen vor. Dazu gehörte auch der Erlaß von *Kommissionsrichtlinien*: Eine erste Kommissionsrichtlinie wurde bereits für Ende März 1988 angekündigt, um den Endgerätemarkt bis Ende 1990 zu liberalisieren, mit einer weiteren sollten die Dienste mit Ausnahme des Telefondienstes (und des Netzmonopols) bis Ende 1989 in Angriff genommen werden. Verbleibende besondere Rechte mußten bis Anfang 1992 evaluiert werden und die Trennung der operativen von den regulativen Funktionen der Fernmeldeverwaltungen wurde angemahnt. Des weiteren wurden Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich angekündigt, um die Anwendung der Artikel 85 und 86 für die Betroffenen näher zu spezifizieren. Damit sollten für die Entwicklung des europäischen Telekommunikationsmarktes vorteilhafte Kooperationen erleichtert und gleichzeitig die durch das Wettbewerbsrecht gesetzten Grenzen, insbesondere im Hinblick auf den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, näher verdeutlicht werden. Da sich diese Regeln nur an private Unternehmen richteten und sie als Komplement zu den Artikel-90-Richtlinien gemeint waren, gehe ich hierauf nicht näher ein.²⁸

Die Bereiche, für die ein Konsens noch fehlte, wurden in ähnlicher Weise aufgelistet (beispielsweise die Satellitenkommunikation). In diesem Kontext ist es vor allem wichtig festzuhalten, daß die Kommission ihren Plan deutlich erkennen ließ, selbst anstelle des Ministerrates Richtlinien zu erlassen. Der Ministerrat nahm am 30. Juni 1988²⁹ in einer der Einstimmigkeit bedürftigen EntschlieÙung, die von der Kommission vorbereitet worden war, das Grünbuch und die Mitteilung zu seiner Implementation an und forderte die Kommission auf, die entsprechenden Maßnahmen (»wo erforderlich«, denn man bezog explizit das Wettbewerbsrecht ein) vorzuschlagen. Damit erging die erste *formelkompromißhafte Zustimmung* des Rates für die Kommis-

28 Die Leitlinien sind veröffentlicht im ABl. EG 233/2 vom 6.9.1991. Weitere Punkte der Kommissionsmitteilung waren die Ausarbeitung des ONP-Konzeptes für Mietleitungen, Datennetze und ISDN, der Entwurf einer Richtlinie für die gegenseitige Anerkennung der Endgerätezulassung, die Herstellung transparenter Finanzbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten und ihren Fernmeldeverwaltungen sowie die Öffnung des Beschaffungswesens.

29 EntschlieÙung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992 (88/C257/01), ABl. EG Nr. C 257/1 vom 4.10.1988.

sionspläne, der noch viele weitere folgen sollten und die jeweils ein zentrales Moment der von der Kommission benötigten Unterstützung bildeten.

4.2.2 Der Präzedenzfall: Die Endgeräte Richtlinie

Bereits vor diesem Beschluß des Ministerrates zum Grünbuch hatte die Kommission am 16. Mai 1988 mit der Endgeräte Richtlinie ihre erste Richtlinie für den Telekommunikationsbereich erlassen. Die Kommission stützte sich in ihrer Richtlinie³⁰ auf Artikel 30 (Einfuhrbeschränkungen), Artikel 37 (Abbau von staatlichen Handelsmonopolen), Artikel 59 (freier Dienstleistungsverkehr), Artikel 86 (Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) und Artikel 90. Auf dieser Basis verfügte sie, daß die Mitgliedstaaten alle besonderen oder ausschließlichen Rechte »betreffend die Einfuhr, die Vermarktung, die Einrichtung, die Inbetriebsetzung und die Wartung von Telekommunikations-Endgeräten« aufzuheben hätten. Für die Liberalisierung der verschiedenen Endgerätetypen gab es einen abgestuften Zeitplan von August 1988 bis Ende Juni 1990 – dieser spätere Zeitpunkt betraf vor allem die Telefonapparate für Hauptstellen. Aufgrund der noch geltenden Übergangszeit für Spanien und Portugal hatten diese beiden Mitgliedstaaten eine längere Frist. Neben Bestimmungen für die Transparenz und nicht-diskriminierende Wirkung der technischen Spezifikationen sowie für die Kündigungsmöglichkeit von Miet- und Wartungsverträgen wurde festgesetzt, daß die Mitgliedstaaten bis zum 1. Juli 1989 die verschiedenen Regulierungsaufgaben (z.B. die Festlegung von Zulassungsbestimmungen) von den operativen Tätigkeiten abzutrennen hätten. Damit hatte die Kommission nicht nur erstmalig Artikel 90 III eingesetzt, um ein bestehendes Monopol abzuschaffen – statt lediglich einen Mißbrauch zu ahnden –, sondern hatte zudem sehr spezifische Organisationserfordernisse festgelegt, die direkt die internen Verhältnisse der Mitgliedstaaten betrafen.

Daß es zu diesem außergewöhnlichen Verfahren hat kommen können, erstaunt besonders, weil die Kommission diese Richtlinie vorher angekündigt hatte. Dadurch konnten die nationalen Regierungen ihre Kommissare und deren Kabinette unter Druck setzen, um die Richtlinie möglichst zu verhindern. Wegen der Abhängigkeit der Kommission vom nationalen Imple-

30 Richtlinie der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (88/301/EWG), ABl. Nr. L 131/73 vom 27.5.1988.

mentationsmonopol der Regierungen interpretierte eine Analyse der europäischen Telekommunikationspolitik die Richtlinie sogar als eine Gefährdung des Politikprogramms der Kommission (Dang-Nguyen et al. 1993: 23). Angesichts verbreiteter Monopole im Post-, Verkehrs- und Versorgungswesen galt dieser neuartige Gebrauch des Artikels 90 III in den Mitgliedstaaten sofort auch als gefährlicher *Präzedenzfall* (int 13).

Tatsächlich haben die Mitgliedstaaten die Endgeräte Richtlinie im Vorfeld sehr kontrovers diskutiert, sowohl in dem beratenden Ausschuß der hohen Beamten (SOGT) als auch, auf die hier auftretenden Meinungsverschiedenheiten hin, bei einem informellen Treffen des zuständigen Ministerrates für Telekommunikation in Berlin (Schneider/Werle 1990: 101; int 13). Die Kompetenz der Kommission, Richtlinien zu setzen, wurde von den nationalen Regierungen grundsätzlich verneint, obwohl sich die Kommission große Mühe gab, ihren Schritt gut zu begründen. Sie verfocht strikt die Argumentationslinie, daß die Vertragspflichten ihr in diesem Fall ein Einschreiten auf der Basis von Artikel 90 auferlegten und die Maßnahme nicht über Artikel 100a entscheidbar sei (Overbury/Ravaioli 1990: 285, 287). Außerdem boten die von ihr seit einiger Zeit verfolgten Einzelfälle im Endgerätebereich eine gute Grundlage, auf die sie sich beziehen konnte.

By adopting a directive which is applicable in all of the member states, the Commission hopes to avoid national disputes with one or another of the member states. *The Commission in no way intends to expand its powers*; it is merely applying Article 90 of the EEC Treaty, which quite clearly prescribes the withdrawal of restrictions stemming from »exclusive rights« granted to public enterprises, and also calls upon the Commission to adopt directives to ensure that this happens, if, and when, the case arises. (Hervorhebung von mir [Hvm])³¹

Unter den Kritikern fanden sich mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien die für die Kommission einflußreichsten Regierungen, während nur die Niederlande die Kommission in ihrem Recht unterstützten. Die Kommission bemühte sich auf diese Kritik hin, auch beim Industrieministerrat für Unterstützung zu werben.

Der Konflikt konnte nicht ohne Folgen innerhalb der Kommission bleiben. Die zuständige Fachdirektion XIII war besorgt um ihre guten Beziehungen zum europäischen Telekommunikations-Politiknetzwerk und fürch-

31 Agence Europe 2./3.5.1988, »Telecommunications: Although some member states have expressed reservations the European Commission has adopted the directive which opens up the terminals market to competition«.

tete, durch dieses offensive Verhalten ihren langfristigen Steuerungschancen zu schaden (int 13). Darüber hinaus stand der juristische Dienst nicht hinter der neuen Interpretation des Artikels 90 III und bezweifelte mit den Mitgliedstaaten die rechtliche Basis der Kommission, in diesem Fall eine Richtlinie zu erlassen (int 6, 47). In dieser Situation muß man die strategischen Fähigkeiten der zuständigen Wettbewerbsgeneraldirektion IV und ihres Kommissars Sutherland hoch veranschlagen. Zum einen gelang es, die zuständigen Beamten in der GD XIII davon zu überzeugen, daß der Einsatz von Kommissionsrichtlinien gleichzeitig den Erlaß von Ratsrichtlinien, bei denen die GD XIII die Federführung hatte, würde beschleunigen können.³² Zum anderen versuchte man, den offenen Protest der nationalen Regierungen für die Kommission positiv zu wenden. Gegenüber dem juristischen Dienst argumentierte man, daß die Regierungen in dieser Sache ohnehin den EuGH anriefen, so daß man die Chance einer größeren Rechtssicherheit in dem für das Binnenmarktprogramm nicht unwichtigen Bereich der öffentlichen Monopole hätte (int 13).

Der juristische Dienst ließ sich jedoch durch diese Argumentation nicht zur Unterstützung bewegen.³³ Sein fehlendes Plazet kann durch eine Abstimmung im Kolleg umgangen werden, weshalb die Endgeräte Richtlinie bereits vor ihrem endgültigen Erlaß hier behandelt werden mußte. Im Kolleg scheint die Argumentation der GD IV gegriffen zu haben; gleichzeitig bemühte sich die GD IV, durch einige Änderungen am Richtlinientext (z.B. Fristverlängerungen) auf Kritik einzugehen. Zusätzlich war wichtig, daß die Richtlinie inhaltlich die volle Unterstützung der nationalen Regierungen fand (int 23, 25, 52). Durch die schon vor dem Grünbuch angedrohten Entscheidungen gegen einzelne bestehende Endgeräte Monopole hatte die Wettbewerbsgeneraldirektion frühzeitig eventuellen Widerstand gebrochen. Damit handelte es sich bei der Endgeräte Richtlinie um einen *reinen Kompetenzkonflikt*, der von der Kommission als prozedurale Auseinandersetzung heruntergespielt wurde. Als Ratsrichtlinie, so konnten die mit dem Dossier

32 Die zuständigen Beamten mußten dann in ihrer GD XIII noch entsprechende Überzeugungsarbeit leisten. Der des öfteren angeführte Konflikt zwischen der GD IV und der GD XIII (z.B. Fuchs 1994: 183) scheint zu einem Gutteil ein Konflikt zwischen der GD IV und den für Telekommunikationspolitik zuständigen Beamten um Herbert Ungerer in der GD XIII auf der einen Seite und den mehr an Industrie- und Forschungspolitik interessierten Teilen der GD XIII auf der anderen Seite gewesen zu sein (int 13).

33 Für das folgende Verfahren beim Gerichtshof zog Wettbewerbskommissar Sutherland deshalb zwischenzeitlich in Erwägung, sich von externen Juristen vertreten zu lassen (int 6).

betrauten Kommissare aus den Diskussionen mit den Regierungen belegen, hätte deren Erlaß keinerlei Schwierigkeit gemacht, so daß sich in diesem Fall die einmalige Gelegenheit bot, über den noch wenig interpretierten Artikel 90 III Rechtssicherheit zu erlangen. Die zwei zuständigen Kommissare Sutherland und Narjes wie auch Präsident Delors setzten sich für die Richtlinie ein (int 13). Man hatte im Januar 1988 die Einigung zwischen diesen drei Kabinetten erzielt, die Endgeräte Richtlinie auf der Basis von Artikel 90 III zu erlassen (int 6). Schließlich darf auch das Überraschungselement nicht übersehen werden: Die Mitgliedstaaten waren zwar vorgewarnt, rechneten aber nicht damit, daß die Kommission ihren Plan tatsächlich durchsetzen würde (int 6, 47). Vor allem aber bliebe dieser Präzedenzfall ohne das große inhaltliche Interesse der Regierungen an dem Telekommunikations-Politikprogramm unverständlich. Theoretisch hätte es für die Regierungen weitere Oppositionsmöglichkeiten gegeben, allerdings wollte man von ihrer Seite aus über eine prozedurale Frage nicht die europäische Telekommunikationspolitik gefährden (int 6, 23).

Schwer nachzuweisen ist, inwieweit es von den nationalen Regierungen auch eine verdeckte Unterstützung dieses Vorgehens gegeben hat. Die Kommission hat sich in den Diskussionen mit den Regierungen hierum sehr bemüht und fand auch Anzeichen des Beistands, die kommissionsintern die Richtlinienannahme erleichterten. Angesichts der festgefüigten, am Monopol ausgerichteten »vested interests« auf nationaler Ebene kann man bei der an der Reform beteiligten Fachebene durchaus ein Interesse an wettbewerbsrechtlicher Rückendeckung aus Brüssel vermuten, ohne Ansehen der hiermit begründeten Präzedenzgefahr. Ein wichtiger Anhaltspunkt für eine solche Unterstützung findet sich bei dem bereits erwähnten, auf die Endgeräte Richtlinie folgenden Ministerratstreffen, bei dem auch die Entschließung zur Umsetzung des Grünbuchs angenommen wurde:

At the fringe of the meeting, it was learnt that none of the Member States intend to bring proceedings before the Court of Justice regarding the Directive approved by the Commission in May on the liberalisation of the terminals market.³⁴

Schließlich entschloß sich Frankreich doch dazu, ein Verfahren gegen die Richtlinie zu eröffnen, und nach einiger Zeit traten Italien, Belgien, Deutschland und Griechenland dem Verfahren bei.³⁵ Interessant ist, daß die

34 Agence Europe 1.7.1988, S. 5.

35 Abgedruckt in ABl. C 216, 18.8.1988. Rechtssache C-202/88 Französische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Frankreich reichte die Klage am

britische Regierung von diesem Schritt abließ. Die Sorge vor dem Brüsseler Diktat wurde von der Befürchtung überdeckt, daß die europäische Telekommunikationsliberalisierung ohne entsprechenden Druck der Kommission kaum vorangehen würde (Montagnon 1990: 56). Selbst der deutsche Verfahrensbeiritt war stärker von außenpolitischen Erwägungen (wie der Freundschaft mit Frankreich) als von europa- oder fachpolitischen getragen. Man wollte Frankreich nicht isoliert sehen, sollte die Klage verloren gehen (int 13, 24).³⁶ Das deutsche Verhalten im Vorfeld scheint eine Klage für die Verantwortlichen in der Kommission nicht nahegelegt zu haben. Hätten sich alle Regierungen – mit Ausnahme der offen für die Delegation dieses Rechts stimmenden Niederlande – zu einem Verfahrensbeiritt entschlossen, wären die Kommission und der Gerichtshof sehr viel besser an die eigenen Interessen zu binden gewesen, da eine Sanktion über eine Vertragsänderung hätte angedroht werden können.

Obwohl der mit der Endgeräte richtlinie vollzogene *Interpretationsum-schwung* von einer Ahndung eines Mißbrauchs besonderer Rechte zur völligen Abschaffung dieser Rechte sehr radikal erscheint, war der Fall juristisch alles andere als eindeutig. Vor dem Hintergrund der von der Kommission erfolgreich verteidigten Transparenzrichtlinie konnte man zu einer pessimistischen Einschätzung der Chancen Frankreichs kommen (Falvey 1989: 958), da die Auseinandersetzung in die Zeit des Binnenmarktprogramms und einer deutlichen Unterstützung der Kommission durch den Gerichtshof fiel.

The ... view, that the Commission is attempting to expand its powers with, at least for the time being, the Court's approval, is more persuasive. If that is indeed the current trend, it is unlikely that France will be able to convince the Court that the Commission has overreached its powers in issuing the terminals directive under article 90. (Falvey 1989: 964)

Den Klagen kam deshalb auch eine allgemeinere Bedeutung zu:

France appears to be applying a political brake to a recent trend in legal base litigation in which the Commission has, with the Court's blessing, accrued what

22.7.1988 beim EuGH ein. Italien, Belgien, Deutschland und Griechenland wurden mit Beschlüssen vom 27.10., 23.11. und 7.12.1988 als Streithelfer zur Unterstützung zugelassen.

36 Angesichts der Vielzahl beteiligter staatlicher Akteure heißt dies natürlich nicht, daß kompetenzrechtliche Erwägungen bei niemandem eine Rolle gespielt hätten (int 52). Materielle Gründe sind für die deutsche Seite ganz sicher auszuschließen, da die Bundesregierung diesen Liberalisierungsschritt befürwortete. Postminister Schwarz-Schilling soll bezüglich der Klage hin- und hergerissen gewesen sein (int 25).

France and others consider to be excessive power. ... These countries are signaling the Commission that future attempts to use this procedure will not be warmly accepted. (Falvey 1989: 965)

Um die Gegenpositionen der Regierungen zu verdeutlichen, seien bereits an dieser Stelle die im Verfahren vorgebrachten Argumente vorgestellt, auch weil die Kommission bei ihren nächsten Schritten über diese Informationen verfügte. Mit Unterstützung der anderen Regierungen beantragte Frankreich, die Artikel der Richtlinie für nichtig zu erklären, mit denen die Kommission die ausschließlichen Rechte im Endgerätebereich aufhob, die Trennung der operativen von den regulativen Funktionen vorschrieb, die Kündigungsmöglichkeit von Miet- und Wartungsverträgen verlangte sowie eine entsprechende Berichtspflicht der Mitgliedstaaten über die Einhaltung dieser Vorschriften begründete. Frankreich sah die anderen vor allem mit der Transparenz der technischen Spezifikationen befaßten Maßnahmen als zurecht auf der Basis von Artikel 90 III erlassen an.³⁷ Hauptpunkt der Argumentation der beteiligten nationalen Regierungen war, daß die Kommission nach Artikel 90 III lediglich eine Aufsichtsbefugnis und Überwachungspflicht gegenüber den Mitgliedstaaten habe. Weil Artikel 90 verbiete,

dem Vertrag widersprechende Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten, setze er das Bestehen dieser besonderen und ausschließlichen Rechte voraus. Die Auffassung, daß diese Rechte als solche eine Maßnahme im Sinne dieses Artikels seien ..., nehme dieser Vertragsbestimmung jede praktische Wirksamkeit.

(S. I-1229)

Darüber hinaus würde die Aufhebung dieser Rechte »die Existenz der betroffenen Unternehmen an sich in Frage stellen und nehme den Mitgliedstaaten jede Möglichkeit, solche Rechte neu zu gewähren« (S. I-1232, Nr. 36). Insbesondere gebe Artikel 90 III der Kommission keine Rechtssetzungsbefugnis. Als *lex specialis* zum allgemeinen Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 sei der Artikel nicht anwendbar, sobald über den Artikel 90 hinausgehende Vertragsbestimmungen relevant seien. Insgesamt wurden der Kommission Verfahrensmißbrauch, *Unzuständigkeit* sowie die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und wesentlicher Formvorschriften vorgeworfen (S. I-1262).

Auch die Einschlägigkeit anderer Artikel wurde bestritten. Gegen die Relevanz des Artikels 37 (Handelsmonopol) wurde argumentiert, daß es sich

37 Rechtssache C-202/88, 1991, Slg. I-1227. Die folgenden Seitenzahlen beziehen sich auf diese Quelle.

bei den Endgeräten um einen Teil des Dienstleistungsmonopols handele, außerdem müßten diese Monopole dem Vertrag nach nicht aufgehoben, sondern lediglich umgestaltet werden. Artikel 86 betreffe nur den *Mißbrauch* einer marktbeherrschenden Stellung und nicht eine solche Stellung an sich, weshalb die Kommission konkrete Untersuchungen über die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten hätte anstellen müssen. Die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 59 schließlich richte sich nach den entsprechenden Regelungen für die Inländer und habe nur ein Diskriminierungsverbot zum Ziel, nicht aber die Begründung von neuen Rechten.

Insgesamt wurden in dem Verfahren eine Reihe von offenen Rechtsfragen im Verhältnis der Kommission zu den Mitgliedstaaten, und der Mitgliedstaaten zu ihren öffentlichen oder mit besonderen Aufgaben betrauten Unternehmen aufgegriffen, zu denen der EuGH in bisherigen Urteilen eine Interpretation nur angedeutet hatte. Von einer Klärung waren weitreichende Implikationen zu erwarten (Temple Lang 1989: 132), und es war überaus offen, welche Position der Gerichtshof in seinem Urteil annehmen würde. Ohne auf das Urteil des Gerichtshofs zu warten, das im März 1991 schließlich erging, trieb die Kommission die Auseinandersetzung mit den Mitgliedstaaten aber zunächst noch ein Stück weiter. Außerdem ging sie im folgenden Jahr daran, Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten wegen mangelnder Umsetzung der Endgeräte-Richtlinie einzuleiten.³⁸

4.2.3 Die Diensterichtlinie

In der Auseinandersetzung um die Endgeräte-Richtlinie ging es um die Handlungsfähigkeit der Kommission. Den mitgliedstaatlichen Regierungen kam es darauf an, durch den EuGH feststellen zu lassen, daß nur der Ministerrat die Zuständigkeit besaß, eine Richtlinie wie die zur Liberalisierung des Endgerätemarktes zu verabschieden. Obwohl sich mehrere Regierungen durch ihre Klagen vor dem EuGH sehr konkret der Vertragsinterpretation der Kommission entgegenstellten, begannen in der Wettbewerbsgeneral-

38 Die Kommission führte in ihrem Wettbewerbsbericht für 1989 aus, zum Zeitpunkt des Richtlinienerlasses habe es 35 solcher ausschließlichen Rechte gegeben, von denen bis Ende 1989 etwa 20 aufgehoben worden seien. In Belgien, Deutschland und Irland bestünden noch ausschließliche Rechte für den Anschluß von Telefonapparaten für Hauptstellen und in Dänemark für private Nebenstellenanlagen. Die Kommission hätte deshalb am 12.7.1989 Verfahren nach Artikel 169 gegen diese Mitgliedstaaten eingeleitet (19. Wettbewerbsbericht 1989: 201).

direktion IV bald nach der Endgeräte Richtlinie die Arbeiten für eine neue Kommissionsrichtlinie, mit deren Hilfe die Telekommunikationsdienste liberalisiert werden sollten. Wie bereits Anfang des Jahres 1988 im Implementationspapier zum Grünbuch angedeutet worden war, sprach sich die Kommission dafür aus, außer dem Telefondienst, der neben dem Netz im Monopol verbleiben sollte, alle Dienste zu liberalisieren.³⁹ Anders als bei den Endgeräten war diese Maßnahme unter den Mitgliedstaaten sehr strittig, weil sich einige für den Verbleib der Datendienste im Monopol aussprachen. Ungeachtet des schwebenden Verfahrens über die Endgeräte Richtlinie versuchte die Kommission also diesmal, ihr angefochtenes Recht in einer Weise einzusetzen, die ihr eine deutlich weitere Liberalisierung erlaubte, als die Regierungen zu konzedieren bereit waren.

In der Kommission selbst war dieser Schritt ähnlich dem vorherigen kontrovers, so daß die Wettbewerbsgeneraldirektion erneut für Unterstützung werben mußte. In der Zusammenarbeit mit der GD XIII wurde das Argument eines Zugewinns für alle Beteiligten durch den Gebrauch des Wettbewerbsrechts besonders herausgestellt (int 47). Der von der GD XIII federführend bearbeitete zukünftige Regulierungsrahmen des ONP (offener Netzzugang) war unter den Mitgliedstaaten umstritten. Insofern konnte die GD IV überzeugend argumentieren, daß bei einer Anbindung von ONP an die Diensterichtlinie auch die GD XIII vom erneuten Gebrauch des Artikels 90 III würde profitieren können. Die Mitgliedstaaten hätten gerade aufgrund des materiellen Konfliktes um die Diensterichtlinie jedes Interesse, die Liberalisierung von vornherein in einen entsprechenden Regulierungsrahmen eingebettet zu sehen.

Aber auch der juristische Dienst wandte sich wieder gegen eine Kommissionsrichtlinie, obwohl er die Kommission in dem laufenden Verfahren vor dem EuGH vertrat (int 47). Erneut mußte das Kolleg zu einem frühen Zeitpunkt über den Gebrauch von Artikel 90 III für diese Richtlinie abstimmen. Dies geschah im Dezember 1988 vor der Einsetzung der neuen Kommission mit der Unterstützung von Sutherland und Narjes, die beide kurz darauf ausschieden. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch erstmals eine Zusammenfassung der wesentlichen Punkte der Richtlinie veröffentlicht, die ähnlich der Endgeräte Richtlinie strukturiert war: Die ausschließlichen Rechte der PTTs waren

39 Der in seiner Bedeutung schwindende Telexdienst war von der Richtlinie ausgenommen. Ebenso wenig waren Funk- und Satellitenkommunikation betroffen. Art. 1 II der Richtlinie der Kommission vom 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG). ABl. EG Nr. L 192 vom 24.7.1990.

mit Ausnahme des Netz- und Telefondienstmonopols aufzuheben, technische Netzspezifikationen zu veröffentlichen, betriebliche Funktionen mußten von regulatorischen getrennt werden, zudem sollten langfristige Verträge kündbar sein. Zeitgleich wurde der Vorschlag für eine Ratsrichtlinie für ONP verabschiedet. Die Kommission betonte aber ihren Willen zur Konsultation:

However before adopting the directive in question (it is known that several Member countries contest its autonomous competence in this respect) it will undertake a procedure of consultation and concertation both with the Member states and the European Parliament as well as with the Economic and Social Committee; the draft is thus not yet definitive.⁴⁰

Für die interne Unterstützung der umstrittenen Maßnahme war die auslaufende Amtszeit der Kommission ein wichtiger Faktor, und die neue Kommission war wenig glücklich, auf diesen Weg anstatt auf das 100a-Verfahren festgelegt zu sein: »[T]he future of telecommunications is too important to be jeopardized by a power struggle«. ⁴¹ Darüber hinaus gelang es der Wettbewerbsgeneraldirektion, an die Notwendigkeit von Konsistenz zu appellieren. Da das Implementationspapier zum Grünbuch die Diensterichtlinie bereits angekündigt hatte, konnte ein Umschwenken auf Artikel 100a angesichts des laufenden Verfahrens – so wurde argumentiert – nur wie ein Schuldeingeständnis oder wie große Unsicherheit wirken und würde die *Position der Kommission vor dem EuGH schwächen* (int 23). Der recht radikal erscheinende Vorschlag mag zu diesem Zeitpunkt auch mit der notwendigen Verhandlungsmasse für die folgende Abstimmung mit den nationalen Regierungen gerechtfertigt worden sein. Kommissionsintern war es wichtig, daß man auf die erfolgte Unterstützung der europäischen Telekommunikationspolitik durch den Ministerrat verweisen konnte, vor allem auf die einstimmige Annahme des Grünbuchs in der Entschließung vom Sommer 1988. Da die Politikvorschläge in enger Abstimmung mit der Gruppe der hohen Beamten (SOGT) erfolgten und auch bei der Endgeräte richtlinie inhaltlich auf die Wünsche der Mitgliedstaaten Rücksicht genommen worden war, ließen sich hierdurch intern einige Befürchtungen zerstreuen (int 47, 56). Zusätzlich hatte diese enge Abstimmung einen juristischen Grund, denn bei dem laufenden Verfahren berief sich die Kommission auf diese Vorbereitung der Endgeräte richtlinie: So sind »die Mitgliedstaaten am Prozeß der

40 Agence Europe 16.12.1988, S. 6.

41 FT 28.4.1989.

Ausarbeitung der Richtlinie beteiligt worden und hätten die Möglichkeit gehabt, sich zu äußern und ihren endgültigen Text zu beeinflussen.«⁴² Für die Diensterrichtlinie war die Konsultation der SOGT noch wichtiger, weil man hier mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip argumentierte und den Telefondienst von der Liberalisierung auf der Grundlage von Artikel 90 II ausnahm. Um die Verhältnismäßigkeit gut zu begründen und »gerichtsfest« zu gestalten, brauchte man detaillierte Informationen aus den Mitgliedstaaten, die man über die Arbeit mit der SOGT bekam (int 47).

Zunächst war die Annahme der Diensterrichtlinie für April 1989 vorgesehen. Angesichts der Kritik vieler Regierungen verschob die Kommission jedoch die Abstimmung, um den kurz darauf tagenden Rat nicht unnötig zu provozieren. Auf dieser Ministerratssitzung trat der Streit offen zutage. Inhaltlich unterstützten nur Großbritannien, Deutschland, Dänemark und die Niederlande die Liberalisierung, während Belgien zusammen mit Frankreich, Italien, Griechenland und Spanien die Datendienste im Monopol belassen wollte. Brittan, der neue Wettbewerbskommissar, hielt aber dennoch am Vorgehen auf der Basis von Artikel 90 III fest und wickelte Versuchen der nationalen Regierungen aus, gemeinsam über die prozedurale Frage zu verhandeln.⁴³

Dagegen versuchte die Kommission, über inhaltliche Zugeständnisse die Unterstützung der nationalen Regierungen zu verbessern, beispielsweise durch ein befristetes Verbot für den Weiterverkauf von Mietleistungskapazität. Parallel wurde – ähnlich wie zuvor bei der Endgeräteerrichtlinie – die Dienstliberalisierung mit einem fallweisen wettbewerbsrechtlichen Vorgehen unterstützt. So hatten die in der CEPT organisierten Fernmeldeverwaltungen geplant, in einer Kooperation »Managed Data Network Services« (MDNS) für Großunternehmen anzubieten, die dadurch den Vorteil erhalten hätten, für europaweite Dienstleistungen nur einen Vertragspartner zu haben. Schließlich wurde von diesem Vorhaben Abstand genommen, doch zuvor hatte die Kommission die Gelegenheit genutzt, die wettbewerbsrechtlichen Voraussetzungen einer solchen Kooperation zu erläutern und die engen europarechtlichen Grenzen darzulegen. Die Kommission intervenierte auch, als die Fernmeldeverwaltungen in der CEPT im April 1989 die Preise für inter-

42 Rechtssache C-202/88, 1991, Slg. I-1236, Nr. 54.

43 FT 28.4.1989. So schlug Brittan die Bitte der Regierungen aus, im Rat über die verfahrensweise zu diskutieren. Stattdessen regte er eine informelle Diskussion bei einem Mittagessen an, zu der dann die Minister wiederum nur ihre Abteilungsleiter schickten (Agence Europe 27.4. und 28.4.1989).

nationale Mietleitungen anheben wollten, sofern die Verbindungen für Drittverkehr genutzt wurden, und mahnte die belgische RTT, Beschränkungen für internationale Mietleitungen aufzuheben (Amory 1992: 80f.).

Wichtigen Rückhalt für ihr Vorgehen fand die Kommission bei *privaten Akteuren* (int 47). Einige Verbände bemühten sich, mit ihrem Gewicht einen Übergang zu einem Verfahren nach Artikel 100a zu verhindern. UNICE rief die Kommission in einer auch von anderen Verbänden unterstützten Stellungnahme dazu auf,

to quickly implement its draft Telecommunications Services Directive so as to create a truly competitive telecommunications market which is able to offer European users a range of networks and services which are as good as those available to their Japanese and American competitors.⁴⁴

Aber auch die Regierungen versuchten, untereinander einen Kompromiß zu finden, wozu sich besonders die deutsch-französische Freundschaft anbot, da beide Länder konträre Positionen vertraten. Aufgrund der parallel stattfindenden Postreform I, die 1989 in Kraft trat (Schmidt 1991), hatte die Bundesregierung großes Interesse an einer europaweiten Liberalisierung, um so trotz der unilateralen nationalen Liberalisierung Reziprozität mit den anderen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Frankreich dagegen befürwortete unter den Sozialisten, die seit 1988 erneut die Regierung stellten, einen restriktiveren Ansatz, der statt der Liberalisierung die Harmonisierung und das einheitliche Angebot von europaweiten Diensten herausstellte.

Mitte 1989 nahm die Kommission die modifizierte Diensterichtlinie auf der Basis von Artikel 90 an und verabschiedete gleichzeitig einen veränderten Vorschlag für die ONP-Ratsrichtlinie. Beide Richtlinien wurden jetzt *explizit miteinander gekoppelt*, um so den Rat unter Druck zu setzen: Wenn es dem Rat gelänge, sich vor dem Inkrafttreten der Diensterichtlinie am 1. April 1990 auf einen gemeinsamen Standpunkt für ONP zu einigen, könnten beide Richtlinien gleichzeitig zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten. Der gemeinsame Standpunkt des Rates ist die erste formelle Beschlußfassung des Rates, der die zweite Lesung des Richtlinienvorschlags im Parlament folgt. Die Kommission hatte wenig Zugeständnisse an die Mitglied-

44 Stellungnahme von UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne) vom 5. Mai 1989. Unter anderem unterstützten BEUC (Bureau Européenne des Unions de Consommateurs), ECTUA (European Council of Telecommunications Users Associations) und EUSIDIC (European Association of Information Services) diesen Aufruf.

staaten gemacht, nur der Weiterverkauf von Mietleitungskapazität wurde bis Anfang 1993 verboten.

The adoption as Community law of last December's services directive draft is considered a victory for Sir Leon Brittan, the commissioner charged with competition policy. Until the last moment, it was not clear Brittan could rally the support needed in the politically charged fight to open Europe's data services to competition.⁴⁵

Fraglich ist, inwieweit die Kommission von einigen Mitgliedstaaten, besonders von Deutschland und Großbritannien, indirekt Unterstützung für ihr Vorgehen erhielt. »However, some delegations have apparently finally said that *they prefer that the Commission decide, despite their reservations, rather than see a compromise on liberalisation itself*«. ⁴⁶ Für die »liberaleren« Regierungen bot allein das Vorgehen auf der Basis von Artikel 90 die Chance, die eigenen Präferenzen gegenüber einer restriktiveren Mehrheit von Ländern durchzusetzen (int 25).

The West Germans refuse to be pinned down in public on whether the Commission should abandon its controversial approach of forcing through its programme and put it to a vote. Mr Schwarz-Schilling would not give a clear answer on this in spite of repeated questioning. In private, however, officials admit that they want the Commission to reserve the right to force the reform through in the event of a compromise not being reached. They are not willing to say so in public *because of fears that a similar technique will be used in other areas where they disagree*. The British government is taking the same approach of *supporting the Commission in private* but not committing itself in public. (Hvm)⁴⁷

Zusätzlich ist selbst bei den weniger liberalisierungsfreundlichen Regierungen eine indirekte Unterstützung aufgrund der häufig vorfindbaren Interessendivergenz zwischen der fachpolitischen und der Regierungsebene nicht auszuschließen. Dies war beispielsweise bei Frankreich der Fall (int 47). Außerdem war France Télécom mit ihrem separat angebotenen Datendienst »Transpac« sehr wettbewerbsfähig und nahm deshalb eine andere Position als die Regierung ein (int 31).

Der Streit war auch nach der Annahme durch die Kommission noch nicht ausgestanden. Vor allem den Regierungen, die weniger weit liberalisieren

45 Schenker: EC to free services, in CWI 10.7.1989, S. 6. Auch Pandolfi, der jetzt für Telekommunikation zuständige Kommissar, hatte sich lange gegen Artikel 90 gestellt (int 47).

46 Agence Europe 5./6.5.1989 (Hvm).

47 FT 23.6.1989: Hugo Dixon: Paris and Bonn seek accord on telecom market.

wollten, fiel es schwer, das Vorgehen der Kommission zu akzeptieren, die sich inhaltlich wenig einigungsbereit zeigte. Einem Kompromiß könne sie sich nicht beugen, aber als *Modus vivendi* sei es denkbar, manchen Mitgliedstaaten Fristverlängerungen zu gewähren. Dennoch war die Diensterrichtlinie Gegenstand zahlreicher Gespräche zwischen der Kommission und den nationalen Ministern und Beamten. Auch das *Europäische Parlament* spielte eine wichtige Rolle. Weil es ebensowenig wie der Ministerrat in die Ausarbeitung von Artikel-90-Richtlinien einbezogen war, hatte es wiederholt der Kommission davon abgeraten, die Diensterrichtlinie über diesen Weg, statt über ein Artikel 100a-Verfahren zu erlassen. Der Gebrauch des Artikels 90 für die Endgeräte richtlinie und die geplante Diensterrichtlinie wurde als »nicht gerechtfertigt« und »besonders ungeeignet« charakterisiert. Gleichzeitig war das Parlament durchaus gespalten, sich gemeinsam mit dem Rat gegen die Kommission zu wenden.⁴⁸ In einer kontroversen Aussprache im Oktober 1989 versprach Brittan dem Parlament, es zukünftig stärker in die Ausarbeitung von Kommissionsrichtlinien einzubeziehen, aber das Parlament blieb mit einer knappen Mehrheit bei seiner Kritik des Artikels 90.

Zudem fiel die Einigung auf das Regulierungskonzept ONP schwer. Die liberalisierungsbefürwortenden Regierungen Großbritanniens, Deutschlands und der Niederlande wollten ONP auf die Gewährleistung eines nicht-diskriminierenden Netzzugangs und damit auf die Verhinderung des Mißbrauchs von Marktmacht beschränken. Dagegen sollte ONP nach Vorstellung Frankreichs, der südlichen Länder und der Kommission das europäische Telekommunikationssystem weitergehend harmonisieren, ein Angebot von europaweiten Diensten festschreiben und auch privaten Wettbewerbern bestimmte Flächendeckungsverpflichtungen auferlegen. Besonders Großbritannien hoffte, zusammen mit Deutschland und Dänemark oder den Niederlanden eine Vetokoalition zu bilden (int 43).

Eine Einigung gelang schließlich im Dezember 1989, die sowohl die Ausgestaltung des ONP-Konzeptes als auch Änderungen der Diensterrichtlinie umfaßte.⁴⁹ Die umstrittene Datenliberalisierung wurde auf Anfang 1993

48 Für das Zitat siehe ABl. EG Nr. C 12/66 vom 16.1.1989, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.12.1988 (S. 67). Siehe auch Verhandlungen des Europäischen Parlaments, 11.10.1989, Nr. 3–381/92, S. 138–149 sowie Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.11.1989 (ABl. EG, Nr. C 118 vom 27.12.1989).

49 Es mag sein, daß Kommissar Brittan in der Auseinandersetzung mit den nationalen Regierungen weitere Kompetenzen zuhilfe nahm und beispielsweise die französische Zu-

verschoben und für die geforderte Lizenzierung einigte man sich, die Bedingungen zunächst von der Kommission auf ihre Gemeinschaftsverträglichkeit überprüfen zu lassen (Chamoux 1993: 182). Mitgliedstaaten mit einer unterentwickelten Infrastruktur (d.h. Griechenland, Portugal, Spanien) konnten eine Verlängerung des Datendienstmonopols bis 1996 beantragen. Das ONP-Konzept verpflichtete nur die dominanten öffentlichen Betreiber, gegebenenfalls hätte die Kommission aber auch private Wettbewerber einbeziehen können. ONP-Regeln wurden zuerst für die Monopolbereiche Mietleitungen und Telefondienst erarbeitet, wären eventuell später aber ausgeweitet worden.

Der erzielte Kompromiß bezog sich nicht nur auf die Dienstliberalisierung. Zusätzlich einigte man sich, daß die Kommission beim Erlaß von Richtlinien auf der Basis von Artikel 90 III zukünftig die Regierungen und das Europäische Parlament bei der Erarbeitung konsultieren und ihren Positionen weitgehend Rechnung tragen würde. Damit hatte man *eine politische Übereinkunft über Kommissionsrichtlinien* erwirkt, die eine prozedurale Einigung mitumfaßte, auch wenn dies aus dem Wortlaut des Kompromisses nicht hervorging. Sie sollte für die Zukunft sehr wichtig sein.

The Council notes that a large majority of Member states agree on the changes made by the Commission to articles 3 and 10 and to the notes in the text of its directive on competition in telecommunications services markets, which allow for the adoption of the directive within the framework of an overall compromise.

The Council welcomes the spirit of cooperation between the Commission and the Member states which made progress possible with view to the completion of the internal market in telecommunications services.

The Council notes that a large majority of Member states contests the legal basis chosen by the Commission for its directive and invites it to consider, in future, that article 100A constitutes an appropriate basis for the implementation of the objectives contained in the Commission's Green Paper and in the Council resolution of 30 June 1988.⁵⁰

Schließlich muß man bei diesem Kompromiß den Zeitpunkt betonen. Schon im Februar 1990 kam der Generalanwalt in seiner Stellungnahme im laufen-

stimmung über die Androhung von Untersuchungen der staatlichen Beihilfen im Telekommunikationsbereich erleichterte (int 42).

50 Zitiert nach Agence Europe 9.12.1989. Obwohl – wie noch zu sehen sein wird – der Rat in zukünftigen Entschlüssen wiederholt auf diesen Kompromiß Bezug genommen hat, ist er nicht im Amtsblatt veröffentlicht. In den zitierten Artikeln 3 und 10 der Richtlinie geht es um den Kompromiß für die Datendienste.

den Verfahren gegen die Endgeräte Richtlinie dazu, den Vorwürfen der Mitgliedstaaten stattzugeben und dem Gerichtshof die Aufhebung der umstrittenen Vorschriften vorzuschlagen. Es ist zweifelhaft, ob man auch hiernach noch zu dieser Einigung hätte kommen können. Tatsächlich wartete die Kommission bis zum letzten Moment mit der Notifizierung der Richtlinie, sollte das Urteil des EuGH zwischenzeitlich ergehen. Im Juli 1990 wurden beide Richtlinien veröffentlicht.⁵¹ Außerdem schrieb auch diese Richtlinie die Trennung der operativen und regulativen Funktionen der Fernmeldeverwaltungen vor und verlangte, langfristige Verträge lösen zu können. Die Kommission rechtfertigte das fortbestehende Telefondienstmonopol mit Artikel 90 II und der Notwendigkeit, die Netzinfrastruktur zu finanzieren, kündigte aber gleichzeitig eine Überprüfung für 1992 an.

Auch die Dienstrichtlinie führte zu einer Klage vor dem Gerichtshof: Spanien, Belgien und Italien legten im September 1990 separate Klageschriften vor, und Frankreich entschied sich, Spanien zu unterstützen. Trotz dieses wiederholten Einschaltens des Gerichts muß man den Konflikt um die Artikel-90-Richtlinie durch den Kompromiß vom Dezember als weitgehend beigelegt betrachten (int 5, 8). Bezeichnend ist, daß die französische Regierung dem Verfahren nur aus Gründen der Konsistenz beitrug. Das Postministerium hatte sich gegen den Beitritt ausgesprochen, das Außenministerium sah hierdurch aber die französische Position bei dem laufenden Verfahren geschwächt, weshalb sich die Regierung schließlich für die Unterstützung entschied (int 32). Belgien und Italien wiederholten in diesem neuen Verfahren ihre gegen die Endgeräte Richtlinie vorgebrachten Argumente, wodurch auch ihr Wunsch nach konsistenten Positionen deutlich wurde.

4.2.4 Die Urteile des Gerichtshofs

Das Urteil des Gerichtshofs zur Endgeräte Richtlinie wurde wegen seiner für Artikel 90 III grundsätzlichen Bedeutung mit Spannung erwartet. Dazu kam die ablehnende Stellungnahme des Generalanwalts Tesauro im Februar

51 Richtlinie der Rates vom 28.6.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP) (90/387/EWG). Richtlinie der Kommission vom 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG). ABl. EG Nr. L 192 vom 24.7.1990.

1990, die vor dem Hintergrund der langen Auseinandersetzung um die Dienstrichtlinie noch einige Aufregung hinzufügte und unterstrich, welches Wagnis die Kommission eingegangen war (Montagnon 1990: 70f.; Chamoux 1993: 176): Meist folgt der EuGH der Interpretation der Generalanwälte.

Der Generalanwalt unterstützte in seinem Schlußantrag⁵² die Klagen der Mitgliedstaaten. Es ist lohnend, auf einige seiner Bemerkungen einzugehen, handelt es sich hierbei doch um eine sehr andere Einschätzung der Rechte der Kommission im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, als sie der EuGH schließlich vertreten sollte. Der Generalanwalt ging von allgemeinen Überlegungen zum Vertrag aus und dem darin enthaltenen »Widerspruch« zwischen dem Ziel freien Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt und der »Aufrechterhaltung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedstaaten« (S. 1243). Aus Artikel 90 und Artikel 222 folgerte er, »daß zumindest eine starke *Rechtmäßigkeitsvermutung* zugunsten des öffentlichen oder mit ausschließlichen Rechten ausgestatteten Unternehmens als solchem besteht« (S. 1248; HiO). Er bemängelte die fehlende Begründung von Vertragsverstößen durch die Kommission (»Behauptungen, die ebenso lapidar wie banal sind« [S. 1252]), weshalb der Gerichtshof gar nicht zu einer Prüfung der Rechtmäßigkeit gelangen könne, sondern nur zu einem »Glaubensbekenntnis« (S. 1252). Es gehe in der Richtlinie weniger um reine Vertragsverstöße als um »eine neue Ausrichtung des betreffenden Wirtschaftszweigs« (S. 1254).

Damit [mit Art. 90] ist der Kommission mit Sicherheit *keine Rechtssetzungsbeugnis zu dem Zweck* zuerkannt, aufgrund der Annahme der Möglichkeit von Verstößen in einem bestimmten Bereich und mittels einer an alle Mitgliedstaaten unterschiedslos gerichteten Maßnahme *die Grenzen der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Staaten selbst festzulegen* und auf dieser Grundlage gleichzeitig die Abschaffung eines Monopols oder eines Systems ausschließlicher Rechte vorzuschreiben. (S. 1256f.; Hvm)

Es handele sich hier um »eine anomale Vorwegnahme des laufenden Rechtssetzungsverfahrens« und um eine Verschiebung der »institutionellen Gewichte und kann somit vom Gerichtshof nicht als rechtmäßig anerkannt werden« (S. 1258).

52 Abgedruckt in: Rechtssache C-202/88, Französische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung der EG, 1991, I, S. 1239–1258. Die folgenden Zitate werden nur mit den Seitenzahlen belegt.

In seinem Urteil vom März 1991 unterstützte der Gerichtshof dagegen die Interpretation der Kommission. Die Tatsache, daß der Vertrag von der Existenz besonderer und ausschließlicher Rechte ausgehe, könne im Gegenteil nicht die Vertragskonformität dieser Rechte bedeuten. Bezüglich des Verfahrens müsse die Kommission nicht die einzelnen Vertragsverstöße in den Mitgliedstaaten gesondert nachweisen, wie es in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 geschähe, sondern Artikel 90 III erlaube ihr für eine unbestimmte Zahl von Vertragsverletzungen in den Mitgliedstaaten, die aus dem Vertrag resultierenden Verpflichtungen in einer Richtlinie zu konkretisieren.

Der Gerichtshof unterstützte jedoch nicht die Kommissionsargumentation einer strikten Arbeitsteilung zwischen Artikel 100a und 90 III, sondern kam zu einer überlappenden Zuständigkeit. »Die der Kommission in Artikel 90 Absatz 3 verliehene Zuständigkeit hat demnach einen anderen und spezifischeren Inhalt als die Zuständigkeit des Rates nach Artikel 100a einerseits und Artikel 87⁵³ andererseits« (S. 1266). Damit bestätigte der Gerichtshof eine Normsetzungsbefugnis der Kommission, die aber von Vertragsbestimmungen gedeckt sein müsse. Der Gerichtshof setzte sich in seinem Urteil nur mit Artikel 30 (Verbot von Einfuhrbeschränkungen) auseinander und griff die ebenfalls von der Kommission angeführten Artikel 37, 59 und 86 nicht auf.⁵⁴ Er sah aber schon auf Basis von Artikel 30 die Aufhebung der Endgerätemonopole als gerechtfertigt an, weil ausschließliche Rechte für den Import und die Vermarktung den innergemeinschaftlichen Handel behinderten.

Die Ausnahme vom Wettbewerbsrecht nach Artikel 90 II fand in diesem Urteil von vornherein keine Beachtung, denn die Kommission hatte in der Richtlinienbegründung die Relevanz der Ausnahme verneint, und die Mitgliedstaaten hatten dem nicht widersprochen (S. 1263).

Neben dieser grundsätzlichen Unterstützung hob der Gerichtshof einzelne Teile der Richtlinie auf. So kritisierte er die mangelnde Definition und Begründung der aufzuhebenden »besonderen Rechte« in Artikel 2 der Richtlinie sowie Artikel 7, der die vorzeitige Beendigung langfristiger Verträge verlangte. Die Kommission könne auf der Grundlage von Artikel 90 nur den Mitgliedstaaten bestimmte Pflichten auferlegen, nicht aber gleichzeitig Maßnahmen für die Unternehmen vorschreiben. Wettbewerbswidrige Ver-

53 Dieser Artikel bestimmt den Erlaß von Verordnungen und Richtlinien zur Umsetzung des Wettbewerbsrechts (Art. 85 und 86).

54 Also die Artikel zur Umformung von Handelsmonopolen, zum freien Dienstleistungsverkehr und zum Mißbrauch von Marktmacht.

haltensweisen von Unternehmen müßten vielmehr auf der Basis von Artikel 85 und 86 mit einzelnen Entscheidungen verfolgt werden.

Das Urteil bedeutete »einen erheblichen Zuwachs an Einfluß für die Kommission, da diese nunmehr *in eigener Machtvollkommenheit* regelnd eingreifen kann, wenn es um den Umfang der Ausschließlichkeitsrechte staatlicher Monopole geht« (Jansen 1991: 3064; Hvm). »The consequences of this landmark judgment for the control of the public sector should not be underestimated« (Van der Woude 1991: 70). In der Folge kündigte die Kommission ihr Ziel an, die ihr aus Artikel 90 erwachsenen Rechte auch in verwandten Sektoren, vor allem in der Versorgungswirtschaft zu nutzen. Für die Telekommunikationspolitik war der von der Kommission eingeschlagene Weg durch das Urteil grundsätzlich bestätigt, und es war fraglich, ob die Mitgliedstaaten ihre weitere Klage gegen die Dienstrichtlinie nicht aufgeben würden (Platteau 1991: 111).

Die Klage wurde jedoch aufrechterhalten, und im November 1992 erging das Urteil.⁵⁵ Da sich die Kommission für diese Richtlinie auf andere Vertragsartikel bezog, beispielsweise auf die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 59, waren durch das Endgeräteurteil juristisch nicht von vornherein alle Aspekte geklärt. Zum Beispiel hatte die belgische Regierung argumentiert, daß Artikel 59 zu wenig spezifisch sei, als daß sich die Kommission hierauf berufen könne. Vielmehr brauche man zur Präzisierung zunächst eine Richtlinie des Rates (Mélin-Soucramanien 1994: 601). Außerdem dürfe die Kommission den Mitgliedstaaten nicht vorschreiben, wie sie ihre aus Artikel 86 resultierenden Verpflichtungen zu erfüllen hätten, weil prinzipiell verschiedene Möglichkeiten bestünden.

Das Gericht kam zu einer sehr ähnlichen Einschätzung wie zuvor bei der Endgeräterichtlinie (Sauter 1995: 104). Nur die mangelnde Spezifizierung der »besonderen Rechte« wurde erneut kritisiert und die Aufhebung langfristiger Verträge als unzulässig abgewehrt. Die Dienstleistungsfreiheit wurde parallel zu den im *Cassis*-Urteil aufgestellten Grundsätzen ausgelegt und als Grundlage bejaht. Darüber hinaus war das Urteil in bezug auf Artikel 86 von Bedeutung, da der Gerichtshof der Auslegung der Kommission folgte, daß nicht erst aus dem Mißbrauch einer dominanten Stellung Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten erwachsen, sondern sobald die Gefahr eines solchen

55 Rechtssachen C-271/90, C-281/90, C-289/90, Urteil des Gerichtshofes vom 17.11.1992, Königreich Spanien, Königreich Belgien und italienische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992 I-5833.

Mißbrauches gegeben sei. Aus diesem Grund hatte die Kommission die Abtrennung der regulativen Funktionen verlangt.

For its part, up to the date at which Directive 90/388/EEC was adopted, the Court had always verified not only that State measures were likely to lead enterprises to act in breach of the provision of Article 86 but also that they had actually led them to do so before ruling that the State had violated its obligations under the Treaty. (Kerf 1993: 93)

Ähnlich hatte der Gerichtshof bereits in anderen Fällen 1991 argumentiert; diese Ausweitung des Wettbewerbsrechts erfuhr mit diesem Urteil eine Festigung.⁵⁶ Damit wurde die Beweislast umgedreht. Fortan mußte bewiesen werden, daß die europäische Wettbewerbsordnung durch staatliche Maßnahmen nicht eingeschränkt würde.⁵⁷

4.2.5 Zwischenbetrachtung

Mit den zwei Urteilen hatte sich die Kommission nicht nur mit ihrer Telekommunikationspolitik durchgesetzt, sondern sie hatte auch ihre eigenen wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen erfolgreich erweitert. Das Instrument der Kommissionsrichtlinie bietet der Kommission die Möglichkeit, von sich aus die Liberalisierung in einem Bereich zu verfügen. Durch diesen direkten Zugriff auf eine Veränderung des Status quo überall dort, wo besondere oder ausschließliche Rechte bestehen, kann sich die Kommission selbständig in

56 In den Fällen *Höfner, RTT* und *ERT*. Siehe Kerf (1993: 94). Siehe auch die Ausführungen zur Relevanz des Wettbewerbsrechts in weiteren Sektoren im Kapitel 5.

57 Die Endgeräterichtlinie war später noch einige Male Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Dabei ging es jeweils um die genaue Interpretation ihrer einzelnen Artikel. In drei Urteilen vom 27. Oktober 1993 (verbundene Rechtssachen C-46/90 und C-93/91 *Lagauche u.a.*; Rechtssache C-69/91 *Decoster* und Rechtssache C-92/91 *Taillandier*) ging es um die Frage der unabhängigen Einrichtung zur Erteilung von Zulassungen (die Fälle betrafen den Verkauf von nicht zugelassenen Geräten, die angeklagten Händler hatten vor den nationalen Gerichten die Unzulässigkeit der Gesetzeslage geltend gemacht, weil die Unabhängigkeit der Zulassung fehle) (s. 23. Wettbewerbsbericht 1993: 245; Flynn 1995: 228). In einem weiteren Urteil vom 12. Juli 1994 (Rechtssache C-314/93, *Rouffeteau* und *Badia*; Sammlung der Rechtsprechung 1994–7, I-3257) ging es um die Überprüfung der Zulassung von Geräten, auch wenn diese zum Re-Export bestimmt sind. (s. 24. Wettbewerbsbericht 1994: 244). Zusätzlich gab es von der Kommission initiierte Verstoßverfahren gegen Irland, Belgien und Dänemark wegen mangelnder Umsetzung der Endgeräterichtlinie, die später eingestellt wurden (*Agence Europe* 9.11.1990).

einer völlig neuen Weise für die Europäisierung staatsnaher Politikfelder einsetzen.

Damit war in den Anfängen der europäischen Telekommunikationspolitik ein wichtiger Präzedenzfall für die weitere Politik in diesem Sektor und für andere Bereiche geschaffen worden. Der Anstoß für diese Kompetenzerweiterung ging von der Ebene der Dienststellen (der Wettbewerbsgeneraldirektion IV) aus. Man sah in der Liberalisierung der Endgerätemonopole einen relativ unkontroversen Fall, für den man das bereits für Entscheidungen genutzte Instrumentarium des Artikels 90 III würde ausweiten können. Daß man auf diese Weise »Butter bei die Fische« (int 13) bekam und das Politikprogramm für die Telekommunikation besser würde durchsetzen können, war die zentrale Motivation. Einzelne Mitarbeiter mögen von vornherein die Hoffnung einer späteren Anwendung in anderen Sektoren gehabt haben, der relativ wenig kontroverse Fall der Endgeräte-Richtlinie war jedoch nicht Teil einer für die staatsnahen Bereiche bereits ausgearbeiteten Strategie der Kompetenzerweiterung.

Auch bei den nationalen Regierungen wurde der Präzedenzfallcharakter der Anwendung mit ihren negativen Implikationen für das monopolisierte Versorgungs- und Postwesen gesehen. Aufgrund des starken fachspezifischen Interesses an der europäischen Telekommunikationspolitik und dem erheblichen Reformdruck hat die Frage des langfristigen Gleichgewichts des Institutionengefüges die Diskussion nur wenig bestimmt. Die inhaltliche Unterstützung durch staatliche und nicht-staatliche Akteure für ihr Politikprogramm war für die Kommission unerlässlich. Ihr erfolgreiches Vorgehen wurde erleichtert von der strukturell angelegten, unterschiedlichen Diskontinuität von Zukunft zwischen der auch institutionell orientierten Wettbewerbsgeneraldirektion und kurzfristiger interessierten nationalen Regierungen beziehungsweise der sehr an der Liberalisierung interessierten nationalen Fachebenen. Mindestens ebenso wichtig war die bestehende Interessendivergenz zwischen den nationalen Regierungen. Dank der merklichen, zumindest verdeckten Unterstützung durch stark an der Liberalisierung interessierte Regierungen besaß die Kommission die Zusicherung, daß schwere Sanktionen, die der Einstimmigkeit der Regierungen bedurft hätten, nicht zu befürchten waren. Dazu gehörte auch, daß die frühzeitige britische Liberalisierung als Beleg dafür dienen konnte, daß die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten auch außerhalb eines Monopols gesichert werden konnte. Hoffnungen anderer Regierungen auf eine Ausnahme nach Artikel 90 II machte dieses Beispiel zunichte (Baggehuftwudt 1993: 178).

Deutlich ist, daß die Kommission ihren innovativen Gebrauch vorhandener Residualrechte sehr sorgfältig in ihre gewohnten Rechte zur Politikinitiiierung und -gestaltung eingebettet hat. Mit dem Aufgreifen der bis dahin noch ungebräuchlichen Grünbuchidee ist es ihr gelungen, eine breite Unterstützung für ihr Politikprogramm zu mobilisieren. Diese Unterstützung privater Akteure war bei der Auseinandersetzung um die Diensterichtlinie ein wichtiger Rückhalt, mit dem die Kommission ihr Vorgehen gegenüber den nationalen Regierungen legitimieren konnte.

Verglichen mit dem vordergründigen Eindruck der gerichtlichen Auseinandersetzung um die »Amtsanmaßung« hat sich die Kommission in einem überraschenden Ausmaß darum bemüht, die Akzeptanz der nationalen Regierungen für ihr Vorgehen zu gewinnen. Dies zeigt, wie sehr die Kommission auch bei formal eigenständigen Rechten auf die Kooperation der nationalen Regierungen angewiesen ist. Ohne den wiederholten Versuch, die Mitgliedstaaten »nicht vor den Kopf zu stoßen« und das Vorgehen informell mit den Postministern beziehungsweise der nationalen Fachebene zu diskutieren, wäre den federführenden Kommissaren zweifellos schon intern die nötige Zustimmung verweigert worden. Diese Einbindung – das wurde deutlich – war auch wichtig, um den Erlaß von Kommissionsrichtlinien vor dem EuGH nicht als unverhältnismäßig erscheinen und damit möglicherweise scheitern zu lassen.

Zu dieser Einbindung gehörte auch, daß die Kommissionsrichtlinien Teil eines größeren Programms waren, wie es besonders durch die direkte Verbindung der umstrittenen Diensterichtlinie mit der Reregulierung durch ONP zum Ausdruck kam. Dadurch konnte der unilaterale Vorstoß mit Kommissionsrichtlinien als Teil eines gemeinsam erwünschten Politikprogramms dargestellt werden, das aber arbeitsteilig realisiert würde. »Much has been achieved with a judicious mixture of carrot (standardization and harmonization directives of the Council) and stick (use of the competition and infringement powers of the Commission)« (Wainwright/Jessen 1991: 110). Argumentativ gelang es der Wettbewerbsgeneraldirektion, die gewählte Strategie gegen interne und externe Kritik erfolgreich zu verteidigen.

Am Ende hatte die Kommission erfolgreich den Zugriff auf ein sehr durchsetzungsfähiges Instrument etabliert, für dessen Benutzung sie aber auf eine weitestgehende Einbindung der Regierungen angewiesen war. Wenn auch formal keinerlei Verfahrensregeln den Erlaß von Kommissionsrichtlinien strukturieren, hatte die Kommission in der Kontroverse um die Diensterichtlinie doch den nationalen Regierungen und dem Parlament zukünftig

eine umfassende Konsultation im Vorfeld von Richtlinien versprochen. In dieser Hinsicht konnte nicht nur die Kommission erfolgreich ihre Rechte festigen. Gleiches galt für die nationalen Regierungen, die zwar mit dem ungewohnten Erlaß von Kommissionsrichtlinien konfrontiert wurden, aber im ONP-Kompromiß auch ihr Recht auf eine inhaltlich bedeutsame Einflußnahme gesichert hatten. Damit war der Unterschied zur notwendigen mitgliedstaatlichen Unterstützung einer normalen Ministerratsrichtlinie nach Artikel 100a vielleicht gar nicht so groß (int 47).

4.3 Konsolidierung der Kompetenzen: Die weitere Liberalisierung

Mit den zwei Kommissionsrichtlinien waren erst Teilbereiche des Telekommunikationssystems liberalisiert, und die nur vorläufige Ausnahme des Telefondienstes von der Diensterichtlinie zeigte, daß der Liberalisierungsprozeß noch nicht abgeschlossen war. Gestützt auf ihre Erfolge vor dem EuGH begann die Kommission, ihre bisherigen Liberalisierungsbemühungen zu verstärken und auf bisher ausgenommene Teilbereiche des Telekommunikationssystems auszudehnen. Dabei bildete der Fortgang der Dienstliberalisierung einen ersten Schwerpunkt, der über ein Konsultationsdokument (Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste, 1992) sowie über die Implementation der Diensterichtlinie und die Ausweitung des in ihr enthaltenen Liberalisierungskompromisses vorangetrieben wurde. Darüber hinaus wurde 1990 ein Grünbuch für Satellitenkommunikation veröffentlicht, um die europäische Telekommunikationspolitik auch auf diesen, bisher nur unvollständig behandelten Bereich auszudehnen.

Auch wenn eine solche Einteilung angesichts der Vielzahl verfolgter Politikvorschläge notgedrungen artifiziell ist, soll die Liberalisierung des Telefondienstes und der Satelliten nun als zweiter Schritt der europäischen Telekommunikationspolitik gefaßt werden. In dieser Phase spielte neben dem materiellen Politikprogramm die Konsolidierung des wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums der Kommission eine wichtige Rolle. Im Vergleich zur dritten und letzten Phase war die Annahme der Vorschläge der Kommission durch die Mitgliedstaaten noch nicht von derselben Unausweichlichkeit gekennzeichnet.

4.3.1 Die Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste

Die Untersuchung des Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen war in der Dienste- und in der ONP-Richtlinie von 1990 angekündigt worden und diente vor allem der Überprüfung des Telefondienstmonopols, das nur für eine Übergangsperiode als Ausnahme nach Artikel 90 II gerechtfertigt worden war. Die Kommission vergab als Vorbereitung zwei größere Studien (an Arthur D. Little und Analysys) und verfaßte auf deren Basis einen Bericht, der sich für die weitere Liberalisierung aussprach. Ursprünglich bereits im Frühjahr fertiggestellt, war dieser Bericht von Beginn an sehr umstritten, da er selbst innerhalb der Kommission als Mandatsüberschreitung gewertet wurde. So wurde von dem »offenkundigen Widerstand[s] eines Großteils der europäischen Marktteilnehmer gegen das Projekt der Liberalisierung und der bereits geäußerten ausdrücklichen Vorbehalte – insbesondere der französischen Regierung – gegen eine Liberalisierung als einzige Lösung« berichtet. Der Entwurf des Berichts spreche sich

eindeutig für eine Liberalisierung der innergemeinschaftlichen Telefonverbindungen ... [aus], während nach den Worten mehrerer Kommissare das Mandat, das der Kommission 1990 übertragen worden war, darin bestand, eine Beurteilung mit möglichst verschiedenen Lösungen zu erarbeiten.⁵⁸

Auf Drängen von Delors wurde die Veröffentlichung mit Rücksicht auf das französische Referendum über den Vertrag von Maastricht im September 1992 verschoben (int 2, 42). Stattdessen wurde im Sommer nur eine Mitteilung über die Struktur der Telekommunikationstarife in der Gemeinschaft veröffentlicht.⁵⁹

Der »1992 Review«⁶⁰ gab einen Überblick über die bisherige und zu erwartende Entwicklung des Telekommunikationsmarktes und machte eine Reihe von Engpässen aus. Dazu zählte besonders die mangelnde Kostenorientierung der Gebühren, die in dem Grenzeffekt, das heißt dem enormen Zuschlag auf grenzüberschreitende Gespräche gleich welcher Distanz, und dem gemeinschaftsweiten Tarifgefälle zum Ausdruck kamen. Für dieselbe

58 Siehe Agence Europe 15.10.1992.

59 Mitteilung der Kommission: Der Trend zur kostenorientierten Tarifgestaltung und Anpassung der Preisstrukturen – Telekommunikationstarife in der Gemeinschaft. SEK(92)1050 endg.

60 So der englische Kurztitel. Mitteilung der Kommission: Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste (1992), SEK(92) 1048 endg., Brüssel, den 21. Oktober 1992.

internationale Verbindung ergaben sich je nach Ausgangspunkt extreme Tarifunterschiede, was den ungenügenden Abbau der Quersubventionierung innerhalb des Telefonverkehrs anzeigte. Weiterhin wurden Verzögerungen beim Angebot neuer Netze und Dienste sowie ein Mangel an Hochgeschwindigkeitsleitungen ausgemacht. Anschließend zählte die Kommission vier mögliche Politikoptionen auf und diskutierte ihre Vor- und Nachteile:

1. das Einfrieren des Liberalisierungsprozesses und der Beibehalt des Status quo,
2. die Reglementierung der Tarif- und Investitionspolitik zur Überwindung der Engpässe,
3. die Liberalisierung der Sprachtelefonie,
4. die Liberalisierung der Auslandsgespräche in der Gemeinschaft. In begrenztem Umfang, zum Beispiel nur für Geschäftskommunikation, sollte bei dieser Option auch das Netzmonopol gelockert werden.

Die Kommission selbst sprach sich für die vierte Option als geeignete Zwischenlösung für einen längerfristigen Übergang zur völligen Liberalisierung der Sprachtelefonie aus. Die ersten zwei Optionen waren dagegen offensichtlich keineswegs als gleichwertig anzusehen: Ein Stillstand war angesichts der Marktentwicklung illusorisch, und eine starke Reglementierung widersprach nicht nur während der damaligen Hochphase der Subsidiaritätsdebatte den Präferenzen der meisten nationalen Regierungen. Damit gelang es der Kommission, die nachfolgende Diskussion von vornherein auf die Frage der Liberalisierung nach Option 3 oder 4 zuzuspitzen, ohne daß ihr von vornherein Einseitigkeit vorgeworfen werden konnte (int 6, 42).

Im Dokument selbst kam das Wettbewerbsrecht wenig zur Sprache. Dafür war es aber in der Reaktion der betroffenen Akteure, also vor allem der Netzbetreiber, um so mehr präsent. Bereits im Vorfeld der Veröffentlichung war zu hören, die Kommission plane eine Kommissionsrichtlinie noch vor Ende des Jahres 1992.⁶¹ Zusätzlich hieß es, Brittan habe ursprünglich vorgehabt, den gesamten internationalen Telefonverkehr zu liberalisieren. Doch die vorgeschlagene vierte Option stellte sich auch so für die Netzbetreiber als eine denkbar schlechte Lösung dar, weil ein Großteil des lukrativen internationalen Sprachverkehrs betroffen war (int 2, 31). Die nachgewiesenen Tarifunterschiede eigneten sich sehr gut, als Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung interpretiert zu werden. Bereits im

61 CWI 22.6.1992: EC weighs options.

Vorjahr hatte die Kommission damit begonnen, entsprechende Untersuchungen durchzuführen. Zusammen mit der frühzeitigen Veröffentlichung der Tarifstudie schienen wettbewerbsrechtliche Maßnahmen in diesem Bereich bereits systematisch vorbereitet zu sein, wobei der gut abtrennbare Bereich innereuropäischer Gespräche sich wegen seines klaren Charakters als innergemeinschaftliche Dienstleistung für eine Kommissionsrichtlinie geradezu anbot (int 25). Die Tarifunterschiede wurden von der Kommission auch als Einzelfälle wettbewerbsrechtlich verfolgt.⁶² Auch wenn sich die Kommission im Dokument selbst bedeckt hielt, fehlte es nicht an entsprechenden Verlautbarungen des Wettbewerbskommissars Brittan, dessen Entschlossenheit sich auch aus dem vorjährigen Mißerfolg der Liberalisierung des Energiesektors erklärte (int 2). In diesem Fall versuchten also zumindest Teile der Kommission recht eindeutig, den bisherigen Erfolg mit Artikel 90 so zu nutzen, daß die anstehende Entscheidung »im Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1993: 67) zu treffen war.

An die Veröffentlichung der Mitteilung schloß sich ein breiter Konsultationsprozeß an. Unter der britischen Präsidentschaft, der an der Telefonliberalisierung besonders viel lag, befürwortete der Telekommunikationsministerrat im November dieses Verfahren und setzte einen hochrangigen Ad-hoc-Ausschuß der staatlichen Aufsichtsbehörden ein (High Level Committee), der sich mehrmals mit der Kommission traf. Nach schriftlichen Stellungnahmen (ca. 80) und mündlichen Anhörungen waren insgesamt 130 Organisationen an der Konsultation beteiligt. Dabei beschränkte man sich nicht nur auf die Liberalisierung, sondern schloß Fragen des universellen Dienstes, der Tarifierung, des regionalen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft und eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Liberalisierung und Harmonisierung ein.⁶³

Einige Netzbetreiber und insbesondere France Télécom hatten bereits im Vorfeld versucht, die Veröffentlichung des »Review« zu verhindern (int 2). Die Freigabe von Teilen des internationalen Sprachverkehrs mit der Aussicht auf eine völlige Liberalisierung war für sie äußerst schmerzhaft, wurden defizitäre Bereiche doch mit den Telefonprofiten quersubventioniert und zudem die verschiedensten Abgabelasten an die öffentlichen Haushalte aus diesem Topf getilgt. Außer den britischen Betreibern BT und Mercury waren so alle Netzbetreiber zunächst geschlossen gegen die Liberalisierung. Auch

62 Agence Europe 23.12.1992.

63 Mitteilung an den Rat und das europäische Parlament über die Konsultation zur Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste. KOM(93) 159 endg. Brüssel, 28.4.1993, S. 7.

die Deutsche Telekom war wegen des Netzausbaus in Ostdeutschland und der sinkenden Eigenkapitalquote sehr von diesen Plänen betroffen (vgl. Schmidt 1996a).

Bei den nationalen Regierungen war die Telefonliberalisierung ähnlich umstritten und fand zunächst nur die Unterstützung Großbritanniens, Dänemarks und der Niederlande. Die britische Präsidentschaft hatte eine EntschlieÙung ausgearbeitet, die den Rat bereits auf das Liberalisierungsziel festlegen und die Kommission zur Erarbeitung eines Zeitplans auffordern sollte. Frankreich, Belgien und Spanien widersetzten sich jedoch einer Liberalisierungsentscheidung zu diesem Zeitpunkt.⁶⁴ Die deutsche Regierung war anfänglich wegen Ostdeutschland gespalten. Angesichts des Widerstands konnte Brittan den ursprünglichen Plan, unter der britischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr den Bericht zu diskutieren und eine erste Kommissionsrichtlinie zu erlassen, nicht verfolgen. Ihrer Fachebene hatte die britische Regierung die Erlaubnis gegeben, die Anwendung von Artikel 90 stumm zu unterstützen, um so den LiberalisierungsprozeÙ voranzubringen (int 43). Stattdessen zogen sich die Diskussionen in das nächste Jahr, zu dessen Anfang ein erneuter Kommissionswechsel anstand. Van Miert folgte Brittan als Wettbewerbskommissar, und mit einem belgischen Sozialisten in dieser Position schien die Gefahr einer Artikel-90-Richtlinie geringer. Statt Pandolfi wurde der deutsche Kommissar Bangemann für Telekommunikation zuständig. Zusätzlich schadete die Subsidiaritätsdiskussion auch nach dem französischen Maastricht-Referendum den Aussichten auf eine unilaterale Liberalisierung durch die Kommission.

In der Diskussion um die Telefonliberalisierung gab es neben dem Widerstand der Netzbetreiber eine ebenso deutliche Unterstützung durch die Anwender. Besonders die mangelnde Kostenorientierung der Telefentarife eignete sich dazu, die Vorteile der Liberalisierung herauszustellen. So gab es verschiedene Beispiele von Firmen, die deutlich machten, wie sehr sie von

64 EntschlieÙung des Rates vom 17. Dezember 1992 zur Beurteilung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste der Gemeinschaft, ABl. EG Nr. C2/5 vom 6.1.1993. Siehe Agence Europe 20.11.1992.

Bemerkenswert ist, daß Großbritannien für den internationalen Sprachverkehr das Duopol lange Zeit beibehalten hat, um im europäischen Gleichklang zu liberalisieren. Noch Ende 1995 gab es hierüber eine Auseinandersetzung, weil sich Oftel für eine rasche Liberalisierung aussprach, die zwei Unternehmen und das DTI (Department of Trade and Industry) sich aber dagegen wandten. Das DTI hatte – neben der generellen Sorge einer vorgezogenen Liberalisierung – ein mögliches Handelsbilanzdefizit im Blick (FT 20.11.1995).

einem Standortwechsel allein aufgrund der Tarifstruktur profitieren könnten. Ein italienischer Automobilhersteller hätte unter britischen Bedingungen eine um 24 Prozent und in den USA sogar eine um 43 Prozent geringere Rechnung.⁶⁵

Unterdessen setzte sich bei den Netzbetreibern die Überzeugung durch, daß man die Liberalisierung langfristig nicht werde verhindern können. Im Rahmen ihres Verbandes ETNO (European Telecommunications Network Operators), der 1992 aus der CEPT hervorging, versuchten sie (mit Ausnahme der Liberalisierungsbefürworter BT, Mercury und der niederländischen PTT Telecom, zu denen sich später die schwedischen und finnischen Betreiber gesellten), zumindest die frühzeitige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs zu verhindern, um damit mehr Zeit für die Vorbereitung auf die spätere völlige Liberalisierung zu gewinnen (int 11). Dazu gehörte auch das Interesse an einer zum Abbau der Monopolprivilegien parallelen Reduktion der Regulierungsaufgaben. Eben dies fehlte in dem Vorschlag der vierten Option (int 31). Ein wichtiges Moment für den während der Diskussion des »Review« stattfindenden *Meinungsumschwung* war die neue Selbstdefinition der Netzbetreiber als von der Regulierung abgetrennte korporative Akteure und ihr beginnendes unternehmerisches Bewußtsein (int 2). Damit kamen für einige Netzbetreiber auch die Chancen der Liberalisierung in den Blick sowie der Wunsch, ihr möglichst gut vorbereitet zu begegnen. Auch das Beispiel Großbritanniens war hilfreich, da BTs Marktanteil von 90 Prozent nach 10 Jahren des Duopols die Gefahren des Wettbewerbs deutlich relativierte (int 2). Bei France Télécom entschied man sich während des Review-Prozesses nach internen Auseinandersetzungen, die Liberalisierung zu unterstützen (int 31).

Auch für die Regulierungsseite waren Momente der veränderten Selbstdefinition relevant. Nach der *organisatorischen Abtrennung* sahen sich relativ kleine Regulierer übermächtig großen Netzbetreibern gegenüber, und ihren Interessen entsprach es nicht mehr so sehr, diese Unternehmen weitgehend unangetastet zu lassen, sondern ihre eigene Rolle zu festigen und auszubauen, wozu sich die fortschreitende Liberalisierung gut eignete (int 3, 6). Dabei stand der technische Aufwand einer getrennten Liberalisierung des internationalen Verkehrs (Option 4) nicht in Einklang mit dem zu erwartenden Nutzen. Außerdem waren innenpolitische Veränderungen für die wach-

65 Blick durch die Wirtschaft 4.5.1993: Bewegung auf dem Telefonmarkt. Zur Unterstützung der Liberalisierung durch Unice, siehe Agence Europe 8.5.1993.

sende Unterstützung der Liberalisierung wichtig. In Frankreich zeichnete sich ab, daß Balladur die Wahlen gewinnen würde, womit der bisherige Widerstand gegen die Liberalisierung hinfällig wurde (int 3, 12, 29).⁶⁶

Zur Überraschung auch der EG-Kommission zeigte sich [dabei], daß eine Liberalisierung des Wettbewerbs in diesem in der Gemeinschaft überwiegend vom freien Spiel der Marktkräfte abgeschotteten Bereich allgemein für unvermeidlich gehalten wird.⁶⁷

Damit ging es im Verlauf des Diskussionsprozesses immer weniger um die Frage, ob die Telefonmonopole aufgehoben werden sollten, sondern vielmehr darum, welcher Stichtag für die Liberalisierung festgesetzt werden würde. Außerdem wurde begonnen, die Frage einer begrenzten Infrastrukturenliberalisierung zur Überwindung bestehender Engpässe vor allem im Angebot von Mietleitungen zu diskutieren. Diese Frage war von der Kommission in dem »Review« absichtlich wenig thematisiert worden – auch im Hinblick darauf, wie sich das Netzmonopol ohne dazugehöriges Telefonmonopol würde halten können (int 42). In vielen Stellungnahmen von Benutzern und Diensteanbietern zum »Review« wurden die versteckten Andeutungen aufgegriffen und eine Freigabe als sehr wünschenswert herausgestellt und gefordert.⁶⁸

Auch einige nationale Regierungen sprachen die Netzliberalisierung, zum Beispiel für die Nutzung von Firmennetzen oder für bereits liberalisierte Dienste, an. Neben Großbritannien und den Niederlanden, die planten, einen zweiten Netzbetreiber aufbauend auf den alternativen Netzen zu lizenzieren, forderte auch die Bundesrepublik zwischenzeitlich einen solchen Schritt. Dahinter stand, daß die Unerfahrenheit des neuen Ministers Bötsch Anfang 1993 von der Fachebene dazu genutzt wurde, sich für eine frühzeitige Libe-

66 Siehe auch Pressemitteilung BMPT vom 30.4.1993 über das deutsch-französische Treffen von Bötsch und Longuet, in dem beide Minister ihre Zustimmung zur Liberalisierung feststellten und Longuet den mittelfristigen Plan der Privatisierung von France Télécom ansprach. »Man verfolge mit großer Aufmerksamkeit die Entwicklung in Deutschland. Ein erfolgreicher Abschluß der Privatisierungsbemühungen begründe und erleichtere ein entsprechendes Vorgehen im eigenen Land, so Longuet.«

67 Blick durch die Wirtschaft 4.5.1993: Bewegung auf dem Telefonmarkt.

68 Siehe beispielsweise die Stellungnahmen des EC Committee of the American Chamber of Commerce, ECTUA und Intug. Die schriftlichen Stellungnahmen sind von der Kommission in zwei Bänden zugänglich gemacht worden. Siehe Commission of the European Communities, DG XIII, DG IV: Public Comments on the 1992 Telecommunications review, XIII/93/66-EN, March 1993.

ralisierung der alternativen Infrastrukturen auf der europäischen Ebene einzusetzen (int 3).⁶⁹

Die Kommission legte für die nächste Ratssitzung im Mai 1993 einen umfassenden Bericht über ihre Beratungen mit privaten und staatlichen Akteuren vor, der die Frage der begrenzten Netzliberalisierung deutlicher thematisierte.⁷⁰ Zuvor hatte auch das Europäische Parlament in einer Entschließung die Unterstützung des EuGH für die Kommissionsrichtlinien zur Kenntnis genommen und sich für die baldige Fortführung des Liberalisierungsprozesses ausgesprochen.⁷¹ Damit war der Widerstand des Parlaments gegen die Kommissionsrichtlinien weitgehend beigelegt. Die Kommissionsmitteilung umfaßte den Vorschlag für eine Entschließung des Rates, um die Weiterarbeit zu unterstützen.

Die Vorschläge gliederten sich in zwei Phasen. 1993 bis 1995 sollten bisherige Rechtsvorschriften angewandt und der Regulierungsrahmen weiterentwickelt werden. Vorbehaltlich weiterer Untersuchungen wurde vorgesehen, alternative Infrastrukturen für eigene Anwendungen, Firmennetze und geschlossene Benutzergruppen zu öffnen. Darüber hinaus wurden Grünbücher zum Mobilfunk und zur künftigen Infrastruktur für 1994 und 1995 angekündigt. In der zweiten Phase (1996 bis 1998) stünde dann die völlige Liberalisierung des Telefondienstes bis zum 1. Januar 1998 an, mit möglichen Übergangsfristen für einige Länder⁷². Außerdem wurde der Einbezug der Satellitenliberalisierung in die Diensterichtlinie angekündigt.

In den Ratsdiskussionen wurde versucht, über die Gewährung von Übergangsfristen einen Kompromiß zum Liberalisierungszeitpunkt zu erzielen. Dabei bemühte sich die Kommission, die durch die dynamische Entwicklung der Telekommunikation geschaffenen Fakten für sich zu instrumentalisieren: Bangemann argumentierte auf der Ministerratssitzung im Juni 1993, die nationalen Regierungen könnten um zwei, drei oder auch fünf Jahre verlängerte Fristen für die Liberalisierung haben, ganz wie sie wünschten,

69 Ein weiteres Mal schoß die Grundsatzabteilung des Ministeriums im September 1993 quer, als ein Gesetzentwurf zur Postreform II durchsickerte, in dem die Netzliberalisierung vorgezogen werden sollte (s. FAZ 18.9.1993 sowie die SZ 22.9.1993: »Ein Postminister wird vorgeführt«. Bötsch distanzierte sich von den Entwürfen [FAZ 24.9.1993]).

70 Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Konsultation zur Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste, KOM(93) 159 endg., 28.4.1993, S. 21.

71 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission vom 21. Oktober 1992 betreffend die »Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste (1992)«, 20.4.1993 (ABl. EG Nr. C 150, S. 39, 41).

72 KOM(93) 159 endg., 28.4.1993, S. 37f.

technisch sei das Monopol ohnehin unhaltbar (int 28). Man einigte sich auf den 1. Januar 1998 als Stichtag, wobei einer Reihe von Ländern ein Aufschub gewährt wurde: Spanien, Portugal, Irland und Griechenland konnten aufgrund ihrer weniger entwickelten Netze fünf Jahre, Länder mit sehr kleinen Netzen zwei Jahre beantragen. Zu den Ländern mit kleinen Netzen, so hieß es zunächst, könnten Luxemburg, Belgien und Dänemark zählen. Später wurde diese Ausnahme nur noch auf Luxemburg bezogen. Dabei machten die Kommissare deutlich, daß es nicht im Interesse dieser Länder sein konnte, bei der Liberalisierung hinterherzuhinken. Das deutsche Postministerium forderte für die Telekom keine Fristverlängerung mit der Begründung, daß 1998 der Netzaufbau in Ostdeutschland abgeschlossen sein würde (int 1). Von seiten der Telekom hätte man einen solchen Schritt sicherlich begrüßt und die Forderung wäre auch realistisch gewesen, weil insgesamt großes Verständnis für die Schwierigkeiten der Telekom in Ostdeutschland bestand (int 31) und Deutschland angesichts der vielen Ausnahmen das »Zünglein an der Waage« (int 2) gewesen wäre, um die Einigung auf die Sprachtelefoniberalisierung überhaupt zu erzielen.

Mit diesen Fristen wurde ein Beispiel für »das real existierende Europa der zwei Geschwindigkeiten« (int 8) gegeben. In der entsprechenden Ratsentschließung⁷³ folgte der Rat der Kommission allerdings nicht, die Verwendung alternativer Infrastrukturen und die Nutzung von Kabelfernsehnetzen als »Hauptziel für die Gemeinschaftspolitik im Telekommunikationsbereich auf kurze Sicht« einzuordnen. Nur Frankreich, Deutschland, die Niederlande und Großbritannien sprachen sich im Rat dafür aus, daß die Kommission ihre diesbezüglich angekündigten Studien wie geplant ausführe. Eine weitere Änderung des Vorentwurfs machte deutlich, wie sehr die Möglichkeiten des Artikels 90 präsent waren, und wurde darüber hinaus sogar als Aufforderung zu deren Nutzung verstanden, da der Rat die Rechtsgrundlage für zukünftige Beschlüsse nicht spezifizierte (so Ehlermann 1993c: 147).⁷⁴

[Der Rat b]ekräftigt, daß die Voraussetzungen für die Liberalisierung aller öffentlichen Sprachtelefonienste spätestens bis zum 1. Januar 1998 sowie die

73 Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich (93/C 213/01), Abl. C 213 vom 6.8.1993 (das unterschiedliche Datum der Entschließung rührt daher, daß sie von einem anderen Rat formell beschlossen wurde, nachdem die entsprechenden Änderungen eingearbeitet waren).

74 Ehlermann, ehemaliger Generaldirektor des Juristischen Dienstes, war zu dieser Zeit Generaldirektor der GD IV.

Festlegung einer gemeinschaftlichen Infrastrukturpolitik Ergebnis einer politischen Vereinbarung auf der Grundlage des im Dezember 1989 erzielten Kompromisses sein müssen, und nimmt die Unterstützung der Kommission für diesen Ansatz zur Kenntnis.⁷⁵

Auch wenn der Verweis auf den Kompromiß von 1989 – der sich in mehreren Ratsentschließungen findet – vordergründig die Zuständigkeit des Rates zu betonen scheint, wird damit auf die Arbeitsteilung zwischen Kommissions- und Ratsrichtlinien angespielt, wobei die notwendige Berücksichtigung der Wünsche der Regierungen durch die Kommission vom Rat besonders betont wird.

Mit der Einigung auf die Liberalisierung des Telefondienstes und der Aufforderung des Rates, weitere Grünbücher vorzubereiten, hatte die Kommission die Europäisierung der Telekommunikationspolitik einen wichtigen Schritt vorangebracht. Deutlich war, daß weder die nationalen Regierungen noch die dominanten Netzbetreiber den Kommissionsvorschlägen angesichts des raschen technischen Wandels etwas entgegenzusetzen hatten. Nach der so nicht vorhersehbaren positiven Aufnahme der »1992 Review« war offenkundig, daß der Liberalisierungsprozeß voranschreiten würde. Bevor diese letzte Phase behandelt wird, soll zunächst auf parallele Entwicklungen eingegangen werden.

4.3.2 Die Implementierung der Diensterichtlinie

Die Einigung auf die Telefonliberalisierung fand vor dem Hintergrund von Auseinandersetzungen zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen darüber statt, welcher Monopolumfang nach der Diensterichtlinie überhaupt noch zulässig war. Nachdem der Konflikt um die Diensterichtlinie von der Liberalisierung der Datendienste bestimmt worden war⁷⁶, ergab sich bei ihrer Implementation ein völlig neues Problem: die Definition des Telefondienstmonopols. Nach Artikel 1 der Richtlinie beinhaltete das Monopol

75 Entschließung Nr. C 213/3.

76 Von der Möglichkeit, zusätzliche Bedingungen für die Genehmigung von Datendiensten zu spezifizieren, machten Belgien, Frankreich und Spanien Gebrauch. Italien plante ebenfalls die Einführung, verpaßte aber die Umsetzungsfrist. Die Möglichkeit der Fristverlängerung bis Anfang 1996 für weniger entwickelte Netze wurde von Spanien und Griechenland beantragt, später aber nicht wahrgenommen. Siehe KOM(95) 113, S. 21.

die kommerzielle Bereitstellung für die Öffentlichkeit des direkten Transports und der Vermittlung von Sprache in Echtzeit von und zu den Netzabschlußpunkten des öffentlichen, vermittelten Netzes, wobei jeder Benutzer das an solch einem Netzabschlußpunkt angeschlossene Endgerät zur Kommunikation mit einem anderen Netzabschlußpunkt verwenden kann.

Aus dieser kaum verständlichen Definition ergab sich für die nationalen Regierungen, daß das Monopol nicht einmal mehr den gesamten einfachen Telefondienst ohne zusätzliche Dienstmerkmale, wie angenommen, umfaßte.

Die Ausnahmen vom Monopol zielten hauptsächlich auf die geschäftliche Kommunikation, denn sowohl geschlossene Benutzergruppen als auch Firmennetze fielen aufgrund der Öffentlichkeitsklausel aus der Definition heraus. Eine weitere, wichtige Begrenzung ergab sich aus der Vorschrift, daß zwei Netzabschlußpunkte des vermittelten Netzes betroffen sein mußten. Damit war die Kommunikation von oder zu Firmennetzen aus dem Monopol ausgenommen, so daß es beispielsweise möglich wurde, aus dem öffentlichen Netz stammenden Verkehr über private Netze international weiterzuleiten. Für die Fernmeldeorganisationen ergaben sich aus dieser Definition empfindliche Einschränkungen des Monopols und damit der Einnahmen aus dem profitablen Telefondienst.

Vielen nationalen Regierungen und Fernmeldeorganisationen wurde diese eingegrenzte Definition des Sprachdienstmonopols erst mit den Mahnungen der Kommission über mangelhafte Umsetzungen bewußt (int 28, 31). Als Umsetzungsfristen hatte die Diensterichtlinie Ende 1990 für die Dienstliberalisierung und Ende 1992 für die Liberalisierung des einfachen Wiederverkaufs von Kapazität festgelegt. Angestoßen wurde die Diskussion um die Grenze des Sprachdienstmonopols von einem deutschen Eckpunktepapier zur Frage der Definition des Telefondienstmonopols, das der Postminister 1991 mit Bitte um Kommentare nationalen und internationalen interessierten Kreisen vorlegte (int 29).⁷⁷ Die Kommission versuchte in der Folgezeit in bilateralen Kontakten und angemahnten oder begonnenen Verstoßverfahren, die nationalen Regierungen zu einer Lockerung des Sprachmonopols zu bewegen. Diese Bemühungen wurden unterstützt von der Diskussion um den »1992 Review«, in dem die Umsetzung der Diensterichtlinie als eine Maßnahme genannt worden war.

77 Der Bundesminister für Post und Telekommunikation: Erläuterung und Zusammenfassung des Eckpunktepapiers »Telefondienstmonopol«. Informationsserie zu Regulierungsfragen, 1. Ausgabe, Bonn, Mai 1991.

Als einen ersten Erfolg konnte die Kommission die deutsche Liberalisierung von Sprachdiensten für »Corporate Networks« im Januar 1993 verbuchen. Dazu kam ein Zugeständnis der belgischen Regierung vom Juni 1993 und die Ankündigung der dänischen Regierung vom September, den Sprachverkehr auf Festverbindungen 1994 vollständig zu liberalisieren.⁷⁸

Eine allgemeingültige Erklärung der Grenzen des Sprachmonopols veröffentlichte die Kommission erst im Frühjahr 1995 (int 52).⁷⁹ Hierin wurden Verfahren gegen insgesamt sieben Mitgliedstaaten wegen eines zu weitgehenden Telefonmonopols bekanntgegeben (der belgische Fall wurde nicht aufgeführt): Dänemark, die Niederlande, Spanien, Portugal, die Bundesrepublik, Griechenland und Italien, wobei nur die ersten beiden Verfahren bereits eingestellt worden waren (S. 12, 35, 37, 43f.).

Für die Kommission war es bei dieser de-facto-Ausweitung der beschlossenen Liberalisierung – wobei nicht zu vergessen ist, daß es sich um die offizielle Definition des Sprachdienstmonopols handelte – leichter, die nationalen Regierungen in bilateralen Kontakten einzeln zu einer weitergehenden Liberalisierung aufzufordern, weil dies ihren Widerstand erschwerte. Eine Koordination mehrerer Länder zum Aufbau einer Gegenkoalition scheint bei eingeleiteten Verstoßverfahren nicht üblich zu sein (int 52), und die Kommission hat die parallele Verfolgung von Einzelfällen wiederholt für die Telekommunikationspolitik genutzt. Allerdings ist es bei diesen Auseinandersetzungen nur schwer möglich, eine klare Konfliktlinie zwischen der Kommission auf der einen und den nationalen Regierungen auf der anderen Seite zu ziehen, wie das deutsche Beispiel zeigt. Im Prozeß der oben erwähnten ersten Anpassung der deutschen Gesetzeslage an die Sprachdienstdefinition der Diensterichtlinie, die schließlich durch eine Verordnung im Januar 1993 erfolgte (»Corporate Network-Neudefinition«), hatte sich die Fachebene mit der Bitte an die Dienststellen der Kommission gewandt, durch einen entsprechenden Brief die Festlegung einer liberaleren Regelung

78 Siehe 23. Wettbewerbsbericht 1993, S. 238f. Bereits durch die Freigabe von Corporate Networks ergaben sich empfindliche Einschnitte in das Telefonmonopol. In Deutschland hatten Anfang 1994 bereits über 100 Unternehmen eine Genehmigung erhalten, und mit der erlaubten Zusammenlegung der Netze von Mannesmann, RWE und der Deutschen Bank erfolgte ein weiterer wichtiger Einschnitt in das Telefonmonopol (Kölner Stadtanzeiger 19./20.3.1994).

79 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 90/388/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. Brüssel, 4.4.1995, KOM(95) 113 endg. Zur Implementation der Diensterichtlinie siehe auch Amory (1994).

national zu erleichtern (int 24, 25, 28, 52). Zu diesem Zeitpunkt gab es einigen Druck von Großunternehmen, die auf eine Lockerung des Monopols drängten, dem angesichts des Netzausbaus in Ostdeutschland und der kontroversen parallelen Diskussion um die deutsche Postreform II politisch aber nur schwer nachgegeben werden konnte. Die so ermöglichte deutsche Umsetzung ließ sich daraufhin von der Kommission als Vorbild in ihren bilateralen Verhandlungen mit den anderen Regierungen nutzen, so daß die deutsche Fachebene und die Kommission von der Kooperation profitierten.

Wahrscheinlich bestand selbst in der Kommission nicht von Anfang an Klarheit über die Tragweite der von ihr verfaßten Sprachmonopoldefinition. Auch hier gab es erst nach dem Erlaß der Richtlinie Anstöße, daß man mit der bestehenden Regelung bereits einen Teil der geschäftlichen Sprachkommunikation liberalisieren könnte (int 29, 42). Die nationalen Regierungen betonten in den Auseinandersetzungen mit der Kommission, daß eine so weitgehende Liberalisierung nicht Teil des von ihnen eingegangenen Kompromisses war, wodurch sie ihr Verständnis der eigenen Mitwirkungsrechte unterstrichen (int 28, 47). Es kam jedoch nicht zu einer expliziten Opposition der Regierungen gegen diese spätere Ausweitung der Liberalisierung. Selbst wenn sie dies gewollt hätten, wäre die Zeit schon zu weit fortgeschritten gewesen. Beschränkungen der Firmenkommunikation ließen sich aufgrund des technischen Wandels kaum noch durchsetzen, und im Sommer 1993 hatte man sich bereits auf die völlige Sprachliberalisierung für Anfang 1998 geeinigt. Eine gerichtliche Auseinandersetzung hätte so wenig Gewinn bringen können, und juristisch befand man sich auf sehr dünnem Boden (int 28).

4.3.3 Das Grünbuch und die Liberalisierung im Satellitenbereich

Die Endgeräte- und die Diensterichtlinie bezogen sich vorrangig auf das Festnetz. Ende 1990 veröffentlichte die Kommission ihr »Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft«⁸⁰ mit Politikvorschlägen für den Satellitenbereich. Durch ein Bündel verschiedener Liberalisierungs- und Reregulierungsmaßnahmen sollte die Nutzung des Boden- und des Raumsegments liberalisiert und das Angebot von europaweiten Diensten erleichtert werden.

80 KOM(90) 490 endg., 28.11.90.

Im Grünbuch wurden das Wettbewerbsrecht und die bestehenden Artikel-90-Richtlinien vielfach angesprochen und es wurden Parallelen zum Satellitenbereich gezogen, ohne die entsprechenden Maßnahmen explizit anzukündigen. Erneut folgten eine breite Anhörung der betroffenen Akteure sowie zustimmende Entschlüsse des Rates und des Parlaments.⁸¹

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, inklusive der Liberalisierung, waren insgesamt unter den nationalen Regierungen und den relevanten Akteuren nicht besonders strittig, wenn es sich auch um den ersten vorsichtigen Schritt zur Netzliberalisierung handelte (int 25). Deutschland und Großbritannien hatten die vorgeschlagenen Änderungen national bereits teilweise durchgesetzt und unterstützten das Kommissionsvorhaben. Nur Portugal stellte sich lange gegen den Liberalisierungsplan, weil ein nationaler privater Telekommunikationsbetreiber ausschließlich Satellitendienste anbot und deshalb sehr hohe Anpassungskosten hätte tragen müssen (int 43).⁸² Außerdem mußte die durch die EuGH-Urteile notwendig gewordene Änderung der Definition von »besonderen Rechten« mit dem Einbezug des Satellitenbereichs in die Richtlinien geändert werden. Die Satellitenliberalisierung ist interessant, weil die Kommission trotz dieser für ihre Zwecke günstigen Ausgangsbedingungen nur sehr zögerlich handelte – erst Ende 1993 legte sie den Entwurf für eine Kommissionsrichtlinie⁸³ vor – und weil die Satellitenliberalisierung ein Muster auch für den Erlaß der späteren Kommissionsrichtlinien etablierte.

Zum einen wurde die Satellitenliberalisierung über eine Änderung der beiden bestehenden Kommissionsrichtlinien verwirklicht, da auf diese Weise die Kommission automatisch zuständig und die Wahl des Artikels 90 politisch weniger brisant war (int 8). Außerdem konnte man von der Intransparenz des Änderungsentwurfes profitieren, in dem die geplanten Maßnahmen schwer nachvollziehbar waren (int 12). Zum anderen wurde aber auch erstmals ein *neues Verfahren für den Erlaß von Kommissionsrichtlinien*

81 Entschluß des Rates vom 19. Dezember 1991 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte (92/C 8/01), ABl. Nr. C 8/1 vom 14.1.1992. Entschluß des Europäischen Parlaments zur Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte (A3-0344/92), ABl. Nr. C 42/30 vom 15.2.1993. Siehe auch Agence Europe 13.1. und 27.1.1993.

82 Die Companhia Portuguesa Radio Marconi (CPRM) betreibt internationale Satellitendienste. Siehe Noam (1992: 258).

83 Entwurf, Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 88/301/EWG und der Richtlinie 90/388/EWG für die Satelliten-Kommunikation, SEK(93) 1891 endg. Brüssel, den 1. Dezember 1993.

etabliert. Die Kommission verabschiedete den Entwurf der Richtlinie auf Vorschlag von Bangemann und Van Miert »in erster Lesung«, und seine Veröffentlichung gab nicht-staatlichen Akteuren die Möglichkeit, in bilateralen Kontakten mit der Kommission eventuell noch auf Änderungen hinzuwirken. Gleichzeitig wurde der Entwurf an das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozial-Ausschuß (WSA) und die nationalen Regierungen weitergeleitet. Hiermit wollte man den im Konflikt um die Diensterichtlinie gegebenen Zusicherungen nachkommen.

Der Entwurf wurde in der Gruppe der hohen Beamten (SOGT) besprochen, wo man entschied, auch den nächsten Ministerrat hiermit zu befassen. Prozedural war dies wegen der fehlenden formellen Mitentscheidungsrechte bei Kommissionsrichtlinien schwierig. Die Kommission hatte die nationalen Regierungen analog zu den bei der Kommission angesiedelten beratenden Ausschüssen nur »privat« um Stellungnahmen gebeten (int 8, 20); aber die für die Tagesordnung des Ministerrates zuständige (griechische) Präsidentschaft sprach sich für die Diskussion aus.

Nach der Konsultation von privaten und staatlichen Akteuren wurden noch einige technische Änderungen am Entwurf vorgenommen. Die Diskussion im Rat und im Parlament ergab dagegen keine besonderen Konflikte, was nicht nur materiell sondern auch strukturell bedingt war. Angesichts der fehlenden formellen Rechte und der – im Unterschied zur vorherigen Diensterichtlinie – erfolgten gerichtlichen Absicherung der Kommission mußten beide Organe vorsichtig in der Formulierung ihrer Forderungen sein, weil die Kommission nicht auf die Berücksichtigung von Kritik verpflichtet werden konnte. Unter diesen Umständen war es vorteilhaft, Änderungswünsche insgesamt zurückzuhalten, um eine offene Niederlage zu vermeiden, wenn jene zwar geäußert, aber nicht einbezogen würden (int 8). Forderungen der nationalen Regierungen wurden deshalb bilateral mit der Kommission besprochen, während der Rat die Kommission nur dazu aufrief, die Wünsche einzelner nationaler Regierungen weitestmöglich zu berücksichtigen (int 20, 37).

Mit dieser ungünstigen Rückfallposition der Regierungen bei offen geäußelter Kritik war das gewählte Verfahren für die Kommission ideal: Sie konnte ihre Legitimation absichern, ohne große inhaltliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Mittelbar ergab sich aber auch für sie ein zweischneidiges Bild, denn durch die Konsultation mit den betroffenen Akteuren wurde der Erlaß der Kommissionsrichtlinie ein quasi-legislativer Akt statt einer Verwaltungsverordnung. Damit wurden indirekt die Vorbehalte gegen den Gebrauch von Artikel 90 unterstützt. Vor Gericht hatte sich die Kommission mit der strikten Arbeitsteilung der Anwendung des Vertragsrechts durch die

Kommission und dem Erlaß von neuen Rechtsvorschriften durch den Rat gerechtfertigt. Auch wenn der EuGH diese Ausschließlichkeitsthese nicht unterstützt hatte, mußte der in den Konsultationen zum Vorschein kommende Ermessensspielraum den Vorwurf einer Rechtssetzung durch die Kommission erhärten (int 6, 8, 12).

Die endgültige Änderung der zwei Richtlinien wurde im Oktober 1994 von der Kommission angenommen.⁸⁴ Damit hatte ihre Erarbeitung drei Jahre benötigt, so daß das Wettbewerbsrecht kaum zu einem beschleunigten Verfahren geführt hatte (int 32). Die Richtlinie enthielt die neue Definition der besonderen Rechte für den Bereich der Endgeräte und Dienste. Hiernach waren dies Rechte, die an eine begrenzte Zahl von Unternehmen verliehen wurden, ohne prinzipiell objektive, angemessene und nicht-diskriminierende Kriterien einzuhalten. Portugal wurde eine verlängerte Frist bis Anfang 1996 gewährt (int 20). Die Richtlinie trat kurz nach ihrem Erlaß Anfang 1995 in Kraft.

Am Ende dieser Zwischenperiode ihrer Telekommunikationspolitik hatte die Kommission die eingeleiteten Liberalisierungsschritte ausgebaut und gefestigt. Die dynamische Entwicklung des Telekommunikationsmarktes und der rasche technische Wandel erleichterten dieses Vorgehen wesentlich, und es war gleichzeitig deutlich geworden, daß hiermit noch nicht das Ende des Liberalisierungsprozesses erreicht worden war. Mit den angekündigten weiteren Grünbüchern zeichnete sich die Netzliberalisierung ab. Mit ihrer letzten Richtlinie hatte die Kommission zudem begonnen, für den Erlaß von Richtlinien nach Artikel 90 *ein Verfahren zu institutionalisieren*, um auf diese Weise die Akzeptanz bei den Regierungen und dem Europäischen Parlament zu steigern.

Wie bereits in der ersten Phase wurde deutlich, daß die Kommission ihre Führungsrolle in diesem Bereich strategisch äußerst geschickt vorantrieb. Dazu gehörte zum einen die parallele Verfolgung von Einzelfällen, die es erlaubte, den möglichen Widerstand der nationalen Regierungen sequentiell abzubauen, um Gegenkoalitionen vorzubeugen. Zum anderen ist die breite Einbettung der Liberalisierung in reregulierende Maßnahmen – und damit in die Kooperation mit dem Rat – zu nennen. Diese Einbindung wurde regelmäßig über Konsultationsdokumente vorbereitet, auf die eine Entschließung des Rates folgte, die die prinzipielle Unterstützung der nationalen Regie-

84 Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinie 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation. ABl. Nr. L 268/15 vom 19.10.1994.

rungen in einem Formelkompromiß festhielt. Meistens wurde diese Entscheidung – auf die sich die Kommission zur Rechtfertigung ihrer Liberalisierungsmaßnahmen später stützte – von ihr selbst vorbereitet. Damit war die Anwendung des Wettbewerbsrechts implizit gedeckt.

4.4 Letzte Schritte zur völligen Liberalisierung

Die teilweise Netzliberalisierung wurde seit dem »1992 Review« diskutiert. Ursprünglich war das Telefonmonopol zur Finanzierung der Infrastruktur aufrechterhalten worden. Mit seinem Wegfall wurde die Begründung des Netzmonopols fraglich: Auflagen zur Infrastrukturentwicklung könnten mangels kompensierender Monopolprofite kaum noch vorgeschrieben werden, gleichzeitig blieben die möglichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Wettbewerbern mit und ohne Infrastruktur auf Dauer erhalten. Die Netzliberalisierung war insofern durch die Aufhebung des Sprachdienstmonopols deutlich angelegt, die gleichzeitige Diskussion beider Fragen hätte aber die Zustimmung der Regierungen wesentlich erschwert.

Zusätzlich zu dem geschickten inkrementellen Vorgehen der Kommission wurde die weitere Liberalisierung wesentlich von einem parallel verlaufenden Prozeß angetrieben. Im Dezember 1993 veröffentlichte die Kommission ihr Weißbuch zur Wettbewerbsfähigkeit. Hierin kam dem Aufbau transeuropäischer Netze ein besonderer Stellenwert zu. Ferner wurde der Übergang zur Informationsgesellschaft unter dem Eindruck der amerikanischen Investitionsinitiative für den »Information Superhighway« (vgl. Kleinsteuber 1996) als wichtiger Faktor für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze herausgehoben (int 4).⁸⁵ Daraufhin wurde eine Gruppe mit führenden Persönlichkeiten, meist Industriellen, aus den verschiedenen Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz des Kommissars Bangemann eingerichtet, um einen Bericht für den Europäischen Rat auf Korfu im Juni 1994 zu erstellen. Dem regulativen Rahmen der Telekommunikationspolitik kam für die Entwicklung der Informationsgesellschaft große Bedeutung zu, und die Arbeit der Bangemann-Gruppe unterstrich die gesamtgesellschaftliche Relevanz des Liberalisierungsprozesses. Im Kontext der Diskussion um transeuropäi-

85 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderung der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, KOM(93) 700 endg., 1993.

sche Netze, deren Finanzierung in anderen Sektoren nur schwer zu sichern war⁸⁶, wurde überaus deutlich, daß in der Telekommunikation im Gegenteil signifikante Investitionen und Wachstumsmöglichkeiten aufgrund des bestehenden regulativen Rahmens – dem Fortbestand der Netzmonopole – aufgeschoben werden mußten (int 4, 42). Schon im Vorfeld der Diskussionen hatte sich Bangemann mit der Befürchtung öffentlich geäußert, der Liberalisierungstermin 1998 für den Telefondienst sei zu spät und werde von den Entwicklungen überholt.⁸⁷ In ihrem Bericht empfahl die Gruppe, die Liberalisierung zu beschleunigen und verbleibende Monopole aufzuheben.⁸⁸ Hierdurch erhielt die Kommission für ihre weiteren Maßnahmen eine wichtige Unterstützung.

Für die Diskussion der Netzliberalisierung und des künftigen Liberalisierungsrahmens war anfänglich die durch ein eigenes Grünbuch vorbereitete Liberalisierung der Mobilkommunikation relevant. Hierauf wird nun kurz eingegangen, bevor die Einigung auf die Netzliberalisierung und die Auseinandersetzung um die Liberalisierung alternativer Netze dargestellt werden.

4.4.1 Das Grünbuch und die Liberalisierung im Mobilfunkbereich

Ähnlich den Satelliten war der Mobilfunkbereich aus dem ersten Grünbuch weitgehend ausgespart geblieben. Das *Grünbuch über ein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal Communications in der Europäischen Union*⁸⁹ war im Kontext des »1992 Review« vorgeschlagen worden. Für das Ziel, diesen Bereich in die europäische Telekommunikationspolitik einzubeziehen und möglichst vorteilhafte Rahmenbedingungen für seine Entwicklung bereitzustellen, wurde die Aufhebung bestehender

86 Vor dem Gipfel auf Korfu gab es einen Streit um den Kommissionsvorschlag, transeuropäische Netze über Euro-Anleihen zu finanzieren. Während dieser die Zustimmung Frankreichs und der südlichen Länder fand, wandten sich Deutschland, Großbritannien und die Niederlande (erfolgreich) dagegen. Siehe FAZ 6.6.1994 und FT 7.6.1994.

87 SZ 11.11.1993, FT 12.5.1994.

88 Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlungen für den Europäischen Rat. Brüssel, 26. Mai 1994. Die Kommission antwortete hierauf mit einem Maßnahmenkatalog, in dem die Telekommunikationspolitik einen großen Stellenwert hatte. Siehe: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europas Weg in die Informationsgesellschaft. Ein Aktionsplan. KOM(94) 347 endg., 1994.

89 KOM(94) 145 endg., 27.4.1994.

ausschließlicher Rechte und aller weiteren Restriktionen im Angebot und Betrieb von Mobilfunkdiensten gefordert. Verschiedene Reregulierungsmaßnahmen, zum Beispiel für die Bedingungen der Lizenzierung und der Netzbenutzung, sollten diese Veränderungen unterstützen. Aufgrund seiner detaillierten Vorschläge galt das Grünbuch auch als wegweisend für die weitere Entwicklung der Regulierung im Festnetzbereich (int 12).

Als konkrete Liberalisierungsmaßnahme wurde die Änderung der Diensterrichtlinie in Aussicht gestellt, um bestehende besondere und ausschließliche Rechte aufzuheben (Grünbuch, S. 53). Deutlicher wurden die Liberalisierungspläne in einem Annex herausgestellt. Die sehr enge Definition des Sprachdienstmonopols der Diensterrichtlinie schließe den Mobilfunk nicht ein, so daß die Mitgliedstaaten zur Lizenzierung von mindestens zwei Netzbetreibern verpflichtet seien (S. 177f.). Darüber hinaus müßte es den Anbietern von Mobilfunkdiensten ermöglicht werden, auf eigene oder bestehende alternative Infrastrukturen zurückzugreifen, da angesichts der Infrastrukturkosten von 30 Prozent bis 50 Prozent der Gesamteinnahmen (S. 206) den Netzmonopolisten ansonsten erheblicher Einfluß auf die Mobilfunkanbieter zugestanden würde.

Während in der Dienste-Richtlinie Monopole für die physikalischen Telekommunikationsnetze und den einfachen Sprachtelefondienst weiterhin zugelassen sind, wird die Mobilkommunikation ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Es widerspräche der engen Auslegung der reservierten Dienste in dieser Richtlinie, den Anwendungsbereich dieses Monopols auf die Bereitstellung von internen Infrastrukturverbindungen für Mobilkommunikationssysteme und -dienste auszuweiten. (S. 206)

Anders als bei der parallel diskutierten Kabelfernsehnetzliberalisierung konnte die Kommission im Mobilfunkbereich auf vielfältige Beschwerden privater Betreiber verweisen.

Mit diesen Vorschlägen wurde die Diskussion des Grünbuchs von der Frage der frühzeitigen Liberalisierung alternativer Infrastrukturen bestimmt, worauf erst später eingegangen werden soll. Besonders interessant an der Mobilfunkliberalisierung ist darüber hinaus, wie die Kommission ihren anderen wichtigen Politikvorschlag – die notwendige Lizenzierung zweier Betreiber – vorbereitet hatte. Bereits 1993 hatte sie damit begonnen, bei allen nationalen Regierungen zu intervenieren, die nur eine einzelne Lizenz für das digitale Mobilfunk-Netz (GSM) vergeben hatten (int 12). Dafür berief sie sich auf die Diensterrichtlinie und auf die hierin zum Ausdruck kommende Interpretation der Wettbewerbsregeln, die Monopole beim digitalen Sprech-

funk nicht deckte. Italien verpflichtete sich daraufhin, eine zweite Lizenz zu erteilen. Ebenfalls interveniert wurde bei der belgischen und irischen Regierung. Außerdem mahnte die Kommission transparente und nicht-diskriminierende Zulassungsverfahren an. Involviert waren zunächst die Niederlande, Spanien und Italien (int 46); nach seinem Beitritt war auch Österreich betroffen.⁹⁰ Im Oktober 1995 erließ die Kommission eine Entscheidung auf der Basis von Artikel 90 III gegen Italien, da der zweite Betreiber, Omnitel-Pronto, 750 Milliarden Lire für die Lizenz entrichten mußte, die Telecom Italia gebührenfrei erhalten hatte.⁹¹ In ähnlicher Weise wurde Belgacom nachträglich gezwungen, für die erhaltene Mobilfunklizenz ebenso viel zu bezahlen wie der Wettbewerber.⁹² Auch gegen Spanien erging eine Artikel-90-Entscheidung, da Telefónica nicht wie der private Wettbewerber für die Lizenz hatte bezahlen müssen.⁹³ Vergleichbar dem Verfahren bei der Liberalisierung der Endgerätemonopole hatte die Kommission also bereits im Vorfeld der Verabschiedung allgemeiner Regeln einzelne Regierungen zur Liberalisierung bewegt und damit den Widerstand gegen die spätere einheitliche Regelung minimiert.

4.4.2 Auf dem Weg zur völligen Liberalisierung: Die Diskussion um alternative Netze, das Grünbuch und die Netzliberalisierung

Seit dem »1992 Review« und der Diskussion um die Sprachdienstliberalisierung war die vorzeitige Liberalisierung der bestehenden alternativen Netze der Bahnen, Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Autobahnen und des Kabelfernsehens für die bereits liberalisierten Telekommunikationsdienste auf der Agenda, und einige Mitgliedstaaten (Großbritannien, Deutschland, Frankreich und die Niederlande) hatten sich Mitte 1993 bei der Entscheidung für die Sprachdienstliberalisierung im Rat offen hierfür ausgesprochen. Als im Frühjahr 1994 ein Entwurf für eine Kommissionsrichtlinie zur Liberalisie-

90 Siehe 23. Wettbewerbsbericht 1993, S. 238. Gegen Italien wurde die erste Stufe eines Artikel 169 Verfahrens bereits 1993 eingeleitet. 26. Wettbewerbsbericht 1996, S. 47.

91 Entscheidung der Kommission vom 4. Oktober 1995 über die in Italien dem zweiten Betreiber von GSM-Mobilfunkdiensten auferlegten Bedingungen (95/489/EG). ABl. EG Nr. L 280/49 vom 23.11.1995.

92 FT 11.9. und 10.10.1995.

93 26. Wettbewerbsbericht 1996, S. 47.

rung der Kabelfernsehnetze an die Öffentlichkeit gelangte, kam dies insofern nicht völlig unvermittelt, aber doch sehr überraschend für die nationalen Regierungen, die von einem konkreten Plan nichts wußten (int 5). Die GD XIII hatte von dem Entwurf Kenntnis, er war aber inhaltlich noch nicht mit ihr abgesprochen gewesen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Pläne zur Netzliberalisierung noch wenig ausgereift (int 6, 12). Darüber hinaus sorgte der Inhalt der Richtlinie für Aufregung.

Der Entwurf der Wettbewerbsgeneraldirektion⁹⁴ öffnete die Kabelfernsehnetze für das Angebot von Telekommunikationsdiensten mit Ausnahme des noch monopolisierten Telefondienstes. Zusätzlich wurde ein bemerkenswerter Vorstoß gemacht: Überall, wo die Kabelfernsehnetze von den mit dem Netzmonopol betrauten Unternehmen gehalten wurden, schrieb der Entwurf die organisatorische Entflechtung vor. Denn – so das Argument – der parallele Besitz impliziere einen Interessenkonflikt, der zu einer Unterauslastung der Kabelfernsehinfrastrukturen führe, weil die Netzbetreiber das primäre Interesse hätten, ihre Telekommunikationsnetze auszulasten. Es sei hierfür auch nicht ausreichend, die zwei Unternehmensbereiche einfach zu trennen: »A mere creation of two distinct business units would not achieve this aim.«⁹⁵ Damit wurde dieses Mal über die von den vorherigen Richtlinien verlangte Trennung der operativen von den regulativen Tätigkeiten hinaus versucht, durch Bestimmungen für den operativen Bereich ein besseres Anreizsystem für die Auslastung der Infrastruktur zu erzielen. Bereits das *bloße Eigentum* mußte dafür als Mißbrauch einer beherrschenden Stellung nach Artikel 86 gewertet werden. Zusätzlich konnte die Kommission sich nicht auf eine Ratsentschließung stützen. Die Reaktion auf den bekanntgewordenen Entwurf war dementsprechend nicht nur von materiellen, sondern stark von prinzipiellen Erwägungen über die *versuchte Kompetenzerweiterung* geleitet (int 3).

Materiell ergaben sich durch die Richtlinie wenig greifbare Veränderungen, was die Erfolgsaussichten des Vorschlags verbesserte. Nicht alle Mitgliedstaaten hatten zur Zeit Kabelfernsehnetze (z.B. Griechenland und Italien), und ihr Betrieb war in den meisten Fällen von der Telekommunikation getrennt. Viele Kabelfernsehnetze waren Kupferkoaxial- und Verteilnetze

94 Draft Commission Directive of December 1994 regarding the restrictions on the use of cable networks, 3.5.94. Eine andere Fassung des Entwurfs – möglicherweise nur in einer anderen Sprache – existierte bereits im März und sickerte an die Presse durch. Siehe CWI, 28.3.1994: EC targets Cable TV.

95 15. Begründung des Entwurfs.

und hatten deshalb weder die hohe Kapazität der im Kontext der Multimedienetze meist gemeinten Glasfasernetze, noch die notwendige Interaktivität. Ihre Nutzung für die Telekommunikation – die einige Mitgliedstaaten bereits erlaubten⁹⁶ – hatte damit zusätzliche Investitionen zur Vorbedingung, die sich weitgehend erst mit der Liberalisierung des Sprachverkehrs lohnten. Vor allem die Deutsche Telekom war von dem Richtlinienvorschlag belangt und befürchtete, daß dies die Durchsetzung des Vorschlags erleichtern könnte (int 2, 3). Weniger betroffen von der Entflechtung waren France Télécom und die holländische PTT, denen etwa die Hälfte beziehungsweise 20 Prozent der organisatorisch unabhängigen Kabelfernsehnetze gehörten. Die erzielte Netzliberalisierung hätte darüber hinaus Auswirkungen auf Belgien, Dänemark und Portugal gehabt. Das deutsche Ministerium engagierte sich in diesem Fall nicht für die Telekom (int 24), was die durch die organisatorische Trennung begründeten unterschiedlichen Identitäten und Interessenlagen unterstreicht. Des weiteren ist es ein Beleg dafür, daß die Fachbürokratie das europäische institutionelle Gleichgewicht nicht berücksichtigt, solange die eigenen Interessen durch eine Kompetenzüberschreitung nicht berührt werden.

Die Liberalisierung war auch kommissionsintern umstritten, weil die Abtrennung der Fernsehnetze von der Telekommunikation für die Förderung von Multimedienetzen als Zerstörung von Verbundvorteilen gewertet werden mußte (int 25), und der Vorschlag schien bald vom Tisch. Unklar war, inwieweit das Vorhaben bewußt frühzeitig an die Öffentlichkeit gegeben worden war, um die Stimmung für die Netzliberalisierung zu testen und um erneut zu demonstrieren, daß die Kommission mit Artikel 90 Handlungsmöglichkeiten besaß, die sie für dieses Ziel einzusetzen auch gewillt war.

Für Anfang 1995 war das *Grünbuch Infrastruktur* geplant, womit sich die Einigung auf einen Zeitplan für die Netzliberalisierung abzeichnete. Bereits die Tatsache, daß das Thema auf der Agenda stand, verlieh der Entscheidung eine gewisse Dringlichkeit, da in vielen Mitgliedstaaten die Vorbereitungen für nationale Reformen und die Privatisierung der ehemaligen Fernmeldeverwaltungen liefen. Planungssicherheit war außerordentlich wichtig, denn je nachdem, wie lange die Monopole den Netzbetreibern noch erhalten blieben, hätten unternehmerische Anpassungsleistungen erbracht werden müssen und sich die zu erwartenden Privatisierungserlöse berechnet. In der Un-

96 So Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Luxemburg und Irland in unterschiedlichem Maße (IP/94/1262).

sicherheit anstehender Entscheidungen konnten national die notwendigen Schritte kaum in Gang gesetzt werden. So warnte die Deutsche Telekom Anfang 1995, sie würde ihren geplanten Börsengang 1996 verschieben, sollte eine Einigung über den zukünftigen Regulierungsrahmen nicht im selben Jahr erzielt werden können. Der durch die anstehenden Privatisierungen ausgelöste Handlungsdruck wird auch im folgenden Zitat deutlich.

However it is regulatory uncertainty that causes the worst nightmares for investors. The rules that decide exactly how much *Télécom* and *Telekom* can charge competitors to use their lines may not be set in place until 1997, with crucial details coming even later. As time goes by, governments are getting better (ie, tougher) at regulating private utilities, partly because there are now more rivals to scream »cheat!«. On a truly level playing field, neither of the ex-monopolies would have an easy time.⁹⁷

Unter deutscher Präsidentschaft drängte Postminister Bötsch deshalb darauf, eine Entscheidung für die Netzliberalisierung zum Anfang 1998 noch 1994 zu treffen. Anderenfalls würde Deutschland diesen Schritt im »nationalen Alleingang« vollziehen. Dieser Vorstoß war ein »surprise about-turn«⁹⁸, denn bisher hatte die deutsche Regierung auf den europäischen Gleichschritt mit dem Argument gedrängt, daß man national die Liberalisierungsschritte nur so würde durchsetzen können (int 43).

Eine erste Gelegenheit zur Einigung bot sich im September bei einem Treffen des »Jumbo«-Rates von Telekommunikations- und Industrieministern, das dem Fortgang der Arbeiten zur Informationsgesellschaft und der Vorbereitung der G7-Konferenz zu diesem Thema gewidmet war. Die für eine rasche Liberalisierung eintretenden nationalen Regierungen (d.h. Großbritannien, Deutschland und die Niederlande) versuchten, sofort das Datum festzulegen. Das britische DTI (Department of Trade and Industry) hatte zuvor auch die beiden britischen Teilnehmer der Bangemann-Gruppe instruiert, möglichst auf einen festen Zeitplan für die weitere Liberalisierung zu drängen (int 43). Dagegen stellten sich Spanien, Griechenland, Italien, Portugal, Dänemark und Belgien. Als Kompromiß einigte man sich, die Kommission aufzufordern, einen ersten Teil ihres Grünbuchs bereits zur nächsten Ratssitzung für Telekommunikation im November vorzulegen. Bereits bei diesem Treffen drohte Van Miert, die Kommission könne sich des Artikels

97 The Economist 11.3.1995.

98 FT 13.9.1994: Bonn seeks early opening of state telecoms network.

90 zumindest für die Öffnung von alternativen Infrastrukturen bedienen, sollten sich die Regierungen nicht einigen können.

Im Unterschied zur Sprachdienstliberalisierung, bei der noch eine Ablehnung als Handlungsoption wahrgenommen wurde, verlief die Netzliberalisierung in einem erheblich begrenzteren Rahmen. Nur Dänemark, das zuvor zu den liberalisierungsfreundlichen Ländern gehörte, hatte zunächst prinzipielle Einwände, da man das Netz als einzigen Bereich im Monopol belassen wollte (int 20, 43). Strittig waren jedoch der Zeitplan, die regulative Einbettung des Vorgehens und vor allem die vorzeitige Liberalisierung der alternativen Infrastrukturen (int 11, 12). Sehr ablehnend standen die kontinentalen Netzbetreiber der Liberalisierung entgegen. So warnte die Telekom im Herbst 1994 als Antwort auf entsprechende Studien im Ministerium, die sich mit der Frage beschäftigten, ob dem Druck der Elektrizitätsversorgungsunternehmen auf Liberalisierung nachgegeben werden solle, eine Freigabe alternativer Netze wäre »verhängnisvoll«. ⁹⁹ Auch bei der Diskussion um das Mobilfunkgrünbuch äußerten sich die Netzbetreiber mehrerer Mitgliedstaaten (Deutschland, Portugal, Spanien, Italien, Griechenland und Belgien) besorgt über eine frühzeitige Teilliberalisierung der Infrastruktur. ¹⁰⁰ Anders als bei den früheren Liberalisierungsschritten fanden sie dieses Mal jedoch wenig Unterstützung bei anderen Akteuren, abgesehen von den Gewerkschaften. Vorhandene und potentielle Anbieter und Nutzer von Dienst- und Netzleistungen forderten die frühe Liberalisierung. Auch die Gerätehersteller, die bisher immer eine ihren Großkunden ähnliche Haltung bezogen hatten, sprachen sich nicht mehr so eindeutig gegen die Infrastrukturliberalisierung aus, von der sie zusätzliche Aufträge erwarten konnten (int 4).

Einige Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung sollen an dieser Stelle die Befürchtungen der Gewerkschaften ebenso wie die potentiellen politischen Kosten der Liberalisierung verdeutlichen. So sind in Großbritannien seit der Privatisierung bei British Telecom 110.000 Stellen abgebaut worden, während die neuen Wettbewerber nur 40.000 neue Arbeitsplätze schufen. ¹⁰¹

99 FAZ 10.11.1994 und 12.9.1994.

100 FT 11.7.1994. Auch zur Konsultation über dieses Grünbuch existiert eine Mitteilung. Siehe: Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Konsultation zum Grünbuch über Mobilkommunikation und Personal Communications. Vorschlag für eine Entschließung des Rates über die weitere Entwicklung von Mobilkommunikation und Personal Communication in der Europäischen Union, KOM(94) 492 endg., 23.11.1994.

101 Die Beschäftigtenzahlen der wichtigsten Wettbewerber BTs für 1994 lauten wie folgt: Mercury – 8.000, AT&T UK – 6.500, Vodaphone – 5.000, Telewest – 4.200, Nynex – 3.000 und Mercury One-2-One – 2.500 (European Commission 1997: 19).

Tabelle 4-1 Beschäftigungsentwicklung bei der Deutschen Telekom und British Telecommunications (in 1.000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2000 ^a
Deutsche Telekom ^b	212	229	231	231	226	213	170
British Telecom	246	215	199	165	156	132	

a Angestrebter Stellenabbau; für BT keine Daten verfügbar.

b Mitarbeiter der Muttergesellschaft.

Quelle: Deutsche Telekom (1995: 48); OECD (1995a: 94, 1995b: 74); European Commission (1997: 17, 72)

Eine von der GD V und der GD XIII in Auftrag gegebene Studie (European Commission 1997) kommt so nur in ihrem optimistischsten Szenario zu einer insgesamt positiven Beschäftigungsentwicklung durch die Telekommunikationsliberalisierung, wobei jedoch beachtet werden müsse, daß ein Fortbestehen der Monopole noch größere Arbeitsplatzverluste zur Folge hätte.

Der erste Teil des *Grünbuchs Infrastruktur* wurde Ende Oktober 1994 veröffentlicht.¹⁰² Unter Hinweis auf den Bangemann-Report schlug die Kommission die sofortige Aufhebung der bestehenden Restriktionen bei der Nutzung alternativer Netze vor. Studien zufolge seien hiervon keine großen Auswirkungen auf die Finanzen der Netzbetreiber und das Angebot des universellen Dienstes zu erwarten (S. 15). Die völlige Liberalisierung sollte parallel zur Telefonliberalisierung 1998 beziehungsweise zu den gewährten Verlängerungen erfolgen.

Obwohl die Vorbesprechungen im »High Level Committee« sich schwierig gestaltet hatten, einigten sich die nationalen Regierungen auf der Ratssitzung überraschend auf die Infrastrukturliberalisierung für Anfang 1998 und nahmen eine entsprechende Entschließung einstimmig an.¹⁰³ Bis zuletzt war die Zustimmung Frankreichs nicht sicher, weil die Regierung den zweiten Teil des Grünbuchs mit dem zukünftigen Regulierungsrahmen hatte ab-

102 Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze: Teil I: Grundsätze und Zeitrahmen. KOM(94) 440 endg., 25.10.1994.

103 Entschließung des Rates vom 22. Dezember 1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen (94/C 379/03), ABl. Nr. C 379/4 vom 31.12.1994. Erneut ist die Entschließung formell erst etwas später verabschiedet worden.

warten wollen. Mit Ausnahme von Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden, Frankreich, Schweden und Finnland wandten sich die meisten Regierungen jedoch gegen die vorgeschlagene Liberalisierung alternativer Infrastrukturen und gingen davon aus, daß die Kommission deshalb hiervon ablassen würde. Eine entsprechende Erinnerung an den Kompromiß von 1989 findet sich auch in der Ratsentschließung. Auf eine diesbezügliche Frage hin wollte sich Wettbewerbskommissar Van Miert jedoch nicht auf den Verzicht auf Artikel 90 für die alternativen Netze festlegen (int 28). Außerdem wies er die Regierungen auf weitere Handlungsmöglichkeiten der Kommission hin. In den Ländern, wo Monopole fortbestünden, wolle die Kommission die sich vielfältig anbahnenden »Hochzeiten« zwischen den Netzbetreibern strenger beurteilen. Damit wurde das Eigeninteresse der Netzbetreiber an der Liberalisierung gestärkt, die sonst in ihren internationalen Plänen behindert werden könnten.¹⁰⁴

Infolgedessen hielt die Kommission am Thema der alternativen Netze auch in der Diskussion des zweiten Teils des *Grünbuchs Infrastruktur* fest, der Ende Januar 1995 erschien.¹⁰⁵ Es enthielt die Vorstellungen über den zukünftigen regulativen Rahmen, beispielsweise im Hinblick auf die Zusammenschaltung und die Interoperabilität von Netzen, Lizenzierungsverfahren, faire Wettbewerbsbedingungen und die Sicherung des universellen Dienstes. Detailliertere regulative Politikvorschläge zu diesen Punkten sollten folgen (S. 128).

Die Konsultation über die Grünbücher war bereits im Oktober 1994 eingeleitet worden und wurde bis März 1995 fortgeführt. Diesmal gingen über 100 schriftliche Stellungnahmen bei der Kommission ein, zusätzlich wurden Anhörungen mit Unternehmen und Verbänden durchgeführt. Eine Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat, die die Ergebnisse der Konsultation zusammenfaßte, wurde im Mai veröffentlicht.¹⁰⁶ Hierin wurde erneut die Ergänzung der Diensterichtlinie um die Liberalisierung der Kabelfernsehnetze und des Mobilfunks angekündigt. Der Einbezug weiterer alternativer Netze wurde noch offen gelassen (S. vii). Auch die vollständige Liberalisierung der Infrastrukturen und Dienste ab 1998 sollte über eine

104 Agence Europe 18.11.1994.

105 Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil II: Ein gemeinsames Konzept zur Bereitstellung einer Infrastruktur für Telekommunikation in der Europäischen Union. KOM(94) 682 endg., 25.1.1995.

106 Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Konsultation zum Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze. KOM(95) 158, 3. Mai 1995.

Änderung der Diensterichtlinie erfolgen. Außerdem war ein umfassender Katalog von regulativen Maßnahmen enthalten. Die entsprechende Ratsentschließung, die die Vorschläge der Mitteilung unterstützte, wurde im Juni 1995 verabschiedet.¹⁰⁷ In der Frage der späteren Regulierung der Zusammenschaltung und des Netzzugangs kündigten sich neue Auseinandersetzungen zwischen der GD IV und der GD XIII an, da eine in der Verantwortung der GD XIII stehende Richtlinie ebenso denkbar war wie eine auf Artikel 85 und 86 fußende Regelung (int 51). So ist in der Folge sowohl eine Ratsrichtlinie zur Netzzusammenschaltung wie auch eine Kommissions-Mitteilung zur Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Zugangsvereinbarungen ausgearbeitet worden. Eine Ratsrichtlinie zur Lizenzierung gehört ebenso zum neuen Regulierungsrahmen.¹⁰⁸

Schon vor der Ratsentschließung und sehr zur Überraschung der nationalen Regierungen (int 28) hatte die Kommission Ende 1994 den Entwurf für eine Kommissionsrichtlinie zur Liberalisierung der Kabelfernsehtetze – erneut als Änderung der bestehenden Diensterichtlinie – in erster Lesung verabschiedet. Die Entflechtungsforderung der ersten Fassung war einer buchhalterischen Trennung gewichen. Von den nationalen Regierungen wurde dies als ein sehr deutlicher Affront aufgefaßt, da sich der Rat gegen die Maßnahme ausgesprochen hatte und das Verständnis des Kompromisses von 1989 war, daß es in eben diesen Fällen nicht zu Kommissionsrichtlinien kommen sollte. Doch die Kommission interpretierte den Widerstand als »nuncierte« Haltung der Mitgliedstaaten, weil die meisten Regierungen, die gegen die Liberalisierung waren, nicht von der Kabelfernsehtetzliberalisierung betroffen waren.¹⁰⁹ Da es eine generelle Zustimmung des Rates für die Netzliberalisierung gebe, bestimme die Kommission in diesem Fall lediglich die konkreten Schritte und präzisiere den Zeitpunkt (int 56). Die Kommis-

107 1854. Tagung des Rates – Telekommunikation – am 13. Juni 1995 in Luxemburg. PRES/95/175. Entschließung zur Entwicklung des zukünftigen ordnungspolitischen Rahmens für die Telekommunikation.

108 Siehe Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP), OJ, Nr. L 199/32, 26.7.1997 sowie Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Zugangsvereinbarungen im Telekommunikationsbereich – Rahmen, relevante Märkte und Grundsätze. ABl. EG Nr. C 76/9 vom 11.3.1997. Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licenses in the field of telecommunications services. OJ Nr. L 117/15 vom 7.5.1997.

109 Agence Europe 19.11.1994.

sion weitete bei dieser Gelegenheit das bei der Satellitenrichtlinie gewählte Verfahren aus und veröffentlichte den Entwurf im Amtsblatt mit der Bitte um Stellungnahme.¹¹⁰ Gleichzeitig wurde der Entwurf an das Parlament, den WSA und den Rat weitergeleitet, deren Möglichkeit, Einfluß zu nehmen, durch die breite Konsultation jedoch relativiert wurde (int 32). Dahinter stand der Plan der GD IV, den *Erlaß von Kommissionsrichtlinien insgesamt zu formalisieren und auf diese Weise zu legitimieren*. Dafür war eine Mitteilung der Kommission für den Herbst 1995 geplant; das Vorhaben wurde aber schließlich fallen gelassen (int 56, 6a).

Die Verfahrensneuerung, eine offizielle Stellungnahme des Rates zu erbitten, brachte die französische Präsidentschaft in eine nicht ganz leichte Situation (int 43): Aufgrund der Umstrittenheit und der mangelnden formellen Rechte des Rates war diese Diskussion kaum zu einem befriedigenden Ergebnis zu führen, gleichzeitig verlor man aber Zeit für andere Fragen (int 37). Schließlich diskutierte man anderthalb Tage über diese Frage in der Ratsarbeitsgruppe – von insgesamt zwanzig Tagen während der Präsidentschaft. Inhaltlich konnte man sich nicht einigen, so daß dem Rat nur übrig blieb, die Kommission dazu aufzufordern, den Stellungnahmen der nationalen Regierungen »soweit wie möglich Rechnung zu tragen«.¹¹¹

Bei der vorherigen Ratssitzung im Februar 1995 war das *Mißfallen aller Regierungen* über das Vorgehen der Kommission sehr viel deutlicher geworden. Als strikte Gegner stellten sich Belgien, Luxemburg, Griechenland, Irland, Dänemark, Portugal und Österreich heraus, dagegen waren Italien, Spanien aber auch Frankreich inhaltlich ambivalent (int 28). Portugal und Luxemburg erwogen eine erneute Klage vor dem EuGH, da die Kommission die Ablehnung des Rates mißachtet hatte (int 30, 43). Konkret von der Maßnahme betroffen war nur Belgien, dessen Widerstand aber nur von einem Teil des Landes getragen wurde, denn Telenet Vlaanderen ging zur Zeit der Beratungen eine Kooperation mit US West ein, um Telekommunikationsdienste über das Kabelfernsehnetz anzubieten (int 28). Van Miert war als Flame so persönlich einigem Lobbying ausgesetzt, sich nicht gegen, sondern für die Richtlinie zu entscheiden (int 20, 42). Allerdings entschied sich die

110 Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehnetzen für die Erbringung von Telekommunikationsdiensten. ABl. EG Nr. C 76/8 vom 28.3. 1995.

111 1854. Tagung des Rates – Telekommunikation – am 13. Juni 1995 in Luxemburg. PRES/95/175.

belgische Regierung noch vor der endgültigen Verabschiedung der Kabelfernsehnetzrichtlinie, diese Netze ab Anfang 1996 zu liberalisieren. Darüber hinaus waren manche Länder ohne entsprechende Netze besorgt, daß eine Liberalisierung zum Beispiel zu einem Netzaufbau durch amerikanische Konzerne führen oder in einer anderen Weise die nationale Politik gefährden könnte.

Insgesamt ergaben sich aus der Kabelfernsehnetzliberalisierung wenig greifbare Konsequenzen. Die parallele Diskussion über die Informationsgesellschaft schien den Vorschlag in einem viel größeren Maße zu unterstützen, als die Liberalisierung der Kabelfernsehnetze es ihrerseits hätte leisten können. Für die Kommission lag in den zweifelhaften Konsequenzen der Richtlinie aber auch eine Chance, da die ungleiche Betroffenheit der Mitgliedstaaten das Argument der Unverhältnismäßigkeit und damit die Forderung implizierte, die Richtlinie auf andere Netze auszudehnen (int 20). So war die spätere Ausweitung der Richtlinie fortwährend im Gespräch, und es machte weitgehend den Eindruck, als habe die Kommission diese nur wenige Mitgliedstaaten direkt angehende Frage absichtlich gewählt, weil sie sich inkrementell ausweiten ließ. Einen sämtliche alternativen Netze betreffenden Vorschlag hätte man dagegen kaum gegen den Widerstand der nationalen Regierungen verfolgen können (int 20, 28, 32, 43).

Im Oktober 1995 verabschiedete die Kommission die Richtlinie in zweiter Lesung, die Anfang 1996 in Kraft trat.¹¹² Damit hatte sie sich die besonders günstigen Umstände zunutze gemacht, um von den bisherigen Konsenserfordernissen für Richtlinien abzurücken. Dabei konnte sie sich auf das Europäische Parlament stützen, das die Richtlinie mit Mehrheit angenommen hatte. Es hatte lediglich gefordert, daß die Netzbetreiber auch Fernsehsendungen anbieten dürften, was sich mit Artikel 90 aber nicht umsetzen ließ.¹¹³

Kurz darauf verabschiedete die Kommission einen weiteren Änderungs-vorschlag für die Diensterichtlinie, der die *Liberalisierung für die Mobil-*

112 Richtlinie 95/51/EG der Kommission vom 18. Oktober 1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehnetzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. L 256/49. Die Deutsche Telekom begrüßte schließlich die Richtlinie nach ihrer Verabschiedung, weil sie ihr das Angebot von Multimediadiensten – gegen bestehende Regeln der Landesmedienanstalten – erleichtern würde (HB 11.10.1995).

113 Agence Europe 17.6.1995 und 11.10.1995.

funkbetreiber ab Anfang 1996 spezifizierte¹¹⁴, wiederum zunächst in erster Lesung. Auch hier fehlte die Unterstützung durch eine Ratsentschließung. Auf der Sitzung im Juni 1995 hatten sich Griechenland, Portugal, Luxemburg, Belgien, Spanien, Italien und Österreich gegen eine vorgezogene Liberalisierung vor 1998 ausgesprochen, die von Großbritannien, Schweden, Finnland, den Niederlanden, Frankreich und Irland unterstützt wurde, während Deutschland nur eigene Infrastrukturen liberalisieren wollte.¹¹⁵ Auch dieser Richtlinienentwurf wurde im Amtsblatt mit Bitte um Stellungnahmen von Betroffenen veröffentlicht.¹¹⁶

Im Vergleich zur Satellitenliberalisierung wurden diese Liberalisierungsschritte trotz des vergleichsweise größeren Widerstands sehr rasch eingeleitet, da sonst die alternativen Infrastrukturen nicht mehr zu liberalisieren gewesen wären. Die Entschlossenheit wurde dadurch begünstigt, daß die Regierungen, die gegen die Maßnahmen waren, relativ leicht über die »exit«-Option der Nicht-Implementation verfügen konnten und insofern die »voice«-Opposition gegen die Kommission geringer blieb, als es sonst der Fall gewesen wäre (Hirschman 1970). Innerhalb der kurzen Zeitspanne konnte die Liberalisierung ohne große Sanktionsmöglichkeiten der Kommission bis zum vereinbarten Datum Anfang 1998 hinausgezögert werden. Für die Regierungen mit weniger entwickelten beziehungsweise besonders kleinen Netzen sahen die Richtlinien zwar keine feststehende Fristverlängerung vor, die jeweiligen Mitgliedstaaten konnten bei der Kommission jedoch einen entsprechenden Antrag stellen. Von den Regierungen, die sich auf der Ratstagung gegen die frühzeitige Liberalisierung ausgesprochen hatten, waren damit nur Belgien, Italien und Österreich sofort betroffen.

114 »Beschränkungen hinsichtlich des Aufbaus ihrer eigenen Infrastruktur, der Nutzung von durch Dritte bereitgestellter Infrastruktur und der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur, anderer Anlagen und Standorte« sollten für Mobilfunkbetreiber ab Anfang 1996 aufgehoben werden. Siehe: Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. C 197/5 vom 1.8.1995, Artikel 3c.

115 Entsprechend konnten sich die Regierungen in der Ratsentschließung nicht auf einen Zeitplan einigen und sprachen sich lediglich für »größte Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten« aus. Siehe: Dritte Begründung (g) der Entschließung des Rates vom 29. Juni 1995 über die weitere Entwicklung der Mobil- und der persönlichen Kommunikation in der Europäischen Union (95/C 188/02). ABl. Nr. C 188/3, 1995.

116 Bekanntmachung der Kommission über einen Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications (95/C 197/04). ABl. EG Nr. C 197/5, 1.8.95.

Selbst nach diesem zweiten Schritt ging die Diskussion über die völlige Liberalisierung alternativer Netze weiter. Diesbezüglich versuchte die Kommission, ihre Rechte aus Artikel 85 und 86 einzusetzen, um die Verbindlichkeit nationaler Liberalisierungsabsichten zu verbessern. Hierbei wurde sie vermehrt von interessierten privaten Akteuren unterstützt. Ein markantes Beispiel hierfür war die Genehmigung der »Atlas«-Kooperation zwischen der Deutschen Telekom und France Télécom, die Ende 1994 bei der Kommission notifiziert wurde.¹¹⁷ British Telecom legte bei der Kommission hiergegen eine formelle Beschwerde ein, weil der Zusammenschluß den beiden Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung verschaffen würde. In dem folgenden Verfahren, das zu wiederholten Treffen der Kommission mit den beiden Unternehmen und zuständigen Postministern führte, wurden einerseits verschiedene Änderungen des Abkommens gefordert und andererseits zunehmend deutlich gemacht, daß die Freigabe alternativer Infrastrukturen in Deutschland und Frankreich die Genehmigung wesentlich vereinfachen würde. Die zuvor genehmigte Kooperation zwischen BT und MCI hatte diese Bedingung der nationalen Liberalisierung erfüllt.¹¹⁸ Die Kommission versuchte also, die »zufällig« anstehende Genehmigung des Kooperationsprojektes als Druckmittel zu benutzen, um hierüber die Liberalisierung alternativer Netze zu erzwingen. Damit wurde gleichzeitig auch ein Signal für die anderen Netzbetreiber gegeben, die in ähnlicher Weise Kooperationen eingegangen waren oder anstrebten. Eine indirekte Unterstützung erhielt die Kommission für ihre Forderung durch das amerikanische Justizministerium und die FCC (Federal Communications Commission [USA]), für die der Grad nationaler Liberalisierung ebenso ein wichtiges Kriterium für die notwendige Erlaubnis der Kooperation der beiden Unternehmen Deutsche Telekom und France Télécom mit der US-Firma Sprint war.

Bei der Beurteilung der geschickten Koppelung und Ausnutzung ihrer verschiedenen Rechte fällt auf, daß es sich hier nur vordergründig um ein gegen die nationalen Regierungen gewandtes supranationales Vorgehen der Kommission handelt, denn ursprünglich gehörten Deutschland und Frankreich zu den Regierungen, die die Kommission zur Untersuchung der früh-

117 Zuvor war bereits die Eunetcom-Zusammenarbeit der beiden Partner von der Kommission untersucht worden (Agence Europe 10.11.1993). Für eine ausführliche Erläuterung siehe Neitzel (1996: 150–171).

118 Agence Europe 29.7.1994. In ähnlicher Weise bemühte sich auch AT&T zu dieser Zeit, die Liberalisierung voranzutreiben. Beteiligungspläne an der französischen Firma Bull wurden unter dem Eindruck aufgegeben, daß Liberalisierungsschritte vor 1998 nicht zu erwarten seien (FT 24.2.1995).

zeitigen Liberalisierung alternativer Netze aufgefordert hatten. Insofern läßt sich folgende Behauptung nicht ohne weiteres aufstellen: »Erst als Brüssel massiven Druck ausübte, war Postminister Bötsch bereit, die Kommunikationsnetze der Energie- und Gaskonzerne Mitte 1996 zur Vermarktung freizugeben.«¹¹⁹ National hatte der deutsche Postminister diese Liberalisierung jedoch nicht durchsetzen können, wie man an der deutschen Mobilfunknetzliberalisierung sehen kann. Das Postministerium hatte eine Verleihverordnung ausgearbeitet, die die nach der Diensterichtlinie notwendigen Änderungen der Definition von Corporate Networks vollzog und zusätzlich die diskutierte Liberalisierung der Kabelfernsehtetze und den eigenen Netzaufbau für Mobilfunkbetreiber erlaubte. Dieses Vorhaben blockierte die SPD mit ihrer Mehrheit im Regulierungsrat mit dem Argument, man müsse sich zunächst über den zukünftigen Regulierungsrahmen bei den Beratungen zur Postreform III einigen. Angesichts der ausstehenden Genehmigung der Atlas-Kooperation der deutschen und französischen Telekom durch die Kommission wollte Bötsch zunächst von seinem Kassationsrecht für die Mobilfunkliberalisierung Gebrauch machen und einen den Regulierungsrat überstimmenden Kabinettsbeschluß herbeiführen, verzichtete dann jedoch hierauf. Im September 1995 konnte die Zustimmung der SPD gewonnen werden, wofür der starke internationale Druck auf die Glaubwürdigkeit der deutschen Liberalisierung ausschlaggebend war.¹²⁰

Dagegen war die Liberalisierung alternativer Netze in Frankreich weniger kontrovers. Potentielle alternative Netzbetreiber waren zum Teil ebenfalls staatliche Unternehmen (der SNCF wurde 1995 eine Lizenz für ihr Netz erteilt), und vor allem fehlten die in Deutschland wichtigen privaten Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Bei staatlichen Unternehmen konnte France Télécom darauf vertrauen, daß bei einer für sie ungünstigen Entwicklung die Regierung steuernd eingreifen würde (int 35). Darüber hinaus zeichneten sich die zukünftigen Wettbewerber France Télécoms erst relativ spät ab. Erst im Herbst 1996 wurden Verbindungen zwischen der Générale des Eaux und British Telecom sowie zwischen der Bauunternehmergruppe Bouygues und der italienischen Stet geknüpft.

In bezug auf den Gebrauch des Artikels 90 III läßt sich bei den französischen staatlichen Akteuren jedoch eine ähnliche Haltung wie bei ihren deut-

119 HB 4.12.1995. In der Verleihverordnung von 1995 war die Liberalisierung alternativer Netze nur per Einzelentscheid vorgesehen.

120 FT 19.9.1995. Siehe auch HB 31.5.1995, 26.6.1995, 28.6.1995 und 30.6./1.7.1995, FAZ 27.6.1995 und 19.9.1995.

schen Kollegen feststellen. Das französische Ministerium wurde vom Parlament im Hinblick auf Artikel 90 stark unter Druck gesetzt. In dem zuständigen Komitee gab es nach dem Erlaß der Satellitenrichtlinie heftige Kritik, so daß ähnliches bei weiteren Richtlinien zu erwarten war.¹²¹ Das Ministerium, das inhaltlich der Liberalisierung alternativer Netze zustimmte, mußte sich mit Rücksicht auf das Parlament – zusätzlich zu den generellen Erwägungen, die immer eine Rolle spielen – deutlich gegen den Artikel 90 aussprechen (int 32, 37). Hieraus ergab sich ein abgestufter Widerstand: So setzte die französische Regierung in diesem Fall die Kabinette der Kommissare unter Druck, um klar die Opposition zum Verfahren zum Ausdruck zu bringen, ging aber nicht so weit zu verlangen, daß die Kommissare gegen die Richtlinie im Kolleg stimmen sollten (int 32).

Nachdem die Unternehmen einige Modifikationen bejaht und beide Regierungen die Liberalisierung alternativer Infrastrukturen – als Kompromiß einigte man sich auf Juli 1996 – zugesagt hatten, stimmte die Kommission nach längeren Verhandlungen dem Atlas-Vorhaben zu.¹²² Der Liberalisierungsschritt wurde in die Änderung der Diensterichtlinie für die Einführung des völligen Wettbewerbs, die Mitte Juli von der Kommission in erster Lesung verabschiedet wurde, einbezogen und war damit auch für die anderen Mitgliedstaaten verbindlich. Die Maßnahme wurde im Oktober im Amtsblatt mit der Bitte um Stellungnahmen Betroffener veröffentlicht.¹²³ Erneut konnten Fristverlängerungen beantragt werden, und die geringe Zeit bis zum vereinbarten Termin 1998 ließ die Möglichkeit offen, auf die Umsetzung zu verzichten. Auf der nächsten Ratssitzung im November kam es zu einer Auseinandersetzung um den Vorstoß der Kommission, in der Belgien, Spanien, Griechenland, Irland und auch Frankreich, bedingt durch seine schwie-

121 Siehe: Assemblée Nationale, 28.4.1994: Résolution sur le projet de directive de la Commission modifiant les directives 88/301/C.E.E. et 90/388/C.E.E. en ce qui concerne les communications par satellites (n° E 190).

122 Siehe Bekanntmachung gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 des Rates beziehungsweise Artikel 3 des Protokolls 21 zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum betreffend einen Antrag auf Negativattest beziehungsweise Freistellung nach Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag beziehungsweise Artikel 53 Absatz 3 EWR-Abkommen. Sache IV/35.337 – Atlas (95/C 337/02), Amtsblatt Nr. C 337/2 vom 15.2.1995. Siehe S. 11 für die Zusicherung der beiden Regierungen zur frühzeitigen Liberalisierung alternativer Netze. Die endgültige Genehmigung von Atlas und von Global One (das ist die Kooperation mit der US-amerikanischen Sprint) erfolgte erst im Sommer 1996.

123 Bekanntmachung der Kommission über einen Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission über die Einführung vollständigen Wettbewerbs auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. C 263/6 vom 10.10.1995.

rige innenpolitische Lage, die Kommission heftig kritisierten. Dagegen forderten Großbritannien und die drei skandinavischen Länder, die gesamte Liberalisierung auf 1996 vorzuziehen. Dänemark hatte sich zwischenzeitlich für eine Vorverlegung der nationalen Reform auf 1996 entschlossen.

Darüber hinaus reichten Spanien und Portugal im Januar 1996 eine Klage gegen die Kabelfernsehnetzliberalisierung beim EuGH ein und bekämpften in gleicher Weise die Liberalisierung alternativer Netze in den Richtlinien für den Mobilfunk und den gesamten Wettbewerb, die mittlerweile verabschiedet worden waren.¹²⁴ Portugal wandte sich besonders gegen die Mißachtung der Ratsablehnung und gegen die fehlenden festen Übergangsfristen für Mitgliedstaaten mit weniger entwickelten Netzen.¹²⁵ In der Kommission sind diese *erneuten Kompetenzstreitigkeiten* angesichts der generellen Bestätigung durch den EuGH und der bestehenden Unterstützung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens nicht auf Besorgnis gestoßen. Auch das Europäische Parlament hatte die Anwendung des Artikels 90 zwar bedauert, aber die Liberalisierung unterstützt und sogar Verständnis geäußert, daß die Kommission deren Tempo beschleunigen wollte. An den Entschlüssen zu den letzten beiden Kommissionsrichtlinien, in denen das Parlament wie in den Legislativverfahren einige Änderungen zu den Richtlinienentwürfen vorschlug, wird deutlich, daß zumindest beim Europäischen Parlament die Strategie der Kommission, über die Institutionalisierung eines Verfahrens Legitimation zu sichern, Erfolg hatte.¹²⁶

Da Fristverlängerungen für die Liberalisierung in den Richtlinien nicht mehr pauschal, sondern erst nach vorheriger Prüfung vorgesehen waren,

124 Richtlinie 96/2/EG der Kommission vom 16. Januar 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. EG Nr. L 20/59 vom 26.1.1996. Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten. ABl. EG Nr. L 74/13 vom 22.3.1996.

125 Klage des Königreichs Spanien gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 18. Januar 1996 (Rechtssache C-11/96) und Klage der Portugiesischen Republik gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 18. Januar 1996 (Rechtssache C-12/96). ABl. EG Nr. C 95/5 vom 30.3.1996.

126 Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. EG Nr. C 17/172 vom 22.1.1996. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG über die Einführung vollständigen Wettbewerbs auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. C 47/29 vom 19.2.1996. Siehe auch Agence Europe 3.2.1996.

 Übersicht 4-1 Gewährte Fristverlängerungen

Mitgliedstaat	Ausnahmebereich	Richtlinie	Antrag	Gewährung
Irland	Sprachdienst/Netz	01.01.1998	01.01.2000	01.01.2000
	Alternative Netze	01.07.1996	01.07.1999	01.07.1997
Portugal	Sprachdienst/Netz	01.01.1998	01.01.2000	01.01.2000
	Alternative Netze	01.07.1996	01.07.1999	01.07.1997
Luxemburg	Sprachdienst/Netz	01.01.1998	01.01.2000	01.07.1998
	Alternative Netze	01.07.1996	01.07.1998	01.01.1997
Spanien	Sprachdienst/Netz	01.01.1998	30.11.1998	30.11.1998
Griechenland	Sprachdienst/Netz	01.01.1998	01.01.2003	31.12.2000
	Alternative Netze	01.07.1996	01.07.2001	01.10.1997

Quelle: IP/97/539

wurde über jeden Fall einzeln abhängig vom Zustand der Netze entschieden. Von Griechenland, Portugal, Spanien, Irland und Luxemburg beantragte Ausnahmen wurden von der Kommission als Entscheidungen auf der Basis von Artikel 90 III gewährt. Die Übersicht 4-1 faßt die Entscheidungen zusammen. Darüber hinaus wird der Artikel 90 wahrscheinlich in der Telekommunikation keine große Rolle mehr spielen (int 6a).

In den weitgefächerten Liberalisierungsinteressen *privater Akteure* fand die Kommission zusätzliche Ansatzpunkte, um die Liberalisierung weiter voranzutreiben. Dies verdeutlicht das Beispiel Spaniens. Unter der sozialistischen Regierung hatte Spanien zunächst auf die mögliche Fristverschiebung bis 2003 für die endgültige Liberalisierung verzichtet. Die nachfolgende konservative Regierung wollte diesen Schritt rückgängig machen und ein Duopol errichten. Die Kommission nutzte aber die gleichzeitig anstehende Genehmigung der Unisource-Kooperation zwischen AT&T und den Betreibern der Niederlande, der Schweiz, Schwedens und Spaniens, um die frühere Liberalisierung in Spanien zur Bedingung zu machen. Die Zusage Spaniens war auch von Bedeutung für die parallelen GATT-Verhandlungen zur Telekommunikationsliberalisierung. Ein geplanter Zusammenschluß des irischen Betreibers mit den niederländischen und schwedischen Gesellschaften wirkte sich gleichermaßen auf die Gewährung der Fristverlängerung aus.

Neben die Möglichkeit, *Reziprozitätsforderungen* zu stellen, tritt zunehmend die *aktive Unterstützung von privaten Wettbewerbern*, die das euro-

päische Wettbewerbsrecht gegen das dominante Unternehmen einsetzen. Hierfür war die Beschwerde British Telecoms gegen die Atlas-Kooperation ein frühes Beispiel. Durch die relativ große Konkurrenz auf dem deutschen Markt hat es hier noch weitere Beschwerden gegeben. So vermochten es die im Verband der Telekommunikationsnetz- und Mehrwertdiensteanbieter (VTM) zusammengeschlossenen Wettbewerber der Telekom, durch eine Brüsseler Beschwerde die für Anfang 1996 geplanten Tarifiermäßigungen für Geschäftskunden der Telekom bis zum Ende des Jahres hinauszuzögern und nicht unerheblich zu modifizieren.¹²⁷ Auch die wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten, die Telekom zum Verkauf ihres Kabelfernsehnetzes zu zwingen, wurden von der Kommission untersucht; die spanischen, irischen und italienischen Netzbetreiber waren Gegenstand einer vergleichbaren Untersuchung.¹²⁸ Für die verschiedenen Teile des Telekommunikationssystems lassen sich in wachsendem Maße weitere Beispiele für wettbewerbsrechtliche Untersuchungen der Kommission finden.

Schließlich ist für die Reformbereitschaft der Regierungen der südlichen Mitgliedstaaten der allgemeine politische Kontext nicht zu vergessen. Mit der näherrückenden Währungsunion und der großen Bedeutung der dafür notwendigen Haushaltskriterien ist für Griechenland, Italien, Portugal und Spanien die Privatisierung ihrer Telekommunikationsunternehmen ein willkommenes Mittel geworden, Haushaltsdefizite abzumildern (Jerónimo 1997).

4.5 Zusammenfassung: Erfolgreiche Anwendung des Wettbewerbsrechts

Die Europäische Kommission hat mit der Anwendung des Wettbewerbsrechts wesentlich zur Annahme der europäischen Telekommunikationspolitik beigetragen. Die nationalen Regierungen konnten mit Hilfe der wettbewerbsrechtlichen Instrumente wiederholt dazu gebracht werden, Liberalisierungsschritte zu vollziehen, *für die sich im Rat keine ausreichenden Mehrheiten hätten finden lassen.*

127 IP/96/543.

128 Siehe HB 26.4.1995, 25.4.1996, 24.6.1996, 14.10.1996; außerdem IP/95/1102 zu den europaweiten Aktivitäten der Kommission.

Die Anwendung des Wettbewerbsrechts ist dabei von der Kommission jeweils sorgfältig vorbereitet worden, indem *komplementäre Maßnahmen* ergriffen wurden. So konnte die Kommission durch die wiederholte Veröffentlichung und Diskussion von Grünbüchern für ihre Politikvorschläge breite Unterstützung mobilisieren und diese den beteiligten Entscheidungsträgern demonstrieren. In von ihr selbst vorbereiteten Ratsentschlüssen, die als Formelkompromisse Harmonisierungs- und Liberalisierungsziele enthielten, hat sie daraufhin die Unterstützung der nationalen Regierungen für ihre Absichten festgehalten. Innerhalb der Kommission hat dies den Entschluß, Richtlinien nach Artikel 90 zu erlassen, wesentlich erleichtert und darüber hinaus die Legitimation nach außen gefestigt. Auch für die Entscheidungen des EuGH zugunsten der Kommission war die bestehende Ratsentschließung ein wichtiges Moment. Die GD XIII hatte die Federführung über diesen *Rückgriff auf formelle und informelle Rechte des Agenda Setting*. Die Übersicht 4-2 faßt den Ablauf der Telekommunikationspolitik zusammen und verdeutlicht das *charakteristische Politikmuster* zusammenhängender Grünbücher, Ratsentschlüssen und Kommissionsrichtlinien.

Die europäische Telekommunikationspolitik hat noch ein weiteres zentrales Merkmal, auf das in der Fallbeschreibung nicht detailliert eingegangen werden konnte: das typische *zweigleisige Verfahren* einer parallelen Verabschiedung von regulierenden Ratsrichtlinien und liberalisierender Wettbewerbsrechtsanwendung. Auch wenn sich die Kommission mit ihrer Theorie einer auch juristisch notwendigen, strikten Arbeitsteilung zwischen Kommission und Rat nicht durchsetzen können, vermochte sie diese Arbeitsteilung zumindest faktisch in der Telekommunikation zu etablieren. Die Kommissionsrichtlinien setzten vor allem für die weniger liberalisierungswilligen Mitgliedstaaten immer auch einen starken Anreiz, die parallelen regulierenden Ratsrichtlinien zu verabschieden, um so ein Mindestmaß von Regulierung gewährleistet zu sehen. Die Liberalisierungsbefürworter, allen voran Großbritannien, waren in diesen Verhandlungen strukturell besser gestellt, da die negative Integration bereits durch die Kommission erfolgte und insofern kein integraler Bestandteil der Verhandlungen war. Der durch die Wettbewerbsrechtsanwendung verstärkte Anreiz zur Reregulierung hat auch kommissionsintern die Zustimmung zu den umstrittenen Artikel-90-Richtlinien wesentlich erleichtert.

Wichtig für die erfolgreiche Durchsetzung ihrer Vorhaben waren weiterhin die *langfristige Planung* und das betont *inkrementalistische Vorgehen*. Schon durch die frühzeitige Ankündigung der Maßnahmen im Grünbuch von 1987 erzielte die Kommission einen hohen Grad an Selbstbindung, die

 Übersicht 4-2 Überblick über die Telekommunikationspolitik

1987	Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte
1988	Endgeräte Richtlinie <i>Entschließung des Rates zum Grünbuch</i>
1990	Diensterichtlinie Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft
1991	<i>Entschließung des Rates zum Satellitengrünbuch</i>
1992	Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikationsdienste
1993	<i>Entschließung des Rates zur Telefondienstliberalisierung (»1992 Review«)</i>
1994	Grünbuch über ein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal communications in der Europäischen Union Satellitenrichtlinie Grünbuch Infrastruktur Teil I <i>Entschließung des Rates zur Netzliberalisierung</i>
1995	Grünbuch Infrastruktur Teil II Kabelfernsehnetsrichtlinie
1996	Richtlinie zur Mobilfunknetzliberalisierung Richtlinie zur völligen Liberalisierung und frühzeitigen Liberalisierung alternativer Netze

später das Ausräumen von internem Widerstand in der GD XIII und die Überwindung des Vetos des juristischen Dienstes erleichterte. Wiederholt hat die schrittweise Liberalisierung die Akzeptanz von entsprechenden Maßnahmen erlaubt, die als Ganzes inakzeptabel gewesen wären. Die Liberalisierung des Telefondienstes war ein erstes Beispiel hierfür. Mit dem für die betroffenen Akteure sehr unattraktiven Vorschlag einer Freigabe des grenzüberschreitenden Telefonverkehrs wurde die völlige Öffnung zu einem etwas späteren Zeitpunkt attraktiver gemacht. Noch deutlicher wurden die Vorteile der inkrementalistischen Strategie bei der vorzeitigen Liberalisierung alternativer Netze. Angesichts des Widerstandes einer Mehrheit der Regierungen gegen diesen Plan hätte die Kommission dieses Thema anders kaum verfolgen können. Durch die anfängliche Konzentration auf Kabelfernsehnetsnetze waren die meisten gegen die Maßnahme eingestellten Regie-

rungen nur wenig betroffen. Auf diese Weise blieb die Netzliberalisierung in der Diskussion und konnte schrittweise umgesetzt werden.

Auffällig ist auch, daß die Wettbewerbsgeneraldirektion die Durchsetzung von Liberalisierung wesentlich durch die Verfolgung von Einzelfällen erleichtert hat. Bereits im Vorfeld der Ankündigung allgemein verbindlicher Kommissionsrichtlinien konnte hiermit Widerstand gebrochen und zum Teil sogar Unterstützung mobilisiert werden. Dies war der Fall bei der frühzeitigen Untersuchung der Endgerätemonopole einzelner Mitgliedstaaten und bei der Zulassung von Wettbewerbern im Mobilfunk. Die von diesen Maßnahmen betroffenen nationalen Akteure konnten sich schon aus Reziprozitätsinteressen heraus nicht gegen die Ausweitung der Liberalisierung auf alle Mitgliedstaaten stemmen.

Außerdem ist die Liberalisierung wesentlich durch die Möglichkeit erleichtert worden, einzelnen Mitgliedstaaten *Fristverlängerungen* zu gewähren. Hierdurch stand eine flexible Lösung zur Verfügung, mit der den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten zumindest ansatzweise Rechnung getragen werden konnte. Dies hat es erlaubt, das Lager der Liberalisierungsoption zu spalten, obwohl es sich hier um eine nur vordergründig flexible Lösung handelt, denn die Fristverlängerung für einzelne Mitgliedstaaten ist keinesfalls in ihren Ergebnissen mit einer generell späteren Liberalisierung gleichzusetzen. Die vorzeitige Öffnung in den reicheren Mitgliedstaaten kann negative Folgen für die weniger entwickelten Länder haben, die aber nicht zur Ablehnung dieser Kompromißlösung geführt haben. Ähnliches gilt für die Option einer verspäteten Umsetzung. Durch den Druck der Maastricht-Kriterien und die Koppelung der Genehmigung von Allianzen an die Liberalisierung haben sich für die südlichen Mitgliedstaaten gegen Ende des Politikprozesses zusätzliche Anreize ergeben (Jeronimo 1997).

Schließlich hat die Kommission mit der *Institutionalisierung eines Verfahrens* zum Erlaß von Kommissionsrichtlinien versucht, ihre Legitimation zu festigen und die Maßnahmen transparenter zu gestalten. Dies beinhaltete die Verabschiedung in erster Lesung, die Veröffentlichung des Entwurfs und die breite Konsultation der anderen Organe und betroffener Akteure. Die Kommission erhielt auf diese Weise wiederholt die Unterstützung des Europäischen Parlaments, obwohl es anfänglich gegen die Anwendung des Wettbewerbsrechts protestiert hatte. Die mit dem Verfahren verknüpfte Hervorhebung des problematischen rechtsetzenden Charakters der Kommissionsrichtlinien hat für die Kommission dagegen keine nachteiligen Folgen gehabt.

Für sich genommen kann die Strategie der Kommission die erfolgreiche Wettbewerbsanwendung im Telekommunikationsbereich nur zu einem kleinen Teil erklären. Die äußerst günstigen Voraussetzungen des Politikfeldes haben ihr Vorgehen wesentlich erleichtert, und das integrationspolitisch vorteilhafte Klima des Binnenmarktprojektes hat das ungewohnte supranationale Vorgehen der Kommission weiter unterstützt. Sektorspezifische Merkmale wie die einfache *Dekomponierbarkeit*, beispielsweise auf der Grundlage verschiedener Netztechnologien, waren für das inkrementalistische Vorgehen der Kommission eine notwendige Grundlage. Durch den raschen *technischen Wandel* waren viele Liberalisierungsschritte faktisch überhaupt nicht aufzuhalten. Vor allem aber ergaben sich durch das starke Wachstum in diesem Sektor die meisten Veränderungen für die politisch relevanten Akteure im Zugewinnbereich, so daß der Verlust von Privilegien weitgehend durch neue Expansionsmöglichkeiten kompensiert wurde. So ging für die Netzbetreiber die Aufgabe ihrer Monopole mit den neuen internationalen Möglichkeiten einher, während für die Gerätehersteller der Verlust der engen Kundenbindung zu den traditionellen Netzbetreibern durch die neuen Absatzchancen an private Netzanbieter erleichtert wurde. Zudem drängten vielfältige neue Akteure in die Telekommunikation, deren Tätigkeit die Liberalisierung zur Voraussetzung hatte und die insofern die entsprechenden politischen Maßnahmen unterstützten.

Durch das erhebliche *Wachstum* gab es nur wenige Verlierer der Liberalisierung. Zu diesen gehörten zunächst einmal die Gewerkschaften, da die Netzbetreiber im Zuge des Liberalisierungsprozesses Zehntausende von Arbeitsplätzen abbauen und neu entstehende Arbeitsplätze bei privaten Wettbewerbern weniger stark gewerkschaftlich organisiert sind – falls die Verluste überhaupt ausgeglichen werden können. Darüber hinaus können Privatkunden durch die mit der Liberalisierung notwendig werdende Tarifumstrukturierung in Mitleidenschaft gezogen werden. Die im Sektor bestehenden starken Reformzwänge, die die Liberalisierung unterstützten, sind so mit Nachteilen gekoppelt, die potentiell hohe politische Kosten implizieren.

Prinzipiell hatten die Regierungen die Möglichkeit, auf den bestehenden Reformdruck mit nationalen Maßnahmen zu antworten, wie es beispielhaft in Großbritannien geschah. Für die Durchsetzung einer europäischen Telekommunikationspolitik und den Erfolg der Strategie der Kommission war es deshalb notwendig, daß ein *europäisches Vorgehen* für die nationalen Regierungen *besondere Vorteile* mit sich brachte. Diese ergaben sich zunächst aus der Einbindung der Liberalisierung in ein umfassendes Politikprogramm,

das es erlaubte, Verbundvorteile zu realisieren, die sich aus dem Wesen der Telekommunikation als Netzwerktechnologie ergeben. Eine gemeinsame Einführung von Diensten erleichtert es so, die notwendige kritische Masse zu erreichen (Hohn/Schneider 1991). Darüber hinaus liegt in der Reduktion von Unsicherheit ein Vorteil gemeinsamer Politik. Über das geeignete Ausmaß und die Geschwindigkeit der Liberalisierung für eine ausgewogene Entwicklung der Telekommunikation bestand erhebliche Unsicherheit. Den Mißbrauch von Marktmacht galt es ebenso zu verhindern wie die Gefahr des »Rosinenpickens« und ein Zurückfallen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Akteure.

Im Hinblick auf diese *Unsicherheit* bot die europäische Politik und im speziellen die Akzeptanz der Führungsrolle der Europäischen Kommission verschiedene Vorteile. Selbst bei der gemeinsamen Wahl einer ungünstigen Option würden sich vorwiegend die absoluten Gewinne der Beteiligten verringern, während ihre relativen Positionen zueinander weitgehend beibehalten werden könnten. Auch wenn die Regierungen nicht auf ein gemeinsames Vorgehen verpflichtet werden konnten, verbesserten die gemeinsamen Beratungen in bezug auf die möglichen negativen Auswirkungen vorgezogener nationaler Reformen in anderen Mitgliedstaaten die gegenseitige Informationslage.

Vor allem die kleineren Mitgliedstaaten haben Reformschritte vorgezogen. Angesichts der anstehenden Privatisierungswelle von Netzbetreibern und dem Markteintritt finanzstarker Konzerne und Konsortien war es für sie wichtig, noch vor den dominanten Netzbetreibern Deutsche Telekom und France Télécom die eigenen Unternehmen an die Börse zu geben und rechtzeitig die notwendige unternehmenspolitische Flexibilität einzuräumen, damit die kleinen Netzbetreiber in einer entsprechenden Partnerschaft überleben können.

Darüber hinaus war ein weiteres Moment für die nationalen Regierungen wichtig. Prinzipiell mag der sektorspezifische Reformdruck so eindeutig gewesen sein, daß die Liberalisierung – ob unilateral oder multilateral koordiniert – unumgänglich war. Die Gewinne und Verluste dieses Schrittes waren jedoch sehr ungleich verteilt, wodurch sich erhebliche politische Kosten für die nationalen Regierungen ergeben konnten. Hier bot das koordinierte Vorgehen zum einen den Vorteil, daß es die Reformnotwendigkeit unterstrich. So wurden die französischen Privatisierungsbemühungen durch den Börsengang der Deutschen Telekom unterstützt. Zum anderen erleichterte die Delegation von Kompetenzen nicht nur die europäische Entscheidungsfindung, sondern vor allem die Einleitung nationaler Reformschritte. Die mit den

Kommissionsrichtlinien nach Artikel 90 III erhebliche wettbewerbsrechtliche Handlungsfähigkeit der Kommission genöß deshalb die Unterstützung der Postminister und oft darüber hinausgehend der Regierungen. Insofern handelte die Kommission, und das ist wiederholt deutlich geworden, trotz ihrer sorgfältigen Vorbereitungen und der sehr günstigen Bedingungen des Sektors im Rahmen einer *fallspezifischen Delegation*.

Abschließend sind folgende *Merkmale des Telekommunikationsfalls* festzuhalten:

- Es existierten erhebliche Liberalisierungsvorteile in dem schnell wachsenden Sektor. Bestehende Monopole wurden zum Teil faktisch erodiert. Die politikfeldspezifische, relativ lose technische Koppelung gestattete es, die Monopole schrittweise zu lockern und auf diese Weise Erfahrungen mit dem Wettbewerb zu sammeln.
- Weitgehend einheitliche nationale Ordnungen erleichterten eine gemeinsame Politik. Durch ein europäisches Vorgehen konnten Unsicherheit reduziert und Koordinationsvorteile verwirklicht werden. Außerdem wurde die nationale Umsetzung der Reformen erleichtert. Die Interessen der Regierungen waren weitgehend gleichgerichtet. Bestehenden Interessensunterschieden, zum Beispiel bezüglich der Liberalisierungsgeschwindigkeit, konnte durch die Reregulierung oder durch Fristverlängerungen Rechnung getragen werden. Durch das Wachstum fanden sich die Beteiligten in einer Zugewinnsituation.
- Selbst die PTTs erkannten frühzeitig eigene Vorteile durch die Liberalisierung und traten höchstens für einen verlangsamten Reformprozeß ein. Großanwender und neue Diensteanbieter forderten eine schnelle Liberalisierung und nutzten das Wettbewerbsrecht für ihre Absichten.
- Die Kommission hatte eine breite Unterstützung privater und staatlicher Akteure für ihre Politik. Durch eine geschickte Verbindung ihrer verschiedenen Handlungsressourcen gelang es ihr, diese Unterstützung zu mobilisieren und zu festigen. Durch informelles Agenda Setting stellte sie eine gemeinsame Situationsdeutung her und machte private Akteure auf das Wettbewerbsrecht aufmerksam. Einzelfallverfolgungen erlaubten, erste nationale Änderungen durchzusetzen. Darüber hinaus profitierte die Kommission mit der europafreundlichen Grundstimmung zur Zeit des Binnenmarktprogramms von situationsspezifischen Faktoren. Auf dieser Basis gelang es ihr, ihre Handlungsfähigkeit durch die Nutzung einer neu entdeckten Ressource, dem Artikel 90, erheblich zu steigern. Darauf auf-

bauend versuchte die Kommission, die Anwendung dieses Instrumentes durch die Institutionalisierung eines Verfahrens unabhängiger von den Regierungen zu gestalten. Wie erfolgreich die Kommission war, die günstigen Bedingungen des Telekommunikationsfalls für eine dauerhafte Stärkung ihrer Rolle in der Liberalisierungspolitik zu nutzen, kann erst der jetzt folgende Blick auf weitere Sektorprozesse zeigen.

Kapitel 5

Die Europäisierung der Energiepolitik: Die Öffnung der Elektrizitätsmärkte

Die Herstellung und Verteilung von Elektrizität und Gas ist traditionell monopolistisch organisiert und darin dem Fernmeldewesen vergleichbar. Aufgrund von technischen und ökonomischen Eigenschaften, wie der sehr langfristigen und hohen Investitionen, gehört die leitungsgebundene Energie zu den sogenannten natürlichen Monopolen. Wie bereits vermerkt, wurde in den Anfängen der europäischen Integration die mögliche Relevanz des Artikels 90 für die Versorgungswirtschaft heftig diskutiert. Nach den späteren Anwendungserfolgen in der Telekommunikation wurde diese Frage wieder akut.

Recht bald nach der gerichtlichen Absicherung ihres Vorgehens hat die Kommission sich bemüht, das in der Telekommunikation gelungene zweigleisige Verfahren paralleler Kommissions- und Ratsrichtlinien auch im Bereich der leitungsgebundenen Energien für die Realisierung des Binnenmarktes einzusetzen (Ehlermann 1992a, 1993a). Angesichts des starken Widerstands der Monopolisten gegen die Einführung von Wettbewerb schienen die besonderen Kompetenzen des Artikels 90 III geeignet, dennoch die Einführung des Binnenmarktes voranzubringen. Mit diesem Vorhaben hat die Kommission nur wenig Erfolg gehabt. Der Bereich der leitungsgebundenen Energien bildet damit einen Kontrast zur Telekommunikation. Anders als dort ist die Liberalisierung im Energiebereich nicht in derselben Weise durch gleichzeitigen raschen technischen Wandel, internationale Verflechtung und Sektorwachstum begünstigt worden. Stattdessen ist der Reformprozeß *sehr viel stärker von der Kommission angestoßen worden*, so daß die Entwicklung in diesem Bereich deutlicher als die in der Telekommunikation zeigen kann, welchen Kontingenzen die Wettbewerbsrechtsanwendung unterworfen ist.

Aufgrund der vorherrschenden Monopole und des leitungsgebundenen Charakters der Energiearten ähneln sich die Ordnungen der Elektrizitäts- und Gasmärkte. Unterschiede ergeben sich aus dem ungleichmäßigen Vorkommen von Erdgas, das deshalb einem sehr viel stärkeren Handel unterworfen ist. Dessenungeachtet hat die Kommission für beide Energiearten einen spiegelbildlichen Ansatz verfolgt und sich stets für die Gleichbehandlung ausgesprochen. In den letzten Jahren wurde die Diskussion der Maßnahmen für den Elektrizitätsbinnenmarkt vorgezogen, um erst nach ihrem Abschluß ähnliche Schritte für die Gasnetze zu initiieren. Im folgenden werde ich mich deshalb auf den Binnenmarkt für Elektrizität konzentrieren und nur stellenweise auf die Gasliberalisierung verweisen.

5.1 Einführung in den Energiesektor

Im Vergleich zur Telekommunikation ist der europäische Energiesektor relativ komplex. Dies läßt sich zunächst auf die Nutzung verschiedener, teils substitutiver Primärenergieträger zurückführen. Steinkohle, Braunkohle, Mineralöl, Erdgas, Kernenergie und Wasserkraft sind die wichtigsten Alternativen. Ihr jeweiliger Anteil am Energieverbrauch der einzelnen Mitgliedstaaten variiert stark: Die nationale Bedeutung französischer Kernkraft, deutscher Steinkohle, niederländischen Gases und britischen Öls sind eine Ursache für die Verschiedenheit mitgliedstaatlicher Ordnungen.

Aufgrund seiner infrastrukturellen und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung ist der Energiesektor für eine Reihe unterschiedlicher Politiken wichtig. Hervorzuheben ist die Versorgungssicherheit, die sich aus der hohen Importabhängigkeit der Mitgliedstaaten für Energie ergibt. Lediglich Großbritannien kann eine ausgeglichene Bilanz vorweisen. Für die Gemeinschaft insgesamt beträgt die Importabhängigkeit etwa 50 Prozent. Die Versorgungssicherheit hat dementsprechend seit den Ölkrisen der siebziger Jahre eine sehr hohe Priorität; diese Abhängigkeit wurde durch den Golfkrieg 1991 erneut spürbar. Darüber hinaus befindet sich die Energiepolitik im Schnittpunkt von Forschungs- und Technologie-, Umweltschutz-, Steuer-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Der Energiesektor »dient als Instrument vielfältig motivierter, von Land zu Land divergierender Eingriffe bei der Verfolgung fiskalischer, wirtschafts-, sozial-, regional-, umwelt- und – nicht zu vergessen – verteidigungspolitischer Ziele« (Schmitt 1989: 46). Zusätzlich zu der unterschiedlichen Ressourcenausstattung ergeben sich hieraus

bedeutende, politisch begründete Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die sich besonders in großen Preisdifferenzen¹ niederschlagen.

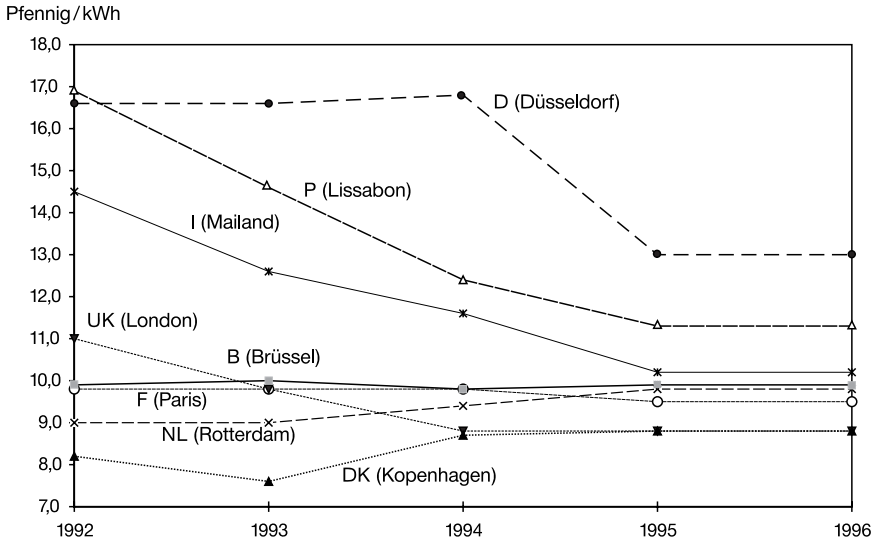
Die spezifischen, auf den Energiesektor bezogenen Steuerungseingriffe sind ein Teil der national unterschiedlichen Regelungs- und Leistungsstrukturen für die verschiedenen Energieträger, die die heterogene Struktur des gemeinschaftsweiten Energiesektors ausmachen. Unterschiede in den Eigentumsstrukturen, dem Regulierungsmodell und dem Integrationsgrad sind hier zu nennen. Beispielsweise wird der Ölsektor von wenigen multinationalen Konzernen beherrscht und ist von allen Energieträgern am weitesten europäisiert. Dagegen stehen für die Steinkohle nationale Subventionen und für die Kernkraftnutzung nationale Sicherheitsvorkehrungen und die Bevölkerungsakzeptanz im Vordergrund.

Für den Bereich der Elektrizitätsversorgung sollen diese Unterschiede näher betrachtet werden. Innerhalb der EU herrschen geschlossene Versorgungsgebiete vor, die den Elektrizitätsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten begrenzen und ein freies Spiel von Angebot und Nachfrage behindern. Zwei Grundtypen lassen sich unterscheiden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat ein *vertikal integriertes Versorgungsmonopol*, das für die Erzeugung, den Transport und die Verteilung von Elektrizität verantwortlich ist. Ein besonders gutes Beispiel für ein umfassendes Monopol bietet die *Electricité de France* (EdF; Finon 1996). Andere Mitgliedstaaten haben *dezentrale Versorgungssysteme*, die aufgrund der vielfältig möglichen horizontalen und vertikalen Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen selbständigen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) eine besonders große Varianz aufweisen (Gröner 1989a: 67).

1 Die Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind erst nach der Ölkrise von 1973 als Folge der unterschiedlichen nationalen politischen Antworten entstanden (Eiß et al. 1990: 56).

Internationale Preisvergleiche für Elektrizität sind mit vielen Problemen behaftet. Die Preise sind abhängig von der Abnahmemenge und in den meisten Ländern regional unterschiedlich. Ein niedriges Preisniveau in dieser Verbrauchskategorie bedeutet deshalb nicht, daß ein Land allen Industriekunden günstige Preise bietet. So meldete die *Financial Times* am 8.2.1995, für sehr große Industriekunden wären die Preise seit der Privatisierung in Großbritannien 1990 um die Hälfte gestiegen und lägen nun 20 Prozent über dem europäischen Durchschnitt. Darüber hinaus genießen viele Industriekunden Sonderkonditionen, die nicht veröffentlicht werden. Zum Teil werden für die Erhebung internationaler Daten auch die Verbände der Stromerzeuger um Auskunft gebeten, die geringere Preise als die tatsächlich gezahlten angeben, um möglichst gut dazustehen (int 57). Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten benutze ich die Zahlen des Verbands Industrielle Kraftwirtschaft (VIK) als diejenigen, mit denen in der politischen Diskussion überwiegend argumentiert wird.

Abb. 5-1 Vergleich der EU-Industriestrompreise von 1992 bis 1996
(10 MW/5000 h/a)



Quelle: Eurostat, VIK-Mitteilungen (diverse Jahrgänge)

Darüber hinaus unterscheiden sich die nationalen Elektrizitätsordnungen in ihrer Eigentumsstruktur und im Ausmaß der verliehenen Monopolrechte. Schweden, Finnland und Großbritannien haben mit ihren nationalen Reformen die meisten Wettbewerbselemente in ihre Systeme eingeführt (Cross 1996; Midttun 1997: 288f.).

Zur Verdeutlichung seien hier kurz die wichtigsten Merkmale des (dezentralen) deutschen und des reformierten britischen Elektrizitätsregimes skizziert: Die *deutsche Elektrizitätswirtschaft* ist nach dem GWB von den Kartellregelungen ausgenommen (Schwabe 1993). Der Markt wird von neun großen, überregionalen Verbundunternehmen dominiert, die einen Produktionsanteil von über 80 Prozent haben. Die Verteilung erfolgt dagegen meist lokal und regional, indem die Gebietskörperschaft einem Versorgungsunternehmen in einem Konzessionsvertrag die ausschließlichen Rechte zur Nutzung des Verkehrsraums und zur Verlegung von Leitungen einräumt. Hierfür entfallen im Gegenzug für die Gemeinden Konzessionsabgaben. Bei

Übersicht 5-1 Unterschiedliche Elektrizitätssysteme in der EU

Vertikal integrierte, nationale Systeme	F, I, IRL, GR, B
Vertikal desintegrierte, regionale Systeme	UK, D, E, NL, L, S, FL, DK, P

Quelle: Abgewandelt übernommen von Stoffaës (1994a: 57), Cross (1996)

Ablauf des Vertrages ist es seit der 4. GWB-Novelle von 1980 für die Gebietskörperschaft möglich, die Entscheidung zur Selbstversorgung durch eigene Stadtwerke zu treffen (vgl. Müschen 1994). Mit der 5. GWB-Novelle von 1990 wurde zudem die Unwirksamkeit von Demarkationsverträgen bei Ablauf von Konzessionsverträgen angeordnet, so daß am Rande von Versorgungsgebieten liegende Kommunen die Möglichkeit haben, ihren Versorger zu wechseln (Ortwein 1996: 118–120). Die zweite die Elektrizitätsversorgung kennzeichnende Vertragsform ist die der Demarkationsverträge, durch die die EVU ihre Versorgungsgebiete untereinander abgrenzen. Der hier erzielte Wettbewerbsausschluß wird von §103 GWB gedeckt, und die Unternehmen unterstehen nur einer Mißbrauchsaufsicht. Der deutsche Gassektor weist eine ähnliche Struktur auf (Funk et al. 1995: 70–91).

Das *britische System* war bis 1990 ein vertikal integriertes, öffentliches Monopol (McGowan 1993: 7; Gilland 1996). Seit der Reform des Elektrizitätssystems von England und Wales² – die auch die Privatisierung umfaßte – existieren zwölf regionale Verteilungsmonopole, denen gemeinsam das nationale Übertragungsnetzunternehmen, die National Grid Company, gehört (Helm 1991; Vickers/Yarrow 1991). National Power und PowerGen sind die dominanten, seit der Reform privatisierten Erzeuger. Nuclear Electric ist zunächst im staatlichen Besitz verblieben und wurde erst 1996 privatisiert. Dazu tritt eine wachsende Zahl von unabhängigen Erzeugern auf den liberalisierten Markt für Elektrizitätserzeugung. Die Koordinationsfunktion nimmt in diesem System der »Pool« wahr, der von der National Grid Company betrieben wird. Hier werden die Angaben der Verteilungsunternehmen über

2 Im schottischen System sind die Produzenten Scottish Power und Scottish Hydro für die Übertragung und Verteilung zuständig. Außerdem gibt es Scottish Nuclear.

ihre Nachfrage mit den Mitteilungen der Produzenten, welche Kraftwerke zu welchen Vergütungen in Betrieb genommen werden können, abgeglichen und halbstündlich die aktuellen Preise ermittelt.

Außer in Großbritannien hat es auch in Portugal (Penedos 1992; Cross 1996: 197–199) und in den Niederlanden erste Schritte zur Auflockerung der Monopole gegeben. In der Bundesrepublik gibt es seit den siebziger Jahren eine akademische Diskussion über vergleichbare Maßnahmen und seit Anfang der neunziger Jahre verstärkte Reformbemühungen des Bundeswirtschaftsministeriums. In den bisherigen Kartellrechtsnovellen konnten nur wenige Änderungen erzielt werden (Ortwein 1996: 110–120). Hintergrund dieser nationalen Reformbemühungen sind nicht so sehr umfangreiche, sektorspezifische Veränderungen wie in der Telekommunikation als vielmehr generelle Effizienzerwägungen und ordnungspolitische Prinzipien. Dies zeigt vor allem das Beispiel Frankreichs (Lucas 1979; Poppe/Cauret 1997). Seit dem im Zuge der ersten Ölkrise vollzogenen Atomstromprogramm, das es erlaubte, die Importabhängigkeit für Energie von 75 Prozent auf 25 Prozent zu reduzieren, gilt das französische System über die Grenzen hinaus als außerordentlich erfolgreich, so daß Reformbestrebungen weithin ausblieben. Erst Mitte der neunziger Jahre begann sich dies unter dem Druck der europäischen Politik etwas zu ändern.

Der grenzüberschreitende Austausch ist auf die marktferne Kooperation im westeuropäischen Stromverbund beschränkt. Der UCPTÉ³ gehören die westeuropäischen Länder an, mit Ausnahme von Großbritannien und Irland, aber unter Einbezug des ehemaligen Jugoslawien und der Schweiz. Großbritannien ist nur über ein Kabel von 2 GW mit der UCPTÉ verbunden. Die Zusammenarbeit erlaubt den angeschlossenen Unternehmen, Zeiten der Über- und Unterauslastung (entweder saisonal bedingt oder im Tagesverlauf) gegenseitig auszugleichen. Vorteile der Zusammenarbeit ergeben sich aus Unterschieden in den Nachfragespitzen und den Kostenunterschieden in der Produktion von Grundlast, Mittellast und Spitzenlast. So kann es der grenzüberschreitende Austausch erlauben, Spitzenlastnachfrage aus ausländischen Mittellastkraftwerken zu decken. Die Reservekapazität kann verringert werden, und die Frequenz- und Spannungshaltung wird verbessert (Eiß et al. 1990: 69). Neben dem kommerziellen Handel gibt es durch die Verbindung der Netze einen kontinuierlichen, technisch bedingten, ungesteuerten

3 Union für die Koordinierung der Erzeugung und des Transports elektrischer Energien, gegründet 1951.

Tabelle 5-1 Handel mit Elektrizität in der EU

	Nettoausfuhren (Tetrawattstunden)	
	1992	1993
Europäische Union	- 11,6	- 17,4
Belgien	1,0	- 2,2
Dänemark	- 3,7	- 3,4
Deutschland	5,3	- 0,4
Griechenland	- 0,6	- 0,8
Spanien	- 0,7	- 1,3
Frankreich	53,8	61,7
Italien	- 35,3	- 39,6
Luxemburg	- 4,0	- 4,0
Niederlande	- 8,7	- 10,3
Portugal	- 1,3	- 0,2
Großbritannien	- 16,7	- 16,7

Quelle: Europäische Kommission (1995)

ten Austausch, der jeweils am nächsten Tag zur selben Zeit zurückgeleistet wird. Insgesamt ist der Handel mit Elektrizität schwach ausgeprägt. Frankreich ist der größte Nettoexporteur, und Italien und Luxemburg haben einen signifikanten Importanteil. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft sind die meisten Mitgliedstaaten in der Elektrizitätsversorgung unabhängig und haben eine ausgeglichene Handelsbilanz, wie die Tabelle 5-1 beispielhaft für zwei Jahre zeigt.

Die Lieferungen Frankreichs an Großbritannien machen etwa 15 Prozent des innergemeinschaftlichen Handels aus und belaufen sich auf 14 Prozent der Gesamtproduktion Frankreichs. Weitere wichtige Absatzmärkte für den größten Nettoexporteur Frankreich sind Italien, Deutschland und die Schweiz.

Die besondere Ordnungsform im Bereich der Leitungsenergien gründet auf ihren technischen und ökonomischen Besonderheiten. Da die Bereitstellung von Leitungsenergien als weiteres klassisches »natürliches Monopol« gilt, wird der fehlende Wettbewerb in diesem Bereich durch ähnliche Argumente wie vormals in der Telekommunikation gerechtfertigt. Dazu gehören die erheblichen, langfristigen Netzinvestitionen, die Ineffizienz einer Doppelinvestition in Netze sowie die ausgeprägten Größendegressionen.

Hinzu kommen spezifische technische Faktoren bei der Elektrizität und besondere ökonomische Merkmale beim Erdgas. Anders als bei der Telekommunikation wird Strom durch die Netze nicht richtungsspezifisch geleitet, sondern wird eingespeist beziehungsweise entnommen, wobei die im System bestehende Spannung jederzeit konstant gehalten werden muß. Weil Elektrizität nur unter großen Verlusten gespeichert werden kann, muß die genutzte Produktionskapazität jeweils genau an die Nachfrage angepaßt werden (Klätte 1988). Der europäische Erdgasmarkt ist durch sehr langfristige, oft jahrzehntelange Abnahmeverpflichtungen gekennzeichnet, dem sogenannten »take or pay«, das es erlaubt, auch schwer zugängliche Gasfelder auszubeuten.⁴ Die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist angesichts dieser wettbewerberschwerenden Faktoren lange Zeit wenig diskutiert worden.

Diese Aspekte – die gleichzeitige Relevanz für verschiedene Politiken, die intrasektoralen Strukturunterschiede der teils substitutiven Energieträger sowie die erheblichen länderspezifischen Unterschiede – begründen insgesamt besondere Schwierigkeiten für eine gemeinschaftseinheitliche Politik der leitungsgebundenen Energie.

5.2 Die Anfänge der Binnenmarktpolitik

Der Energiesektor ist Schwerpunkt von zwei der drei europäischen Gründungsverträge: der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM).⁵ Dennoch hatte die europäische Energiepolitik bis Ende der achtziger Jahre einen nur geringen

4 In der BRD erfolgt die Gas-Preisbildung überdies nach dem Anlegbarkeitsprinzip, das heißt der Preis richtet sich nach den Preisen für alternative Quellen. Das erlaubt die Abschöpfung von Konsumentenrenten und eine langfristige Orientierung der Hersteller, ist aber mit Wettbewerb nicht zu vereinbaren (Marcus 1989).

5 Die Politikwissenschaft hat sich wenig mit der europäischen Energiepolitik auseinandergesetzt. Siehe aber die Aufsätze von Padgett (1992), Andersen (1993), Eising (1997) und Matlary (1996). Leider geht die – stellenweise sehr interessante – neue Monographie von Matlary (1997a) nur vergleichsweise kurz auf die Binnenmarktpolitik ein, ist im Detail nicht immer zuverlässig und legt den Schwerpunkt auf die anfänglichen Entwicklungen bis 1990. So werden bereits die Transitrichtlinien von 1990 als »third-party access«-Richtlinien bezeichnet (S. 49), wird der GD IV die Zuständigkeit für alle Richtlinien nach Artikel 100a zugeordnet (S. 119) und Frankreich als Hauptförderer und Nutznießer der Binnenmarktpolitik herausgestellt (S. 85, 134), ohne der Positionsänderung Frankreichs ausreichend Rechnung zu tragen.

Stellenwert (Lukes 1988b: 4f.). Die energiepolitischen Gründungsverträge waren in der Nachkriegszeit auf eine Situation der Knappheit zugeschnitten, die sich schon bald überholt hatte. In den frühen sechziger Jahren scheiterte die Ausweitung der für Kohle und Kernenergie bestehenden Kompetenzen auf den gesamten Energiesektor ebenso, wie bereits bei den Vertragsverhandlungen keine Einigung für diesen Bereich hatte erzielt werden können (Küstlers 1982: 191–196; Groeben 1982: 112–115, 326–329). Ein weiterer Versuch der Kommission, in der Energiepolitik europäische Kompetenzen zu begründen, erfolgte während der Ölkrise in den Siebzigern. Das Scheitern dieses Vorstoßes und die stattdessen erfolgte Gründung der bei der OECD angesiedelten Internationalen Energieagentur (IEA) haben dann nachhaltig die Schwierigkeiten einer gemeinsamen Energiepolitik vor Augen geführt (Michaelis 1976: 32–60).

Ähnlich wie die Telekommunikation ist der Energiesektor weder in den Römischen Verträgen noch im Weißbuch⁶ der EG-Kommission von 1985 oder in der Einheitlichen Europäischen Akte als gemeinschaftliche Aufgabe explizit benannt. Bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag blieb die versuchte Aufnahme eines gesonderten Energiekapitels erfolglos (Scholz/Langer 1992: 210); auch der Amsterdamer Vertrag brachte nicht den gewünschten Erfolg. Der Energiesektor ist deshalb nur in den Maastrichter Ergänzungen zur Tätigkeit der Gemeinschaft (Art. 3t) und bei den trans-europäischen Netzen erwähnt (Art. 129b) und wird allgemein mit Skepsis betrachtet: »There is general agreement that energy policy must be ranked as one of the Community's major failures« (Padgett 1992: 55).

Eine erste deutliche Willensbekundung für eine künftige europäische Energiepolitik erfolgte 1986 mit der Verabschiedung von gemeinsamen Politikzielen für 1995 durch den Rat. In diesem Kontext wurde die Notwendigkeit einer »besseren Integration des von Handelshemmnissen befreiten Energiebinnenmarktes mit dem Ziel, die Versorgungssicherheit zu erhöhen, die Kosten zu verringern und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu verstärken«⁷ betont und damit die Konvergenz der mitgliedstaatlichen Energiepolitiken angeregt. In den energiepolitischen Zielen für 1995, wie auch bei den späteren den Sektor betreffenden Maßnahmen, wird die Vielzahl der unterschiedlichen mit diesem Bereich verbundenen Politikziele deutlich. Neben der Versorgungssicherheit gehörten dazu zunächst vor allem die For-

6 Energie wird im Weißbuch nur wie die Telekommunikation im Rahmen der Öffnung des öffentlichen Auftragswesens als einer der bisher ausgenommenen Sektoren genannt.

7 ABl. EG Nr. C 241/2 vom 25.9.1986. Siehe auch Matthies (1989: 176).

schungspolitik, später der Umweltschutz und der Infrastrukturaufbau im Rahmen der transeuropäischen Netze. Parallel zur beginnenden Binnenmarktpolitik wurden Politikvorschläge für diese Zielsetzungen verfolgt. Beispielfhaft zu nennen ist das Förderprogramm *Thermie* für die Einführung neuer umweltverträglicher Energien vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen, die ergebnislose Beratung über die gemeinschaftsweite Einführung einer CO₂-Steuer und die Gründung einer Europäischen Energiecharta zur Förderung der gesamteuropäischen energiepolitischen Zusammenarbeit.

In der Entschließung von 1986 wurde die Frage des Binnenmarktes für Energie erstmals vom Rat angesprochen. Daraufhin akzeptierte der Rat 1987 einen Kommissionsvorschlag, die dem Binnenmarkt entgegenstehenden Hindernisse aufzulisten und mögliche Gegenmaßnahmen zu erarbeiten. Das war die Anregung für das im folgenden Jahr von der Kommission vorgelegte Arbeitsdokument »Der Binnenmarkt für Energie«.⁸ Der Ölpreisverfall von 1986 und die damit verbundene Abschwächung der Versorgungssicherheitsbedenken war ein wichtiges Moment für die Aufnahme des Themas.

Kurz vor Erscheinen des von der GD XVII erstellten Arbeitsdokuments gab es einen weiteren Anstoß, den Energiesektor verstärkt in die Bemühungen um die Realisierung des Binnenmarktes einzubeziehen. Frankreich machte im Februar 1988 in einer offiziellen Beschwerde bei der Kommission geltend, daß die deutschen Kohlesubventionen den Wettbewerb verfälschten und insbesondere Frankreichs Möglichkeiten zum Stromexport behinderten. Deshalb sei ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht zu untersuchen (Faross 1989: 6). Dahinter standen französische Überkapazitäten bei der Atomkraft und die unausgeglichene Handelsbilanz mit Deutschland (Liesen 1988: 10). Die Seltenheit eines solchen Vorstoßes einer nationalen Regierung, Vertragsumsetzungsfehler einer anderen zu bemängeln, unterstrich die politische Priorität, die Frankreich dem Thema zumaß.

Daraufhin wurde der Jahrhundertvertrag⁹ von der Kommission im Hinblick auf einen möglichen Verstoß gegen Artikel 85 untersucht (Wolf 1989).

8 KOM(88) 238 endg., 2.5.1988.

9 Der Jahrhundertvertrag von 1980, der die vorherige Vereinbarung von 1977 ergänzte, war eine Verbändevereinbarung zwischen dem Gesamtverband des Deutschen Steinkohlenbergbaus und der VDEW beziehungsweise dem VIK, die die Abnahmeverpflichtung von Steinkohle für die Elektrizitätserzeugung bis 1995 enthielt. Der Bezug der Kohle erfolgte für die EVU unter wettbewerbsfähigen Preisen, da der Kohlepfennig für den Ausgleich aufkam. Er betrug 1993 7,5 Prozent der Stromrechnung und wurde jedes Jahr vom

Er war bei der Kommission nicht notifiziert worden, die Bundesregierung war jedoch der Ansicht, daß die Kommission über den Kohlepfennig indirekt durch Berichte über das 3. Verstromungsgesetz informiert war. Damit stand ein wichtiger Eckpfeiler der deutschen Energiepolitik zur Disposition, der nicht zuletzt aufgrund der sozialpolitischen Folgen von Arbeitsplatzverlusten in den strukturschwachen Bergbauregionen zu einer starken Politisierung führte. Nach Ansicht der Kommission ergaben sich aus dem Jahrhundertvertrag in zweierlei Hinsicht Wettbewerbsverzerrungen. Zum einen wurde den Elektrizitätserzeugern verwehrt, auf billigere Kohle oder andere Primärenergieträger aus anderen Mitgliedstaaten zurückzugreifen. Zum anderen wurden Elektrizitätsimporte aus anderen Mitgliedstaaten verhindert (Dohms 1994: 843). Die Untersuchung verlief parallel zu der jetzt beginnenden Binnenmarktpolitik für den Energiesektor, bis die Kommission sich Ende 1992 für die Genehmigung des Jahrhundertvertrages entschied (Lyons 1994: 32–34).¹⁰ Darüber hinaus mußte man auch im Rat zu einer Einigung über die zukünftige Höhe von Kohlebeihilfen kommen.

Während der anfänglichen Binnenmarktdiskussionen machte die französische Regierung noch einen weiteren Vorstoß. Sie beschwerte sich bei der Kommission, weil Spanien Stromexporte der EdF nach Portugal erschwerte. Für die notwendige Durchleitung verlangte das spanische Verbundnetzunternehmen, einen Teil der vertraglichen Lieferung selbst zu übernehmen. Frankreich sah darin einen Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86) zusammen mit einer Verletzung von Artikel 90 I, der von der Kommission in der Folge untersucht wurde (Ritter 1994: 140).

5.2.1 Das Arbeitsdokument 1988 und das Politikprogramm

Das Arbeitsdokument »Der Binnenmarkt für Energie« wurde auf Vorschlag des zuständigen luxemburgischen Kommissars Nicholas Mosar im Frühjahr 1988 von der Kommission angenommen und veröffentlicht.¹¹ Es enthielt eine Bestandsaufnahme der dem Energiebinnenmarkt entgegenstehenden Hemmnisse für die einzelnen Energiearten und regte verschiedene Maßnah-

Bundestag auf der rechtlichen Grundlage des 3. Verstromungsgesetzes beschlossen (Strohmeier 1994: 288f.).

10 Entscheidung 93/126/EEG vom 22.12.1992. ABl. EG Nr. L 50/14 vom 2.3.1993. Siehe auch Lauffer (1993).

11 KOM(88) 238 endg., 2.5.1988.

men an. Besonderer Stellenwert wurde der Anwendung des bestehenden Gemeinschaftsrechts, vor allem des Wettbewerbsrechts und der Subventionskontrolle, auf den Energiesektor zugemessen. Die Kosten des fehlenden Binnenmarktes wurden nach der im Cecchini-Bericht benutzten Methode auf 0,5 bis 1 Prozent des Gemeinschaftsbruttosozialprodukts, beziehungsweise 20 bis 30 Milliarden ECU jährlich beziffert. Für die Realisierung des Binnenmarktes besaß die schrittweise Liberalisierung der leitungsgebundenen Energien Strom und Gas Priorität. Der Mineralölsektor war bereits relativ stark europäisiert, obwohl in einigen Mitgliedstaaten noch Import- oder Exportmonopole bestanden, die in der Folge von der Kommission untersucht wurden. Der Steinkohlesektor blieb unter dem Beihilfeaspekt relevant.

Mit den Vorschlägen, die Vertragsregeln auf den Energiebereich anzuwenden, ging das Arbeitsdokument über die Erwartungen der nationalen Regierungen deutlich hinaus, die nur mit einer Auflistung der Hemmnisse gerechnet hatten. Die Kommission fand für das Binnenmarktprojekt in Frankreich einen deutlichen Fürsprecher mit dem Interesse an verbesserten Exportmöglichkeiten. Vergleichbar mit den Niederlanden und Großbritannien, die über Gas- beziehungsweise Ölvorkommen verfügten, müsse es auch Frankreich erlaubt sein, von seinen komparativen Kostenvorteilen bei der Herstellung von Atomstrom im Binnenmarkt zu profitieren.¹² Parallel zu den beginnenden Arbeiten zum Energiebinnenmarkt versuchte die französische Regierung auch, Elektrizitätslieferverträge in den Richtlinienvorschlag zur Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens einzubeziehen und sich so einen besseren Marktzugang zu verschaffen, allerdings vergeblich (Hancher 1990: 236; Montagnon 1990: 64).

In den folgenden Diskussionen über das Arbeitsdokument im Rat wurde offenbar, daß eine Einigung der nationalen Regierungen über die zukünftige Energiepolitik nicht leicht zu erzielen sein würde, zu sehr unterschieden sich die nationalen Ausgangsbedingungen und Interessen. Frankreich wurde von Belgien und Portugal unterstützt, während Deutschland, Großbritannien und die Niederlande einen pragmatischen Ansatz und eine Einbettung der europäischen Politik in einen breiteren internationalen Rahmen, zum Beispiel den der IEA, forderten. Eine von der deutschen Präsidentschaft vorbereitete Ratsentschließung zur Energiebinnenmarktpolitik konnte angesichts der fast

12 »Wir haben eine Exportkapazität von über 2 Milliarden DM und noch zwölf Atomkraftwerke im Bau. Wir liefern in die Schweiz, nach Italien und Großbritannien. Nicht aber in die Bundesrepublik«, erläutert Industrieminister Roger Fauroux« (FAZ 20.5.1989).

zwanzig Änderungsvorschläge nicht verabschiedet werden. Der größte Widerstand gegen eine gemeinsame Politik ging von Dänemark (aufgrund der Gegnerschaft zur Atomenergie), Spanien (das für die französischen Transporte nach Portugal eine hohe Durchleitungsgebühr verlangte) und Griechenland (aus Sorge um den Braunkohleabbau in einem liberalisierten Markt) aus.

Auch ein informelles Ratstreffen zeigte, daß besonders die im Arbeitsdokument angesprochene Zielvorstellung strittig war, das »common carrier«-Prinzip für die leitungsgebundene Energie zu verwirklichen. Noch war nicht genauer definiert, was die durch den »common carrier« angestrebte Netzöffnung für die Durchleitung Dritter an Rechten und Verpflichtungen implizieren sollte. Man einigte sich daraufhin, diese Diskussionen zunächst auszusetzen, bis ein Bericht über die technischen und ökonomischen Grundlagen vorläge. Ohne diesen strittigen Punkt konnte beim nächsten Treffen die zuvor diskutierte Ratsentschließung (die von der griechischen Präsidentschaft erneut unterbreitet wurde) verabschiedet werden, die das Binnenmarktprojekt sehr allgemein unterstützte (Faross 1989: 7f.). In der Diskussion wies der deutsche Wirtschaftsminister Bangemann bereits darauf hin, daß parallel zu der notwendigen Anpassung der deutschen Kohlebeihilfen Anstrengungen zum Abbau anderer existierender Wettbewerbsverzerrungen gemacht werden müßten, worunter er die Steuerharmonisierung und den notwendigen Abbau von staatlichen Produktionsmonopolen bei der Elektrizitätserzeugung zählte.¹³ Damit wurde Frankreich deutlich darauf hingewiesen, daß es nicht nur Vorteile von einer Durchsetzung des Vertragsrechts zu erwarten habe.

Das Arbeitsdokument war – ähnlich den entsprechenden Dokumenten in der Telekommunikation – vor seiner Verabschiedung mit Regierungs- und Sektorexperten diskutiert worden. Aufgrund der sehr viel umstritteneren Politikvorschläge wurde es jedoch anders als die Grünbücher bewußt *keinem breiten Konsultationsprozeß* unterzogen (int 13). Statt die Mobilisierung von Unterstützung zu erreichen, wäre die Kommission Gefahr gelaufen, hiermit den breiten Widerstand gegen ihre Vorschläge zu dokumentieren. Die entsprechenden Verbände äußerten sich aber auch ohnedies. Dabei spielte von vornherein das »common carrier«-Prinzip eine große Rolle. Die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) wandte sich gegen das Konzept und gegen die Auffassung, die geschlossenen Versorgungsgebiete stünden im Widerspruch zum Vertragsrecht. Der europäische Elektrizitätshandel könne

13 Agence Europe 9.11.1988.

auch innerhalb der bestehenden Ordnung ausgebaut werden. In ähnlicher Weise äußerte sich auch UNIPEDE, der internationale Verband der Hersteller und Verteiler von Elektrizität. Die inhaltlichen Ziele der Ausweitung des Handels fänden die volle Unterstützung, aber sie sollten zwischen den Herstellern innerhalb des bewährten Systems abgewickelt werden, das im übrigen älter als die EG selbst sei. Dagegen unterstützte der Verband der europäischen chemischen Industrie, CEFIC, die Kommissionspläne als im Interesse der Großverbraucher liegend.¹⁴

5.2.2 Die erste Liberalisierungsstufe: Richtlinien und Einzelfälle

Angesichts der kontroversen Aufnahme des Binnenmarktvorhabens betonte die Kommission ihren Willen zu einem pragmatischen Vorgehen unter Konsultation der betroffenen Akteure. Da der Energiebinnenmarkt im Weißbuch von 1985 nicht erwähnt worden sei, müsse das Dossier nicht bis 1992 abgeschlossen werden.¹⁵ Für die Vorbereitung der weiteren Schritte wurde 1988 eine »interservice group« unter Federführung der GD XVII für Energie eingerichtet, der außerdem die Wettbewerbsgeneraldirektion, die GD III für den Binnenmarkt und der juristische Dienst angehörten (Faross 1989: 6).¹⁶

Als ersten Schritt schlug die Kommission dem Rat *drei Maßnahmen* vor. Eine anfängliche Förderung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs wurde von Veröffentlichungspflichten über die von Großverbrauchern für Elektrizität und Gas zu entrichtenden Preise erwartet, die in einem Vorschlag für eine *Transparenzrichtlinie* festgelegt wurden. Dieser Vorschlag wurde kontrovers diskutiert, da mehrere Regierungen Vertraulichkeitsbedenken äußerten. Auch wissenschaftlich war umstritten, inwieweit mit einer solchen Maßnahme Verbesserungen gegenüber den bereits verfügbaren Preisvergleichen zu erwarten wären.

Nun ist es eine ökonomische Binsenwahrheit, daß auf bestimmten Märkten oligopolistischer Struktur, wozu sicherlich die hier relevanten Märkte für industrielle Wärme und Kraft gehören, Transparenz in den Preisen nicht etwa wettbe-

14 Agence Europe 24.11.1988, 25.6.1988, 27.4.1989, 29.9.1989 und 2.2.1989. In UNIPEDE sind EVU aus 40 Ländern, davon 26 europäische organisiert. Der europäische Verband Eurelectric wurde erst 1990 von Unipede und der UCPTÉ gegründet.

15 Agence Europe 13.7.1989 und 23.5.1990.

16 Nach der Teilung der GD III in die GD III und die GD XV nahmen beide GD teil.

werbsfördernd, sondern gerade umgekehrt, wettbewerbshemmend wirkt.
(Baur 1990b: 65)

Der Vorschlag wurde dennoch im Sommer 1989 offiziell von der Kommission auf der Rechtsgrundlage von Artikel 213 EWGV – der nur ein einfaches Mehrheitserfordernis stellt – eingebracht und im Mai 1990 vom Rat gebilligt.¹⁷

Größere Transparenz und verbesserte Information sollte auch eine Änderung der Verordnung des Rates über *Mitteilungen von Investitionsvorhaben* von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor erzielen. Sie erfolgte ebenso auf der Grundlage des Artikels 213 EWGV.¹⁸ Durch einen verstärkten Informationsaustausch, so diese Verordnung, könne der Aufbau von Leitungsnetzen und Anlagen auf den Binnenmarkt ausgerichtet werden. Der Vorschlag fand nur die Unterstützung Portugals, da andere Regierungen, darunter die BRD, hierin einen ersten Schritt zu einer europäischen Investitionslenkung sahen (Padgett 1992: 58).

In der Frage der umstrittenen Netzöffnung beschränkte sich die Kommission darauf, Richtlinienvorschläge für einen verbesserten *Transit von Elektrizitäts- und Gaslieferungen* durch die Netze Dritter als ersten Schritt zu unterbreiten. Die beiden Vorschläge¹⁹, die Mitte 1989 an den Rat ergingen, waren dem bei den französischen Stromlieferungen nach Portugal aufgetauchten Problem nachempfunden, auf dessen Lösung sich die Parteien bereits geeinigt hatten. Um den Austausch in der Gemeinschaft über das Hochspannungsnetz zu erleichtern, legte die Elektrizitätstransitrichtlinie ein detailliertes Verfahren von transparenten Kriterien des Netzzugangs fest, das die Notifizierung der Kommission mitumfaßte. Bedingung war, daß min-

17 ABl. 1989 C 257/6 für den Vorschlag, Richtlinie 90/377/EWG des Rates vom 29.6.1990 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise. ABl. EG Nr. L vom 17.7.1990.

18 Entwurf einer Verordnung (EWG) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission. ABl. EG Nr. C 250/5 vom 3.10.1989.

19 Mitteilung der Kommission: Die Vollendung des Binnenmarktes für Erdgas. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Transit von Erdgas im Bereich großer Netze. KOM(89) 334 endg., 6.9.1989. Die Ausweitungen der innergemeinschaftlichen Stromlieferungen: ein grundlegender Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes für Energie. KOM(89) 336 endg. Vorschlag einer Richtlinie über den Transit von Elektrizitätslieferungen über die großen Netze. KOM(89) 336 endg. Zur Geschichte der Erdgastransitrichtlinie ausführlich: L. Eckert (1992: 524f.).

destens eine innergemeinschaftliche Grenze überschritten wurde, obwohl in dem ursprünglichen Vorschlag von der Beförderung von einem großen Netz in ein anderes großes Netz die Rede gewesen war. Die Einschränkung der Richtlinie auf die Beförderung über mindestens eine Grenze hinweg entsprach dem gemeinsamen Standpunkt des Ministerrates (Hüffer et al. 1991: 45). Aufgrund der Begrenzung der Richtlinie auf die am grenzüberschreitenden Hochspannungsnetz beteiligten Unternehmen würden keine besonderen Änderungen im Vergleich zum bestehenden Handel innerhalb der UCPTÉ eingeführt. Trotzdem wurde der Richtlinienentwurf vor allem von deutscher Seite kritisiert, denn aufgrund der regionalen Versorgungsgebiete waren die (damals noch) acht deutschen Verbundunternehmen betroffen, während in anderen Mitgliedstaaten überwiegend nur ein Verbundunternehmen existierte. Dadurch ergab sich eine Ungleichbehandlung zu Lasten Deutschlands.²⁰ Zum Beispiel könnte die Richtlinie es der EdF erlauben, für eine Lieferung an die Energieversorgung Schwaben das Transitrecht durch das Netz des Badenwerks zu erlangen. Das Badenwerk könnte natürlich ein ebensolches Recht durch das Netz der EdF für eine Lieferung nach Spanien einfordern – aber aufgrund der Leitungsverluste wäre dies ein höchst unökonomisches Unterfangen (int 53). Vor allem wegen der Bedeutung der Transitrichtlinie als »erstem Schritt« auf dem Weg zum viel kontroverseren »common carrier«-Konzept befürworteten anfangs nur Frankreich und Portugal den Elektrizitätstransit, während Deutschland, Italien, Spanien und die Niederlande den Vorschlag strikt ablehnten (Padgett 1992: 61). Für Großbritannien und Irland hatte die Richtlinie wegen der geringen Anbindung an den Stromverbund kaum eine Bedeutung. Die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes auf der Ratssitzung im Mai gelang nur, weil in das Protokoll eingefügt wurde, daß damit auf keinen Fall eine Präjudizierung der weiteren Verhandlungen gegeben war (Hüffer et al. 1991: 44–45). Endgültig wurde die Elektrizitätstransitrichtlinie Ende 1990 vom Rat verabschiedet.²¹

Der spiegelbildliche Entwurf für den Gastransit war sogar noch kontroverser. Der grenzüberschreitende Handel in diesem Markt hatte eine vergleichsweise große Bedeutung, und der Eingriff durch die geplante Rege-

20 Die Transitrichtlinien wie der Energiebinnenmarkt insgesamt regten eine heftige Diskussion in Deutschland an – mitverursacht von der Tatsache, daß französische Stromexporte nach Deutschland die Anfangsdiskussion um den Binnenmarkt so sehr bestimmten. Die Debatte schlug sich in einer Vielzahl von Konferenzen und in Auftrag gegebenen Gutachten nieder (z.B. Eiß et al. 1990, Hüffer et al. 1991, Scholz/Langer 1992).

21 Richtlinie 90/547/EWG des Rates vom 29.10.1990 über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze. ABl. EG Nr. L 313 vom 13.11.1990.

lung schien unnötig, ja schädlich. Außerdem hatte die Liberalisierung der Gasversorgung in den USA zu großen Versorgungslücken geführt und diente daher als negativer Präzedenzfall. Deshalb hatte der Vorschlag zunächst wenig Erfolgsaussichten (Eckert 1990: 15). Innerhalb der Kommission überwog der Wunsch nach einem einheitlichen Politikansatz für Strom und Gas die sektorspezifischen Argumente, was von Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien stark kritisiert wurde. »Der EG-Energiekommissar räumte ein, daß eine Gleichbehandlung von Gas und Strom bei der Einführung einer Durchleitungspflicht eher aus politischen Erwägungen erfolge.«²² Wegen der langfristigen Verpflichtungen des Gasmarktes (»take or pay«) konnte stärkerer Wettbewerb die Versorgungssicherheit gefährden. Erneut waren deutsche Unternehmen benachteiligt, da sie 29 von insgesamt 42 aufgeführten Unternehmen ausmachten. Trotz allem gelang es, den gemeinsamen Standpunkt im Dezember 1990 gegen die Stimmen Deutschlands, Dänemarks und der Niederlande zu verabschieden (L. Eckert 1992: 525; Lyons 1994: 9). Durch einen weiteren Vermerk, daß man hierdurch noch keine Entscheidung für das »common carrier«-Konzept gefällt habe, konnte man die Zustimmung Italiens und Spaniens erringen. Außerdem war die Koppelung an eine andere Entscheidung wichtig. Frankreich hatte zuvor seine Zustimmung zu der Abschaffung des Verbotes von gasbetriebenen Elektrizitätswerken von 1975 – gegen die es sich zusammen mit der Kommission wandte – von der Annahme der Gastransitrichtlinie abhängig gemacht. Italien, Dänemark und Großbritannien setzten sich für die Abschaffung dieses Verbotes ein. Ende Mai 1991 wurde die Gastransitrichtlinie gegen die Stimmen von Deutschland und den Niederlanden verabschiedet.²³ Die Niederlande befürchteten negative Auswirkungen auf die Förderung des einheimischen Erdgases, und die Bundesrepublik war der Ansicht, die bestehenden Wettbewerbsregeln böten ausreichende Mittel, um das Ziel eines vermehrten Handels zu fördern.

Der Widerstand in dieser ersten Phase der Binnenmarktpolitik wurde vor allem in Deutschland stark von prinzipiellen Erwägungen geleitet. Besonders in der wissenschaftlichen Diskussion wurden die vielfältigen Nachteile des Kommissionsvorhabens reflektiert (Matlány 1997a: 80). Der Vorstoß der Kommission wurde eher als Markteingriff denn als Liberalisierung interpretiert.

22 Bayern-Kurier 9.12.1989.

23 Agence Europe 17./18.9.1990, 8./9.5.1989. Richtlinie 91/296/EWG des Rates vom 31.5.1991 über den Transit von Erdgas über große Netze. ABl. EG Nr. L 147 vom 12.6.1991.

tiert. »Mit dem durch Transitrictlinie, Transparenzrichtlinie und Investitionsmeldeverordnung gebildeten Maßnahmenpaket wird ein System der Preis- und Investitionslenkung in einem gemeinschaftlichen administrierten Europäischen Energiemarkt intendiert« (Baur 1990b: 82). Trotz der Parallelen zur europäischen Telekommunikationspolitik erklärt es sich so, daß die Kommission hier anders als dort keine Unterstützung bei neoliberalen Autoren fand (z.B. Mestmäcker 1990). Aufgrund der zumindest in Deutschland von der Telekommunikation verschiedenen Eigentümerstruktur wurde die Netzöffnung hier als »Sozialisierung« (Eckert 1990: 30) diskreditiert, während sie dort ein notwendiger Eingriff war, um privaten Unternehmensspielraum zu eröffnen. Um das Kommissionsvorhaben zu stoppen, wurde auch die Rechtsgrundlage des Artikels 100a beziehungsweise des Artikels 213 stark kritisiert. Statt des nur qualifizierten beziehungsweise einfachen Mehrheitserfordernisses, wurde die auf dem Einstimmigkeitsprinzip fußende Notkompetenz des Artikels 235 gefordert (Baur 1990b: 80f.; Mestmäcker 1990: 46).

Würde der EuGH für diesen Sachverhalt Art. 100a EWGV, der eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat erlaubt, als ausreichende Rechtsgrundlage anerkennen, wäre die Tür zu mehrheitlich beschlossenen EG-Lenkungsmaßnahmen für alle Wirtschaftszweige aufgestoßen. Wir haben es also mit einem weitreichenden Präzedenzfall zu tun. (Eckert 1990: 19)

Parallel zu diesen ersten, in der Zusammenarbeit mit dem Rat verabschiedeten Maßnahmen, verfolgte die Kommission einige wenige *Einzelfälle* auf der Basis ihrer eigenen Kompetenzen. Dazu gehörte die Untersuchung des britischen *Electricity Act* von 1989. Die den privatisierten Verteilungsunternehmen auferlegte Verpflichtung, eine gewisse Menge des vergleichsweise teuren Atomstroms abzunehmen, sollte durch die Einführung einer »fossil fuel levy« kompensiert werden, die die Verbraucher zu entrichten hatten.²⁴ Hierbei handelte es sich um eine genehmigungspflichtige Staatsbeihilfe. Die Kommission machte in ihrer Entscheidung einige Auflagen, von denen die bedeutsamste war, daß die Ausgleichszahlungen nicht nur britischem, sondern jeglichem aus der Gemeinschaft stammenden Atomstrom gewährt werden müßte. Aufgrund dieser Entscheidung wurde der nach Großbritannien exportierte französische Atomstrom von den britischen Verbrauchern zu etwa 10 Prozent des endgültigen Preises subventioniert. Durch die 1995

24 Agence Europe 13.9.1989. IP/90/267: Commission authorises aid for UK nuclear electricity sector.

getroffene Entscheidung, die britischen Atomkraftwerke zu privatisieren, wurde der Aufschlag 1996 auf 2,3 Prozent gesenkt (int 41).²⁵

Eine weitere Entscheidung der Kommission folgte auf eine Beschwerde niederländischer kommunaler Verteilungsunternehmen hin. Hintergrund der *Ijsselcentrale*-Entscheidung²⁶ war die Klage einiger Verteilungsunternehmen von 1988 über die ihnen vom regionalen Verteiler Ijsselcentrale auferlegte ausschließliche Kaufverpflichtung und eine Ausgleichsabgabe auf städtische Abnehmer zur Quersubventionierung der teureren ländlichen Stromverteilung. Stromimporte wurden dadurch verhindert. In das Zentrum der Kommissionsuntersuchung rückte das der niederländischen Netzgesellschaft SEP in der Reform von 1989 verliehene alleinige Recht zur Stromeinfuhr, das durch ein System ausschließlicher privatrechtlicher Verträge zwischen der SEP auf der einen und den Energieerzeugern und Verteilungsunternehmen auf der anderen Seite abgesichert wurde.

In ihrer Untersuchung dieser Vertragsbeziehungen konzentrierte sich die Kommission auf die Importmöglichkeiten der Großverbraucher (statt auf das Importverbot der Verteilungsunternehmen), die mit dem neuen Gesetz von 1989 erlaubt, aber durch fortbestehende privatrechtliche Vereinbarungen verhindert wurden. Sie tat dies auf der Basis von Artikel 85. Für die Überprüfung der europarechtlichen Vereinbarkeit des Gesetzes erschien der Kommission dagegen ein Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169) geeigneter, das sie aber zu dieser Zeit noch nicht verfolgte. Die Kommission entschied auf der Basis von Artikel 85, daß eine verbotene Absprache getroffen worden sei. Sie sah die Ausnahme von Artikel 90 II nicht als relevant an, weil die den industriellen Verbrauchern erlaubte Eigenerzeugung zeige, daß die Versorgungssicherheit nicht gegen eine Stromeinfuhr spräche (Whish 1993: 85). Die Verteilungsunternehmen reichten gegen die Entscheidung der Kommission, ihre eigenen Einfuhrverbote nicht aufzuheben, eine Klage beim Gericht erster Instanz ein. Auf diesen Fall, der jetzt unter dem Kürzel *Rendo* firmierte, wird später noch kurz eingegangen.

25 Siehe Mitteilung gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17/62 des Rates über die Reorganisation der Elektrizitätswirtschaft in England und Wales (90/C 191/04). ABl. C 191/9 vom 31.7.1990. Auch die Reorganisation der Elektrizitätswirtschaft in Schottland führte zu einer Entscheidung auf der Basis von Artikel 85; hier wurde jedoch nur die Vertragsdauer eingeschränkt (ABl. EG Nr. L 178/31, 6.7.1991).

26 Entscheidung der Kommission vom 16. Januar 1991 in einem Verfahren nach Artikel 85 EWG-Vertrag (IV/32.732 – Ijsselcentrale und andere, 91/50/EWG). ABl. Nr. L 28/32 vom 2.2.1991. Siehe auch IP/91/39: Kommission fördert die Liberalisierung des niederländischen Strommarktes.

Auf der Basis ihrer eigenen Kompetenzen stellte die Kommission in verschiedenen Fällen außerdem Nachforschungen hinsichtlich der Preisgestaltung für Großkunden an. So wurde ein Vertrag der EdF mit dem Aluminiumhersteller Pechiney erst nach einer Preisanhebung genehmigt (Lyons 1994: 26); ein Vertrag mit Exxon wurde dagegen nicht beanstandet. Eine weitere ergebnislose Untersuchung betraf die von der holländischen Gazunie gewährten Preise an Nitrogen-Düngemittelhersteller (Lyons 1994: 30). Auch im Fall der 35prozentigen Übernahme der ostdeutschen Verbundnetz Gas durch die westdeutsche Ruhrgas wurde die Kommission tätig.²⁷ Weder für den Gassektor noch für das Elektrizitätswesen gelang es ihr jedoch, die Chance der deutschen Vereinigung für eine Reform der monopolistischen Strukturen Westdeutschlands zu nutzen, obwohl auch das deutsche Bundeskartellamt und das Bundeswirtschaftsministerium an einer Liberalisierung interessiert waren (Richter 1998).

5.2.3 Die Diskussion über die weitere Netzöffnung

Die vom Rat verabschiedeten ersten Richtlinien führten faktisch wenige Änderungen ein. Folgenreichere Vorhaben waren erst für den nächsten Schritt geplant, und hiermit verbundene Befürchtungen hatten bereits die Verabschiedung der anfänglichen Maßnahmen erschwert. Seit den Transitrichtlinien waren einige Verschiebungen in den Akteurinteressen eingetreten. Durch die Implementation seines nationalen Reformprojektes trat Großbritannien zunehmend in den Vordergrund der Befürworter des Binnenmarktprojektes, ohne deshalb aber bereits initiativ zu werden (int 40, 53). Bemerkenswerter war, daß Frankreich, das die anfänglichen Bemühungen der Kommission um den Binnenmarkt so sehr mitangestoßen und unterstützt hatte, sich zum erbitterten Gegner wandelte. Frankreich hatte zwar den Netzzugang für Dritte gefordert, aber hierbei nur die Verbundunternehmen selbst als Berechtigte gesehen. Die Liberalisierung im Sinne eines Zugangs auch für Private lehnte es dagegen strikt ab. Hinzu kam, daß die Diskussion um die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auch deutlich machte, daß Frankreich selbst sehr große Anpassungsleistungen würde erbringen müssen. Die deutsch-französische Konfrontation über Energiefragen war zwischenzeitlich durch bilaterale Gespräche bereinigt worden, unter anderem durch

27 IP/89/752, IP/90/910. Agence Europe 13.7.1990, 25./26.7.1990 und 7.7.1990.

den Kohl-Mitterand-Gipfel im November 1989 »which approved a 9-page Protocol on Franco-German energy policy« (Padgett 1992: 67f.).²⁸ Dazu kam, daß aufgrund der Trockenheit des Sommers 1989 die EdF mit ihren Abnehmern in Großbritannien, Italien und der Schweiz über Lieferstopps und -kürzungen verhandeln mußte, weil 17 Atomkraftwerke wegen Kühlwassermangels und technischen Mängeln stillstanden. Dadurch war Frankreich selbst auf Importe angewiesen.²⁹

Um die Möglichkeiten der weiteren Netzöffnung abzuschätzen, hatte die Kommission in den Mitteilungen zu den Transitrichtlinien-Vorschlägen die Gründung von jeweils zwei beratenden Ausschüssen angekündigt, in denen Vertreter der Versorgungswirtschaft und der Anwender sowie der Mitgliedstaaten Optionen für das weitere Vorgehen erörtern sollten. Treffen der professionellen beratenden Ausschüsse für Elektrizität (PCCE) und für Gas (PCCG) mit Vertretern der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft und der beratenden Ausschüsse der Mitgliedstaaten für Elektrizität (CCEME) sowie für Gas (CCEMG) mit Vertretern der nationalen Regierungen fanden unter Vorsitz der Kommission von 1990 bis Anfang 1991 monatlich statt. Die Kommission gab im Mai 1991 die Abschlußberichte der Arbeit der Ausschüsse heraus.³⁰

Schon in dem Vorschlag zur Einrichtung der Ausschüsse hatte die Kommission statt des negativ besetzten »common carrier«-Konzeptes vom Zugang Dritter zu den Netzen gesprochen. Der Arbeitsauftrag der Ausschüsse war folgendermaßen formuliert:

To identify and present the main technical, economic and administrative considerations which should be taken into account in Community policy on whether and by what means third party access to electricity transmission systems should be provided.³¹

28 Nach Padgett (1992) beinhaltete die Einigung die verstärkte Einfuhr französischen Stroms durch die deutschen EVU. Allerdings läßt sich in Statistiken kein solcher Zuwachs nachweisen (int 16). Laut Matlárý (1997a: 82) konnte EdF seine Exporte durch die frühen Binnenmarktaktivitäten insgesamt 1988–89 um 25 Prozent steigern. Sie nennt auch neue Kooperationsprojekte zwischen französischen und deutschen Firmen als Resultat des Gipfels (Matlárý 1997a: 84).

29 Wirtschaftswoche 10.11.1989.

30 Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy: Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Electricity Networks, May 1991; und, dieselbe: Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Natural Gas Networks, May 1991.

31 PCCE Report, S. 17.

Damit löste der »third party access«, kurz TPA, den »common carrier« ab. Obwohl der Liberalisierungsgrad von der konkreten Definition abhängt, war mit der terminologischen Änderung eine gewisse Abschwächung verbunden, da das »common carrier«-Konzept in der amerikanischen Ordnung der Gaswirtschaft gleiche Zugangsrechte für alle Antragsteller zu einem gegebenen Zeitpunkt bedeutete, ohne zwischen neuen und bestehenden Netzbenutzern zu differenzieren. Der TPA sollte dagegen im Vergleich zu den bestehenden Transitrichtlinien den Netzzugang über den Kreis der Netzbetreiber hinaus ausweiten und von der bisherigen Vorbedingung der grenzüberschreitenden Lieferung absehen. Der Kreis der Berechtigten und die Bedingungen des Zugangs waren noch offengehalten und zum Gegenstand zukünftiger Verhandlungen erklärt worden.

In den Komitees wurden die Auswirkungen des offenen Netzzugangs für die drei Bereiche des Elektrizitätssystems – Produktion, Übertragung und Verteilung – überaus kontrovers diskutiert und die Problematik des zukünftigen Regulierungsregimes erörtert. Um eine spätere Selbstbindung zu verhindern, waren die jeweiligen Positionen in den Berichten nicht gekennzeichnet. Weitgehend wurde anerkannt, daß es sich im Bereich der Übertragung und der Verteilung um ein natürliches Monopol handelte. Wettbewerb würde also überwiegend im Bereich der Produktion von Elektrizität entstehen, aber auch Erleichterungen für den Aufbau zusätzlicher Netzkapazität wurden in die Überlegungen einbezogen.

In den Berichten kamen die verschiedenen Probleme einer Öffnung der monopolisierten Elektrizitätssysteme zum Vorschein, wie sie auch außerhalb der Komiteearbeit seit Beginn der Vorschläge zum Energiebinnenmarkt Gegenstand vieler Diskussionen waren (z.B. Baur 1990a; Lukes 1988a). Hierbei machte sich die mangelnde Erfahrung mit der Liberalisierung in diesem Bereich – das britische System war soeben erst reformiert worden – besonders bemerkbar. Aufgrund des Verbundcharakters stellt sich bei der Einführung von Wettbewerb in Elektrizitätssysteme, ähnlich wie bei der Telekommunikation, die Frage nach den Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche und auf die Versorgungsleistung des ganzen Systems. Weil die ausschließlichen Rechte mit bestimmten Versorgungspflichten einhergehen, wurden die negativen Folgen einer Auflockerung der Monopolrechte besonders hervorgehoben. Angesichts der sehr langfristigen Investitionen in das Leitungsnetz und in bestimmte Kraftwerkstypen (besonders die Kernkraft) hätte die mit dem Wettbewerb einhergehende Verunsicherung direkte Auswirkung auf die Investitionstätigkeit und auf den Energiemix. Auch das Preisgefüge zwischen Industrie- und Privatkunden könnte sich ändern. Das

liegt daran, daß die erheblichen nicht-individualisierbaren Kosten der Elektrizitätsversorgung nur gedeckt werden können, wenn die Preise über den Grenzkosten liegen (Eiß et al. 1990: 98). Damit steigen die Preise für alle anderen Kunden, sobald ein Großkunde einen anderen Lieferanten wählt. Für ein EVU lohnt es sich deshalb, umkämpften Abnehmern Preisnachlässe zu gewähren. Die anderen Kunden müssen entsprechend stärker für nicht-individualisierbare Kosten aufkommen, bezahlen aber immer noch weniger, als wenn der Großkunde ganz abwanderte. Deshalb ist der Wettbewerb um Großkunden solange attraktiv, wie sie Preise über den Grenzkosten zahlen (Eiß et al. 1990: 99–104).

Dazu kamen die zahlreichen technischen und ökonomischen Schwierigkeiten der Einführung von Wettbewerb. Zu den schon bei der Telekommunikation erörterten Fragen des Marktmachtmißbrauchs dominanter Betreiber und der Quersubventionierung, die zumindest eine entsprechende Teilung des Rechnungswesens (»unbundling«), wenn nicht die Abspaltung bestimmter Unternehmensbereiche verlangten, traten bei der Elektrizität zusätzliche technische Probleme. So wird wegen des notwendigen Spannungsausgleichs in einem Elektrizitätssystem eine Gesamtverantwortung als notwendig erachtet, damit die verschiedenen Produktionsstätten je nach Bedarf an- und abgeschaltet werden können. Zusätzlicher technischer Regulierungsbedarf entsteht, weil Strom in den Netzen nicht zielgerichtet fließt. Deswegen muß nicht nur der eingespeiste TPA-Strom in die Gesamtauslastung des Netzes einbezogen werden, sondern die Stromlieferung muß auch mit Strom aus anderen Quellen verrechnet werden. Angesichts dessen bringt die Liberalisierung im Elektrizitätsbereich einen erheblichen Regulierungsaufwand mit sich, dem verglichen mit der Telekommunikation weitaus weniger Vorteile gegenüberstehen. Aufgrund des begrenzten technischen Wandels und der geringen Produktdifferenzierungsmöglichkeiten sind bei der Elektrizität vom »Wettbewerb als Entdeckungsverfahren« (Hayek) wenig Vorteile zu erwarten, die über Rationalisierungseffekte und die damit verbundenen Standortverbesserungen hinausgehen. Zudem scheinen Arbeitsplatzverluste unvermeidlich zu sein: So haben die deutschen Stromversorgungsunternehmen 1995 in Vorbereitung auf den Wettbewerb mehr als 10.000 Arbeitsplätze abgebaut und in Großbritannien sind durch die Reform etwa 50.000 Stellen weggefallen.³²

32 HB 13.8.1996; Power in Europe 227/4, 28.6.1996.

Gegen die mit der Liberalisierung verbundene Unsicherheit führten vor allem die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) an, die erhofften Vorteile ließen sich auch auf anderem Wege erzielen. Der Handel innerhalb der UCPTe könnte ausgebaut werden. Da sich das gemeinschaftsweite Preisgefälle für Elektrizität weitgehend auf die großen Unterschiede bei den politischen Belastungen und nicht auf unterschiedliche Effizienz zurückführen ließe, wäre eine Angleichung der umwelt-, struktur-, und energiepolitischen Maßnahmen im Rahmen einer europäischen Harmonisierungspolitik vorteilhafter.

Die Arbeit der Ausschüsse konnte insofern keinen Konsens über das weitere Vorgehen erzielen und mußte sich mit dem Erfolg begnügen, daß man sich überhaupt auf Abschlußberichte als Zusammenfassung der unterschiedlichen Positionen hatte einigen können. Die Kommission profitierte jedoch von dem durch die Komiteearbeit erzielten Informationsvorsprung, denn die bis dahin mit dem Sektor noch wenig vertrauten zuständigen Beamten waren mit allen denkbaren Argumenten für und gegen die Liberalisierung konfrontiert worden (int 13; Lyons 1994: 20). An ihrem Willen, am Binnenmarktziel festzuhalten, hatte sich deswegen nichts geändert; die Kommission machte hierfür sogar prinzipielle Zustimmung aus.³³ Auch zuvor (1990) hatte die Kommission in einem ersten Fortschrittsbericht zum Energiebinnenmarkt trotz der heftigen Diskussionen deutliche Unterstützung konstatiert. »Es gilt also festzustellen: Die Politik der Errichtung eines Binnenmarktes für Energie stößt grundsätzlich auf einhellige Zustimmung«.³⁴

Schließlich kam es bei allen Kontroversen auch nicht zum Versuch eines eindeutigen Vetos gegen die Kommissionsvorlagen. Selbst der Verband Eurelectric bemühte sich, die Harmonisierung als Alternativvorschlag zu unterbreiten. Parallel zu den Berichten der Ausschüsse veröffentlichten die »kontinentalen Mitglieder« eine Stellungnahme gegen den Netzzugang, um ihre Position zu verdeutlichen.³⁵ In diesem Schritt spiegelte sich die Unzufriedenheit über die Komiteeberichte wider, gleichzeitig wurde die Spaltung der europäischen Elektrizitätswirtschaft deutlich. Die britischen Unternehmen setzten sich vermehrt für die Liberalisierung ein, und Irland schloß sich die-

33 CCEME Report, S. 16.

34 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der Energiebinnenmarkt. Erster Fortschrittsbericht. KOM(90) 124 endg., Brüssel, 18.5.1990, S. 2. Ein solcher Bericht war in dem Arbeitspapier von 1988 angeregt worden.

35 Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Stellungnahme des Europäischen Komitees Eurelectric zur Frage der Öffnung der Versorgungsnetze. In: Elektrizitätswirtschaft 90(12), 1991, 627–639.

ser Position an. Um näher einzuschätzen, warum eine Blockadehaltung keine vertretbare Handlungsoption war, ist es sinnvoll, auf die Relevanz des Vertragsrechts einzugehen.

5.2.4 Die Relevanz des Vertragsrechts

Anders als bei der Telekommunikationspolitik, für die das *British Telecom*-Urteil frühzeitig die generelle Relevanz des Vertragsrechts für den Sektor bestätigte, fehlt für den Elektrizitätsbereich eine vergleichbare Grundsatzentscheidung (Slot 1994). Damit waren die wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten der Kommission weitgehend offen. Im Gebrauch ihrer Rechte mußte sie neben der unsicheren juristischen, die politische Akzeptanz ihrer Maßnahmen berücksichtigen. Aber auch die Haltung der mitgliedstaatlichen Akteure war wenig bekannt. Dies lag an der sehr undeutlichen Präferenzstruktur vieler Regierungen, die sich in wiederholten Positionsverschiebungen ausdrückte. Diese ließen sich bei den meisten Entscheidungsprozessen beobachten, Frankreichs Wechsel vom Befürworter zum Gegner des Binnenmarktes war hierfür nur das deutlichste Beispiel. Dahinter verbargen sich die unbekanntenen Konsequenzen des Binnenmarktes ebenso wie innenpolitische Veränderungen.

Für die mitgliedstaatlichen Akteure waren die Rückfallposition und damit die verschiedenen Handlungsoptionen in den Richtlinienberatungen wenig spezifiziert. Konnte der Elektrizitätsbereich als vom Vertragsrecht ausgenommen gelten, würde die Blockade der Entscheidungen im Ministerrat eine Option. Eine einseitige Marktöffnung durch die Kommission und durch private Akteure wäre dann ausgeschlossen. Waren dagegen Veränderungen allein auf der Basis des Vertragsrechts zu erwarten, bot das Richtlinienverfahren im Ministerrat die Chance, die Europäisierung dieses Sektors mitzugestalten.

Weil explizite Bestimmungen für den Energiebereich fehlen, mußte die Rechtslage in der Literatur auf der Basis der generellen Vertragsregeln beurteilt werden. Ein kurzer Blick auf die Diskussion zeigt, daß unterschiedliche Vertragsartikel für relevant gehalten wurden. Entsprechend verschieden waren die erwarteten Rechtsfolgen. Obwohl der EuGH bereits 1969 im Fall *Costa v ENEL* implizit entschieden hatte, daß auf die Elektrizität die Bestimmungen für Waren Anwendung finden, wurde anfangs selbst diese Frage kontrovers diskutiert (Schwarze 1993: 159–175; Seidel 1988: 132–143). Mit dieser Einordnung waren zunächst die Bestimmungen der Artikel 30 bis 37

relevant mit der Frage, inwieweit nationale Ausschließlichkeitsrechte den Handel mit Energie unterbinden dürfen. Stromimportverbote wären nach Artikel 30 und 37 unzulässig, so daß grenzüberschreitende Lieferungen von Strom und Gas national nicht verhindert werden könnten, sobald das technische Übertragungsproblem bewältigt wäre. »Auch die Electricité oder die Gas de France können den Bezug von Strom oder Gas aus dem EG-Ausland nicht verhindern« (Harms 1989: 17).

Explizit gewährt nur Artikel 36 Ausnahmen von einer solchen nationalen Anpassungspflicht.³⁶ Der *Campus Oil*-Fall (72/83) ist ein Beispiel, in dem die irische Verpflichtung für Ölimporteure, einen Teil des Bedarfs bei der einzigen staatlichen Ölraffinerie zu decken, vom EuGH als in der Versorgungssicherheit begründet anerkannt wurde (Hancker 1990: 238–39; Ehlermann 1988: 40). Dagegen wurde im griechischen Mineralölfall (347/88) der Rückgriff auf Artikel 36 verwehrt, weil nicht klar dargelegt worden war, inwieweit die festgelegten, den Artikeln 30 und 34 widersprechenden Quoten notwendig waren, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Weiterhin waren Artikel 37 und die Frage relevant, inwiefern exklusive Transport- und Verteilungsrechte als ein Handelsmonopol zu gelten hatten, das nach diesem Artikel soweit angepaßt werden müßte, wie der Handel zwischen den Mitgliedstaaten hiervon berührt wurde. Artikel 37 hat unmittelbare Geltung, so daß Firmen sich bei einem Verstoß gegen bestehende nationale Monopolrechte direkt hierauf berufen könnten. Jedoch wurde argumentiert, daß geschlossene Verteilungssysteme nicht unter Artikel 37 fielen, wenn nationale und nicht-nationale Akteure unterschiedslos von der Wirtschaftstätigkeit ausgeschlossen wären (so Mestmäcker 1990: 48; Schwarze 1993: 163). Die Geltung von Artikel 37 wurde auch mit der Überlegung abgewehrt, daß die dann erfolgende Öffnung der Netze für Dritte von den Netzbetreibern eine völlig neue wirtschaftliche Aktivität – das Angebot von Übertragungskapazität – erzwänge und so ihr Eigentumsrecht verletzt würde. Da Artikel 37 *lex specialis* zu Artikel 90 I ist, käme auch die Ausnahme des Artikels 90 II in Betracht, falls die Anwendung der Vertragsregeln die Tätigkeit unmöglich machte.

Auch die anderen Wettbewerbsregeln waren relevant. Das Abspracheverbot von Artikel 85 war bereits Grundlage der *Ijsselcentrale*-Entscheidung

36 Um die aus dieser Pflicht erwachsenden Probleme für die nationale Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu begrenzen, hat der EuGH in den *Dassonville*- und *Cassis de Dijon*-Fällen eine »rule of reason« entwickelt, nach der notwendige Ausnahmen aus bestimmten Gründen (z.B. öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz) möglich sind.

der Kommission, die in der Berufung vor dem Gericht erster Instanz bestätigt wurde. Dies galt auch für die Ablehnung der Kommission, die gesetzlich untersagte Einfuhrbeschränkung für die öffentlichen Versorger aufzuheben.³⁷ Größere Bedeutung könnte der Artikel für die deutschen Gebietschutzverträge entfalten, insofern durch sie der Stromhandel zwischen den Mitgliedstaaten behindert wurde (vgl. Baur 1991: 40f.). Obwohl die Demarkationsverträge zwischen Unternehmen eines Landes abgeschlossen wurden (Lukes 1987: 1929; Niederleithinger 1988: 68, 70), kam es wahrscheinlich auf die Gesamtwirkung des Vertragssystems an (Gröner 1989b: 23). Zusätzlich wirkten die Konzessionsverträge als Importhindernis (Markert 1989: 85; Ehlermann 1992a: 100).

Außer für das deutsche Elektrizitätsversorgungssystem hatte Artikel 85 Bedeutung für den westeuropäischen Stromverbund, die UCPTE, dessen Handlungsgrundlage die wechselseitige Respektierung der jeweiligen Versorgungsgebiete war. Fraglich war beispielsweise, inwieweit periodisch gemeldete Weigerungen der EdF, ausländische Unternehmen direkt mit Strom zu versorgen (z.B. British Steel, BASF), auf einer internationalen Absprache der Verbundunternehmen beruhten (Ritter 1989: 79).

Diente Artikel 86 als Basis für eine Durchleitung, könnten sehr viel weitergehende als die über die Transitrichtlinie eingeräumten Netzzugangsrechte verfügbar werden. Die mitgliedstaatlichen EVU nahmen durch ihre Gebietsmonopole hinsichtlich der Netzkapazitäten eine beherrschende Stellung ein. Allerdings war eine europarechtliche Relevanz Vorbedingung, so daß von den deutschen EVU wohl nur die größeren Verbundunternehmen betroffen wären (Baur 1991: 50).

Bezog man die Rechtsprechung des EuGH in vergleichbaren Sektoren ein, ergab sich eine recht positive Einschätzung der Relevanz von Artikel 86. Zum einen war hier der *British Telecom*-Fall zu nennen, nach dem privaten Übermittlungsagenturen die Nutzung des Netzes nicht verwehrt werden konnte. Zum anderen war der Fall der belgischen Fluglinie Sabena relevant, der aufgrund ihrer Weigerung, der London European Airways Zugang zu ihrem hauseigenen Reservierungssystem zu gewähren, eine Geldbuße auferlegt wurde (Ritter 1989: 80). Für die Juristen aus der Kommission war die Schlußfolgerung aus der Rechtsprechung zu Artikel 86 eindeutig:

37 Rechtssache T 16/91 Rendo NV u.a. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 18.11.1992, Sammlung der Rechtsprechung, 1992–9, II-2417. Siehe Hermitte (1993), Vesterdorf (1994: 102–104) und Wunderlich/Adamopoulos (1995).

Das Recht zur Durchleitung ergibt sich nicht erst aus einem »gesetzgeberischen« Rechtsakt des Rates. Eines solchen Rechtsaktes bedarf es nicht. Es läßt sich vielmehr unmittelbar aus Art. 86 des EWG-Vertrages ableiten, falls und soweit die Verweigerung der Durchleitung den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darstellt, der geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. (Ehlermann 1993b: 44)

Allerdings mußten mögliche Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln in Betracht gezogen werden. Eine Freistellung der Stromverträge nach Artikel 85 III wäre aber nur möglich, wenn dies nicht zum Zweck der Ausschaltung von Wettbewerb erfolgte (Niederleithinger 1988: 71). Doch könnte die Abwägung der Versorgungsaufgabe eine Durchleitungspflicht nach Artikel 86 gegenstandslos machen (Baur 1991: 50; s.a. Eckert 1990: 26–8). Auch könnte Artikel 90 II relevant sein. Weil durch den Handel Teile aus den Konzessionsgebieten herausgelöst würden, könnte die Versorgungspflicht des konzessionierten Unternehmens beeinträchtigt werden. Allerdings gingen die Meinungen darüber auseinander, ob für die deutschen Unternehmen von der für Artikel 90 II notwendigen Betrauung ausgegangen werden konnte (Baur 1991: 47, 41f.; Lukes 1987: 1926; Jarass 1996: 85–92).

Insgesamt gesehen fanden sich mit den Regeln zum freien Warenverkehr und den Wettbewerbsvorschriften im Vertragsrecht gute Möglichkeiten, trotz aller nationalen Unterschiede weitreichende Veränderungen der Elektrizitätsversorgungssysteme europäisch und auch national zu initiieren. Bis zu einem Grundsatzurteil des EuGH blieb das konkrete Ausmaß der nationalen Anpassungspflichten jedoch unklar, und besonders die frühe Diskussion um 1990 war von großer Unsicherheit gekennzeichnet. Um die Relevanz der Vorschriften näher zu klären, wurde zunächst ein konkreter Verweigerungsfall benötigt, anhand dessen die Kommission die – gerichtlich überprüfbaren – Durchleitungspflichten benennen könnte. Diese Unsicherheit betraf auch die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Kartellbehörden auf der Grundlage der Verordnung Nr. 17 (Harms 1989: 18). Selbst das deutsche Kartellamt, das in der ausgeprägtesten Kartellrechtstradition steht, war zu dieser Zeit noch der Meinung, daß zunächst die Kommission und der EuGH die grundlegenden Ziele der europäischen Energiepolitik festlegen müßten, bevor es selbst auf der Basis europäischer Rechts einschreiten sollte (Markert 1989: 84).

Insofern übten die Vertragsbestimmungen einen deutlichen Druck auf die Mitgliedstaaten aus, ihre nationalen Energiesektoren neu zu ordnen. Der Druck war jedoch bis zu konkreten Anwendungsfällen noch implizit und blieb damit in seiner Unabwendbarkeit umstritten.

This process of change has become inevitable and the latest proposals may, in one sense, be seen as a challenge to the relevant industries to put their house in order and to comply with the inherent logic of the internal market. Continued hostility at national level to these liberalising measures, ..., may be of little avail to the industry and could well lead to the direct enforcement of competition rules, allowing precious little room for manoeuvre in this, currently, most insulated of markets. (Hancher/Trepte 1992: 150)

5.2.5 Die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und die Überlegungen zum Erlaß von Kommissionsrichtlinien im Jahr 1991

Noch vor Veröffentlichung der Abschlußberichte der Komitees zum Netzzugang unternahm die Kommission den ersten Vorstoß, von ihren vertragsrechtlichen Möglichkeiten für die Schaffung des Energiebinnenmarktes Gebrauch zu machen. Bereits im März 1991 begann die Kommission erste Schritte für *Vertragsverletzungsverfahren* wegen existierender Import- und Exportmonopole für Elektrizität und Gas gegen insgesamt *zehn Mitgliedstaaten*. Diese – so die Begründung – verstießen gegen die Artikel 30 (Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen), 34 (Verbot mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen) und 37 (Umformung staatlicher Handelsmonopole). Die Regierungen waren aufgerufen, ihre Regelsysteme gegenüber der Kommission zu rechtfertigen. Betroffen waren für Elektrizität neun Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien) und für Gas drei (Belgien, Dänemark und Frankreich). Damit war ein anfänglicher Schritt in Richtung Liberalisierung getan. In ihm war die juristische Verfolgung der bestehenden Übertragungsmonopole als nächste Maßnahme zudem bereits angelegt.³⁸

Anzumerken ist, daß die Kommission statt der sehr langwierigen Vertragsverletzungsverfahren auf der Basis von Artikel 169 auch sofort wirkungsvolle Entscheidungen nach Artikel 90 III hätte treffen können (int 51; Dohms 1995: 68). Dies wurde intern zwischen den Generaldirektoraten IV und XVII ebenso wie die Frage erwogen, ob über die Import- und Exportmonopole hinaus bereits die Transportmonopole juristisch belangt werden sollten (int 55). Angesichts der deutlichen politischen Kontroverse um den

38 Agence Europe 22.3.1991.

Energiebinnenmarkt beschränkte man sich auf den kleinsten juristischen Schritt. Mit der Eingrenzung auf die Import- und Exportmonopole hatten die Verfahren zudem wenig substantielle Konsequenzen. Selbst für Frankreich, das durch die gleichzeitige Verfolgung der Import- und Exportmonopole für Strom und für Gas besonders betroffen war, wäre eine Aufhebung dieser Monopolrechte wenig folgenreich, solange das Transportmonopol die Kontrolle über den Elektrizitätshandel sicherte (int 36). Allerdings könnte privaten Parteien ein Anlaß gegeben werden, für die Einfuhr von Strom oder Gas die Durchleitung zu erklagen.

Dieser Vorstoß der Kommission ereignete sich nicht zufällig nach der erfolgreichen Verteidigung der Endgeräterichtlinie in der Telekommunikation (de Cockborne 1990). Wettbewerbskommissar Brittan zog deutliche Parallelen:

The benign precedent in telecommunications shows the way forward in a way which minimises the conflict. ... In the energy field we now have to consider the merits of a similar approach. There is much to be said for a dual track policy. Competition policy can be used to liberalise markets in a very effective way. Where accompanying measures are needed to facilitate liberalisation, for instance by harmonising standards, the necessary proposals can be put forward to the Council of Ministers. In the area of energy, the most important objective must surely be to open up networks to those who wish to use them, even if they do not own them.³⁹

Der Prozeß der Politikdiffusion von einem Sektor in den anderen sollte sich allerdings, wie wir sehen werden, als äußerst schwierig erweisen.

Über die Untersuchung der Ein- und Ausführmonopole hinaus wurde in der Kommission sogar eine noch sehr viel weitergehende Anwendung der Kompetenzen erwogen. Gestärkt vom Endgeräteurteil zog die Kommission im Sommer 1991 in Betracht, wie in der Telekommunikation auch für den Energiebereich die Liberalisierungsschritte auf der Basis von Richtlinien nach Artikel 90 III zu vollziehen. Dafür wurden auf Anregung von Brittan in der Wettbewerbsgeneraldirektion entsprechende Entwürfe für Elektrizität und Gas ausgearbeitet, wobei man sich an den Telekommunikationsrichtlinien orientierte (int 55). Vorarbeiten der GD XVII für die nächste Phase der Liberalisierung flossen ebenfalls ein (int 13). Energiekommissar Cardoso war von der Notwendigkeit der Liberalisierung zwar überzeugt, jedoch zurückhaltender als Brittan, hierfür das Wettbewerbsrecht in diesem Ausmaß

39 Agence Europe 6.4.1991 (Rede bei der British Employer's Association).

zu instrumentalisieren. In der GD XVII fand das Vorhaben unter den Mitarbeitern der neu gegründeten Binnenmarkt-Einheit⁴⁰ Unterstützung, während die industrienäheren Abteilungen, ähnlich wie im Fall der Telekommunikation, gegen eine Konfrontation votierten. Selbst die Wettbewerbsgeneraldirektion soll sich skeptisch zu dem Plan geäußert haben (Lyons 1994: 30).

Die Kommissionsrichtlinien für Elektrizität und Gas sollten gemeinsam mit je einer Ratsrichtlinie für die Harmonisierungsmaßnahmen verabschiedet werden (int 6, 13). Im Gefolge der Komiteearbeit hatte man sich prinzipiell zu einem Drei-Stufen-Plan entschlossen. Neben der Implementation der bestehenden Richtlinien als erster Stufe ging es jetzt um die weiteren Liberalisierungsmaßnahmen für 1993 bis 1995. Maßnahmen für die dritte Stufe sollten auf der Basis der gesammelten Erfahrung erarbeitet werden; vorgesehen war eine inkrementelle Ausweitung der im zweiten Schritt erzielten Liberalisierung (Argyris 1993: 34f.; Hancher/Trepte 1992: 155–159).

Der Entwurf für die *Kommissionsrichtlinie*⁴¹ führte in der Begründung aus, daß es sich bei den EVU um Unternehmen im Sinne des Artikels 90 I handele. Desweiteren seien die Bestimmungen zum freien Warenverkehr (Art. 30–34) und zur Umformung von staatlichen Handelsmonopolen (Art. 37), die Niederlassungsfreiheit (Art. 52), der freie Dienstleistungsverkehr (Art. 59) und das Verbot des Mißbrauchs von Marktmacht (Art. 86) betroffen. Die Ausnahme des Artikels 90 II sei kaum relevant. Auf dieser Grundlage seien die folgenden Liberalisierungsschritte notwendig: die Aufhebung der Produktionsmonopole und der Ein- und Ausfuhrmonopole, das Recht des Leitungsbaus und die Öffnung der bestehenden Netze für Dritte. Der Netzzugang könne für die Dauer der zweiten Phase auf Verteilungsunternehmen und Großanwender (ab 5 GWh/Jahr) begrenzt werden.⁴² Damit wurde sofort eine weitreichende Liberalisierung angestrebt. Einige Regulierungen waren den Mitgliedstaaten freigestellt. Hierzu zählte sowohl der Er-

40 Diese Task Force war direkt dem Generaldirektor unterstellt und wurde 1993 wieder aufgelöst. Hier gab es eine interessante personelle Kontinuität. Der Leiter der Einheit kam von der Luftverkehrsliberalisierung, die erheblich auf das Wettbewerbsrecht gestützt worden war. Ein Mitarbeiter war zuvor im Kabinett Narjes für die Endgeräte Richtlinie zuständig gewesen.

41 Directive de la Commission du ... relative à la concurrence dans les marchés de l'électricité. Bruxelles, le 22 juillet 1991. Details der Richtlinienentwürfe sind in EC Energy Monthly 22, 13.9.1991 veröffentlicht.

42 Typische Verbrauchswerte lauten wie folgt: 40 GWh entspricht einem Textilunternehmen, 30 GWh einem Zementhersteller, 20 GWh einem Pharmaziehersteller, 10 GWh einem Lebensmittelgroßhandel und 0,5 GWh einem Supermarkt (EC Energy Monthly 89/2, 20.5.1996).

laß von Auflagen für den Kraftwerks- und Leitungsbau, um die technische Sicherheit und Integrität zu gewährleisten und dem allgemeinen ökonomischen Interesse Rechnung zu tragen, als auch die Festlegung von Bestimmungen für Krisensituationen.

Dieser Entwurf wurde den nationalen Regierungen und betroffenen Unternehmen nie offiziell zugeleitet, aber er wurde bekannt. Waren bereits die Liberalisierungsziele sehr ehrgeizig und umstritten, so mußte das Vorhaben, diese Ziele ohne formelle Entscheidungsrechte der betroffenen nationalen Regierungen durchsetzen zu wollen, eine Protestwelle auslösen. Inhaltlich hatte die Kommission nur die Unterstützung der britischen Regierung und eventuell von Portugal, das insgesamt die Binnenmarktpolitik befürwortete und aufgrund von Übergangsregeln beim Beitritt zur Gemeinschaft auch teilweise ausgenommen war. Zusammen mit den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten, die entsprechenden Druck auf »ihre« Kommissare und deren Kabinette ausübten (int 16, 27, 51), waren die europäischen EVU sehr bemüht, diesen Vorstoß zu verhindern. Außerdem protestierte auch das *Europäische Parlament* heftig, da es zum einen den Liberalisierungszielen kritisch gegenüberstand und zum anderen bei dieser Vertragsgrundlage keinerlei Mitentscheidungsrechte genoß. Da die Stärkung des Parlaments ein Hauptpunkt der Vertragsergänzungen von Maastricht war, deren Diskussion gleichzeitig stattfand, hatte der Protest um die Ausschaltung des Parlaments Gewicht (int 53). Schwerwiegend war auch ein weiterer Aspekt der Maastricht-Debatte. Angesichts der Diskussion um die Subsidiarität war es für die Kommission außerordentlich kritisch, zeitgleich zu versuchen, einen besonders kontroversen Bereich des Binnenmarktprogramms auf der Basis von umstrittenen eigenen Rechten zu liberalisieren.

In der Kommission konnte Brittan die Unterstützung von Cardoso gewinnen (int 15). Aber schon die Diskussion mit dem juristischen Dienst gestaltete sich schwierig, und von den anderen Kommissaren gab es keinen Beistand (int 7). Schließlich gelang es im Kolleg nicht, die Unterstützung des Kommissionspräsidenten Delors zu erlangen, wofür neben den Erwägungen zu Maastricht sicherlich Bedenken wegen der französischen Situation ausschlaggebend waren (int 39). Angesichts der Kontroverse einigte sich das Kolleg darauf, die Liberalisierungsvorschläge zusammen mit denjenigen für die Reregulierung als jeweils eine Richtlinie dem Rat zu unterbreiten. Dabei wurden inhaltlich keine Abstriche gemacht, sondern es wurde nur die Vertragsbasis geändert. Aufgrund des materiellen Dissenses um die Vorschläge, so wurde argumentiert, solle der zukünftige Ordnungsrahmen in Zusammenarbeit mit dem Rat und dem Parlament erarbeitet werden. Jedoch behielt sich

die Kommission vor, später auf Artikel 90 zurückzugreifen, sollte der gemeinsame Markt anders nicht zu verwirklichen sein.

Die Drohung des Artikels 90 stand damit im Raum. Allerdings wird eine solche Drohung nicht offen bei Verhandlungen des Rates oder der Arbeitsgruppe erwähnt. Höchstens weisen Kommissionsbeamte am Rande von Sitzungen auf entsprechende Erwägungen der Kommission hin, wie auch Kommissare in Reden diese Möglichkeit oft ansprechen (int 10). Als sekundäres Recht erfolgen Richtlinienvorschläge zudem immer vorbehaltlich der Geltung des Primärrechts, also auch der Wettbewerbsrechtsanwendung. In den hier relevanten Vorschlägen zur zweiten Stufe fand sich jedoch folgende Formulierung: »Gleichwohl behält sich die Kommission das Recht vor, alle ihr gemäß dem Vertrag zur Verfügung stehenden Befugnisse auszuüben, wenn die Umstände dies erfordern«. ⁴³ Angesichts des ausstehenden Konsenses zwischen den nationalen Regierungen über die einzuschlagende Politik muß der offene Verweis auf Artikel 90 eher als strategischer Fehler, denn als ein taktisch kluger Verweis auf die sonst geltende Rückfallposition angesehen werden. Insgesamt sei der Vorstoß von Brittan nur mangelhaft vorbereitet worden. Inhaltlich habe es geschienen, als seien die Konsequenzen der Vorschläge weder durchdacht noch weitgehend bekannt gewesen, so daß es der Kommission nicht gelungen sei, hiermit fachliche Kompetenz zu demonstrieren (int 7). Zudem sei die politische Situation falsch eingeschätzt worden, wodurch man sein Pulver vorschnell verschossen habe (int 6). Ohne ausreichende Mehrheit bei den Kommissaren konnte keine Kommissionsrichtlinie erlassen werden, und diese Mehrheit war angesichts eines fehlenden Rückhalts bei den nationalen Regierungen und unklarer, aber weitreichender inhaltlicher Auswirkungen der Maßnahmen kaum zu erzielen. Die Rücknahme einer Kommissionsrichtlinie angesichts von Widerstand schwächt natürlich die Glaubwürdigkeit der Anwendung des Instrumentes.

Dieser als eher unüberlegt anzusehende Rückgriff auf das Instrument der Kommissionsrichtlinie ist schwer zu erklären. Vielleicht wurde das europäische Konsenserfordernis von dem neuen Wettbewerbskommissar Brittan vor dem britischen Hintergrund hierarchischen Regierungshandelns unterschätzt. Zudem ist der Standpunkt von Delors wahrscheinlich falsch eingeschätzt worden. Angesichts des frühen Eintretens der französischen Regierung für den Energiebinnenmarkt wurde wohl mit seiner Unterstützung gerechnet.

43 KOM(91) 548 endg. – SYN 384–385.

Diese hätte die Annahme der Kommissionsrichtlinien im Kolleg wahrscheinlich gemacht (int 13, 55).

Vor dem Hintergrund des Konflikts einigte man sich zumindest darauf, die vorgesehenen Schreiben zur Fristsetzung als erstes Stadium der Artikel-169-Verfahren um die Ein- und Ausfuhrmonopole bereits im Frühjahr an die nationalen Regierungen zu übersenden. Danach hatten die Regierungen der jetzt neun Mitgliedstaaten – Portugal war nicht mehr betroffen – zwei Monate Zeit, um ihre Bemerkungen der Kommission zu übermitteln.

The time limit for action is due to expire about the time of the Energy Council Meeting on November 30, 1992 when the Commission's Phase Two Proposals are due to be considered; the letters may therefore be seen to extract concessions from the Member States concerned with regard to these proposals.

(Whish 1993: 83)

Auch dieser Rückgriff der Kommission auf das Vertragsrecht traf auf erheblichen Widerstand der zuständigen Verbände Eurelectric und Eurogas sowie der meisten nationalen Regierungen.

In der Folge verpflichtete sich Großbritannien, die bestehenden ausschließlichen Rechte für den Import und Export von Elektrizität nach Nordirland abzuschaffen, woraufhin das Verfahren ausgesetzt wurde. Griechenland und Belgien, so wurde aus den Antworten deutlich, hatten keine entsprechenden ausschließlichen Rechte vergeben, so daß diese Fälle nicht weiter verfolgt wurden. Auch die Regierungen der anderen betroffenen Mitgliedstaaten (Frankreich, Dänemark, Spanien, Italien, Irland und die Niederlande) bestritten eine bestehende Vertragsverletzung. Die Niederlande beispielsweise verwiesen auf die Importberechtigung von Großverbrauchern in ihrem neuen Gesetz. Eine Ausdehnung dieser Freiheit auf Verteilungsunternehmen lasse sich nicht mit der Lieferverpflichtung der Produktionsunternehmen vereinbaren. Außerdem wurde bedauert, daß die Kommission parallel zur Kooperation mit den nationalen Regierungen und den betroffenen Unternehmen einseitig den Rechtsweg beschreiten wolle.⁴⁴ Frankreich, Italien und Spanien argumentierten sehr viel juristischer. So wurde bestritten, daß es sich bei der Elektrizität um eine Ware handele, und die Ausnahmen des Artikels 36 und des Artikels 90 II wurden bejaht. Angesichts des bestehenden Stromaustausches über die Verbände wurde eine negative Auswirkung der nationalen Ordnungen auf den innergemeinschaftlichen Handel verneint und die Rele-

44 Ministry of Economic Affairs. To: European Commission. Re.: Your letter dated 9 August 1991. Date: 18 November 1991.

vanz des Artikels 37 bestritten.⁴⁵ Im November 1992 wurde die zweite Stufe der Verfahren eingeleitet, indem die Kommission mit Gründen versehene Stellungnahmen an die Regierungen richtete, die ihnen zwei Monate Zeit für die Mitteilung der einzuleitenden Anpassungsmaßnahmen ließen.⁴⁶

Angesichts der geringen direkten Konsequenzen einer isolierten Abschaffung der Ein- und Ausfuhrmonopole setzte die Kommission mit den Verfahren primär ein Zeichen für ihre Entschlossenheit, die bestehenden Monopole mit ihren wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten zu bekämpfen, sollten sich die nationalen Regierungen im Rat nicht auf Maßnahmen zum Energiebinnenmarkt einigen können. Damit schuf sie sich ein Pfand, mit dem sie – wie noch zu sehen sein wird – wiederholt versuchte, die langwierigen Ratsverhandlungen unter Druck zu setzen. Die signifikanten Verzögerungen, die die Kommission schon bei diesem geringen Einsatz ihrer Möglichkeiten erfuhr – das Urteil erging erst 1997 – verdeutlichten die Schwierigkeiten der Wettbewerbsrechtsanwendung in diesem Bereich.

Über die politischen Schwierigkeiten hinaus offenbarte das Vorgehen gegen die Import- und Exportmonopole die erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten und inhaltlichen Unsicherheiten, mit denen die Kommission bei einem fallweisen Vorgehen im Energiebereich konfrontiert war. Nachdem ursprünglich zehn Mitgliedstaaten angeschrieben werden sollten, waren später nur noch fünf Länder betroffen (int 27). Faktisch bestanden bei allen Mitgliedstaaten Import- und Exportmonopole, diese konnten jedoch nur insoweit in die Verfahren einbezogen werden, wie sie gesetzlich fixiert waren. Tatsächliche Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, wie sie im deutschen Elektrizitätssystem zu finden sind, hätten juristisch ein anderes Vorgehen (auf der Grundlage von Artikel 85 und 86) verlangt. Insofern ging die Kommission also nur gegen die gesetzlichen staatlichen Import- und Exportmonopole vor, mußte jedoch darauf achtgeben, die hierbei entstehende Ungleichbehandlung gesetzlicher gegenüber den faktischen Monopolen gering zu halten (int 51). Diese Problematik der Ungleichbehandlung sprach auch dagegen, gleichzeitig die Transportmonopole aufzulösen.

45 Siehe Eurelectric, Section SIE, Groupe Juridique: Rapport sur la reponse de quelques etats membres a la lettre de »mise en demeure« envoyée par la D.G. IV dans la procedure de l'article 169 du traité CEE. Madrid, octobre 1991.

46 Zweiter Fortschrittsbericht, KOM(93) 261 endg., S. 12.

5.3 Verhandlungen im Schatten des Wettbewerbsrechts

Mit dem Hinweis auf Artikel 90 III und den eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren hatte die Kommission den Ratsverhandlungen einen Rahmen gesetzt. Durch die Verfahren konnte bereits eines der mit den Richtlinien angestrebten Teilziele, die Aufhebung der Ein- und Ausführmonopole, verwirklicht werden. Weitere vertragsrechtliche Maßnahmen waren nicht ausgeschlossen. Dies galt sowohl für die Realisierung der weiteren Liberalisierungsziele als auch für die Vertragskompatibilität nationaler Reformprozesse. Die Reaktion der Kommission auf die britische Reform hatte gezeigt, daß bei einer unilateralen Veränderung des nationalen Regimes »Gemeinschaftstreue« im Sinne des Binnenmarktziels gefordert würde, obwohl dies Nachteile implizierte. So hatte Spanien bei der Gestaltung seiner nationalen Reform, die zu dem Gesetz von 1994 führte, Schwierigkeiten mit der Kommission, die den Spielraum durch das Vertragsrecht begrenzte (López-Jurado 1994: 179; Cross 1996: 214–226). Auch die *Ijsselcentrale*-Entscheidung hatte den Akteuren der Mitgliedstaaten verdeutlicht, daß die nationale Ordnung der Elektrizitätswirtschaft nicht mehr alleine durch nationale Gesetze und privatrechtliche Verträge gestaltet werden konnte. Dazu kam die prinzipielle Möglichkeit privater Klagen für eine Aufhebung der Monopole für leitungsggebundene Energien.

Die Verhandlungen fanden so *nicht vor dem Hintergrund des Status quo als Rückfallposition* statt. Vielmehr bot sich den Regierungen die Wahl, in Ratsrichtlinien die zukünftige Ordnung des europäischen Energiemarktes mitzubestimmen oder Entscheidungen der Kommission und des Gerichtshofs in Kauf zu nehmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zunächst sehr ungleichmäßige Auswirkungen für die einzelnen Mitgliedstaaten haben würden. Dazu kamen weitere Nachteile, wie die mit einer Politik der Einzelfälle einhergehende Unsicherheit der konkreten Auswirkungen von Urteilen auf die eigene Situation. Angesichts der sehr langfristigen Investitionen im Energiebereich konnte niemand hieran ein Interesse haben. Darüber hinaus implizierte die notwendige Gemeinschaftstreue für nationale Reformen zwar keinen direkten Reformstopp, aber erhebliche Schwierigkeiten für jeden Versuch, die nationalen Standortbedingungen angesichts der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen im Binnenmarkt attraktiver zu machen.

Mit diesen Implikationen des Vertragsrechts für die Verhandlungen zeigte sich die Kommission trotz ihres vorsichtigen Vorgehens recht handlungsfähig. Schon der Hinweis auf die Vertragsregeln setzte den Ministerrat

unter Entscheidungsdruck. Allerdings war die Kommission wegen der Initiierung der Ratsverhandlungen gezwungen, es zunächst bei dieser nur indirekten Wirkung des Wettbewerbsrechts zu belassen. Die Prinzipien der guten Zusammenarbeit wären verletzt worden, hätte die Kommission zeitgleich zur Kompromißsuche im Rat über die Wettbewerbsregeln einseitig Fakten geschaffen. Die Regierungen konnten insofern mit dem Beginn der Verhandlungen auf ein Moratorium in der Wettbewerbsrechtsanwendung hoffen. Deswegen war aber nicht jeder Druck genommen, denn die eingeleiteten Verstoßverfahren konnten schlecht rückgängig gemacht werden, und ebenso wie das Initiativrecht implizierte die Rolle der Hüterin des Vertragsrechts eine Selbstbindung der Kommission, die nicht ohne weiteres aufgegeben werden konnte. Außerdem bestand weiterhin die Gefahr privater Beschwerden und Klagen gegen die Monopole, denen die Kommission ohne Rücksicht auf die Ratsverhandlungen hätte nachgehen können.

Der Handlungsdruck konnte nicht die Einigungsschwierigkeiten verringern, die die Regierungen durch die Heterogenität nationaler Regime zu bewältigen hatten. Für die Kompromißbereitschaft der Akteure mußte die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit von negativer Integration jedoch eine zentrale Rolle spielen, da sich dementsprechend ihre Rückfallposition änderte. Mögliche Beschwerden Privater, das Handeln der Kommission und die zukünftige Position des Gerichtshofs waren einzubeziehen. Bis ein Grundsatzurteil erging, war es ebensowenig ausgeschlossen, daß die Elektrizitätsversorgung unter die Ausnahme des Artikels 90 II fiel und keinerlei Änderungen vertragsrechtlich notwendig waren. Je nach Präferenz für einen stärker liberalisierten oder regulierten Energiebinnenmarkt und je nach Einschätzung der Relevanz der negativen Integration waren deshalb von den Regierungen in den Ratsverhandlungen größere oder kleinere Zugeständnisse zu erwarten.

5.3.1 Der Anfang der Ratsverhandlungen: Der erste Richtlinienvorschlag und die Stellungnahme des Parlaments

Trotz ihres Mißerfolgs mit dem Vorschlag für Kommissionsrichtlinien verfolgten die beteiligten Generaldirektionen in ihrem zusammen mit dem entsprechenden Entwurf für den Erdgasbinnenmarkt veröffentlichten »Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für

den Elektrizitätsbinnenmarkt«⁴⁷ in etwa dieselben Liberalisierungsziele. Die Marktöffnung der zweiten Stufe war jetzt abgeschwächt und der Vorschlag enthielt gleichzeitig die Reregulierungsmaßnahmen. Die Pläne basierten auf Artikel 57 II (Ausübung selbständiger Tätigkeiten), Artikel 66 (Vorschriften des Niederlassungsrechts für Dienstleistungen) und Artikel 100a. Das Europäische Parlament war in die Entscheidungsfindung im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit (Art. 149) einbezogen. Hiernach kann dem Parlament die Rolle des »conditional agenda setter« zukommen, wenn seine Änderungsvorschläge von der Kommission einbezogen werden, da der Rat diese nur einstimmig ablehnen kann (Tsebelis 1994).

Der Inhalt des *Richtlinienvorschlags* läßt sich in drei Punkten zusammenfassen⁴⁸: Erstens sollte der Aufbau und Betrieb von Produktionskapazitäten und Leitungen EG-weit durch die Aufstellung eines transparenten, nicht-diskriminierenden *Lizenzierungsregimes* geöffnet werden. Damit wurden die bestehenden Monopole für die Ein- und Ausfuhr von Elektrizität, für die Erzeugung und den Transport hinfällig. Nur die Verteilungsmonopole auf der lokalen Ebene blieben intakt. Als neues Element kam zweitens die notwendige Trennung (»unbundling«) des Managements und Rechnungswesens von Produktion, Transport und Verteilung bei vertikal integrierten Unternehmen hinzu. Vergleichbar der Reform im Fernmeldewesen sollte hierdurch die Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Bereichen unterbunden und wettbewerbsgerechtes Verhalten gefördert werden. Der dritte Punkt betraf den *Netzzugang* von Dritten (TPA) zu den Leitungen der Übertragungs- und Verteilungsunternehmen gegen eine entsprechende Vergütung. Dieses Recht sollte in dieser zweiten Phase noch auf Großanwender (über 100 GWh/Jahr)⁴⁹ und Verteilungsunternehmen (mit mindestens 3 Prozent des nationalen Gesamtverbrauchs) beschränkt werden können, so daß der dritten Phase ab 1996 ein größerer Stellenwert zukam. Um den Netzzugang zu verwirklichen, wurden einige regulative und organisatorische Vorkehrungen spezifi-

47 KOM(91) 548 endg. – SYN 384–385, Brüssel, den 21.2.1992. Für den Erdgasbinnenmarkt gab es eine gesonderte Richtlinie für die Förderung von Gas. Siehe Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung und Ausübung von Genehmigungen zur Suche, Exploration und Förderung von Kohlenwasserstoffen, am 25.3.1992 von der Kommission verabschiedet, KOM(92) 110 endg., ABl. EG Nr. C 139 vom 2.6.1992. Die Richtlinie wurde am 30.5.1994 vom Rat angenommen und im ABl. EG Nr. L 164 vom 30.6.1994 veröffentlicht.

48 KOM(91) 548, S. 10; Hancher/Trepte (1992: 150); Argyris (1993); Ehlermann (1993b).

49 Hier zeigt sich ein erheblicher Unterschied zum Entwurf der Kommissionsrichtlinie, wo die Grenze bei 5 GWh/Jahr lag. 100 GWh entspricht einer Nutzung von 25 MW für 4.000 Stunden jährlich.

ziert. Dazu gehörte ein Notifizierungs- und Schlichtungsverfahren, um Dritten bei der Durchsetzung ihrer neu geschaffenen Rechte zu helfen, aber auch die Benennung eines nationalen Netzbetreibers zum zentralen Ansprechpartner und Verantwortlichen für die Netzsicherheit.

Von den Richtlinienvorschlägen erregte besonders der Netzzugang Dritter die erbitterte Gegnerschaft der Mehrheit der nationalen Regierungen und betroffenen Unternehmen – eine Kontroverse, die auch in die Kommission hineinreichte. Eurelectric und Eurogas, die Gewerkschaften und der Verband der öffentlichen Unternehmen CEEP kündigten ihren Widerstand gegen diesen Plan an. Wie bereits bei den früheren Diskussionen um das »common carrier«-Prinzip deutlich geworden war, werteten die Betroffenen den Netzzugang als teilweise Enteignung, die bestehende und zukünftige Netzinvestitionen gefährde. Darüber hinaus könne, so argumentierten sie weiter, der Netzzugang aufgrund der technischen Gegebenheiten nicht ohne Risiko für die Netzsicherheit realisiert werden. Die Auflösung der geschlossenen Liefergebiete stelle die langfristige Versorgung der Bevölkerung in Frage und führe zu gravierenden Preisanstiegen für private Verbraucher, denn der Einnahmeverlust durch die Herauslösung der Großverbraucher aus der Verbundkalkulation müsse von den Kleinverbrauchern als »captive customers« getragen werden. Wohl noch schwerwiegender seien die Konsequenzen im Erdgasbereich, wo der langfristige Abbau der Vorkommen nicht mehr zu sichern sei. Insgesamt ließen sich bei einer Aufhebung der Monopolrechte Versorgungspflichten der EVU nicht mehr begründen, was gravierende Konsequenzen für eine ausgeglichene regionale Versorgung hätte. Ohne Not würde ein bisher gut funktionierender Bereich durch unüberlegte Reformvorschläge in seiner Existenz gefährdet, obwohl das Ziel des Energiebinnenmarktes auch auf anderem Wege zu erreichen wäre.

Eurelectric bemühte sich, konstruktive Gegenvorschläge zu unterbreiten. Der Wettbewerb bei der Erzeugung werde befürwortet, dessen Modalitäten seien jedoch national gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu gestalten. Der Binnenmarkt solle über Harmonisierungsmaßnahmen realisiert werden, da die unterschiedlichen Energie-, Umwelt- und Steuerpolitiken die großen Preisunterschiede verursachten.⁵⁰ Hier bestand insofern ein Interesse der EVU an einer gemeinsamen Politik, als die EVU in Hochpreisländern langfristig durch den im Binnenmarkt ausgelösten Standortwettbewerb unter Druck gerieten. National, das zeigten bereits die Bemühungen der Bundes-

50 Agence Europe 31.1., 19.2., 21.2., 17.4., 20.5., 21.5. und 20./21.7. 1992.

regierung, war eine Reform der Energiepolitik (Beispiel Kohlepfennig) jedoch schwer durchsetzbar. Dagegen lag in einem europäischen Vorgehen die Hoffnung, daß sich innenpolitische Widerstände besser überwinden ließen, wie auch das Problem der Gemeinschaftstreue besser zu meistern sei.

Deutliche Unterstützung erhielt die Kommission von den Verbänden der Großverbraucher. Die europäische Chemieindustrie mit ihrem Verband CEFIC, die belgischen industriellen Verbaucher (FEBELIEC) und auch der europäische Dachverband IFIEC-Europe sprachen sich für die Liberalisierung und besonders für den Netzzugang Dritter aus.⁵¹

Den nationalen Regierungen wurden die Vorstellungen der Kommission zum ersten Mal im Oktober 1991 unterbreitet; außerdem bemühte sich Energiekommissar Cardoso, durch bilaterale Gespräche in den Hauptstädten Unterstützung zu gewinnen. Ein erster Meinungsaustausch im Rat zeigte, daß die Meinungen hinsichtlich des Netzzugangs Dritter sehr geteilt waren. Nur Großbritannien und Portugal traten für dieses Vorhaben ein, so daß Cardoso die Bestätigung seines Vorgehens allein aus der Tatsache schließen mußte, daß »keine Delegation kategorisch und vollständig diesen Vorschlag zurückgewiesen hat«.⁵²

Only the UK electricity industry appears to be *a priori* adapted to the letter and spirit of the Commission's proposals, apart from some small details (requirement to purchase nuclear electricity, the fossil fuel levy, etc). This is not by chance since the UK example seems to have been the inspiration of the reformers.

(De Paoli/Finon 1993: 215; HiO)

Die nächste Ratssitzung verdeutlichte die Vorbehalte der nationalen Regierungen. Deutschland, die Niederlande und Spanien kritisierten die Vorschläge als zu detailliert und sprachen sich für mehr Subsidiarität angesichts der heterogenen Ausgangslage aus. Für die deutsche Regierung, die der Einführung größeren Wettbewerbs in die leitungsgebundene Energieversorgung zunehmend aufgeschlossen gegenüberstand, implizierte der Vorschlag zu viel Regulierung. Man hätte die Richtlinie nicht im Rahmen des GWB, sondern nur über energiespezifische Wettbewerbsregeln umsetzen können, was einen Bruch mit der deutschen Regulierungstradition bedeutet hätte. In der gemischtwirtschaftlichen deutschen Struktur hätte der Vorschlag quasi die Enteignung der Verbundunternehmen und die Gründung einer Verbundge-

51 Agence Europe 7.3., 2./3.3. und 9./10.6.1992.

52 Agence Europe 6./7.4.1992.

sellschaft verlangt, und vertikal integrierte Unternehmen hätten aufgelöst werden müssen (int 10; Baur/Moraing 1994). Das französische System war durch den Vorschlag noch sehr viel grundsätzlicher betroffen, weil die für das Atomprogramm notwendige langfristige Planung im Wettbewerb nicht aufrechtzuerhalten war und man national an dem als sehr erfolgreich geltenden System festhalten wollte. Die französische Regierung hob deshalb die Gefährdung der langfristigen Versorgungssicherheit durch die Pläne hervor. Auch Griechenland und Belgien waren gegen den Entwurf, wobei Belgien wegen des billigen französischen Stroms die Liberalisierung als existentielle Gefahr für das eigene System fürchtete (int 14, 15).

Unter britischem Vorsitz konnte man sich Ende des Jahres auf Schlußfolgerungen einigen, für die auch die Präsidentschaft Zugeständnisse machte. Hiernach wurde die Kommission aufgefordert, ihren Vorschlag besonders im Hinblick auf den Netzzugang Dritter abzuändern. Des weiteren sollten die Besonderheiten des Elektrizitäts- und Gasmarktes und die Unterschiede der beiden Sektoren stärkere Beachtung finden. Außerdem wurden die Versorgungssicherheit, der Umweltschutz und die öffentlichen Dienstleistungen hervorgehoben sowie ausreichend lange Übergangsregeln und ein Minimum an zusätzlicher Regulierung gefordert. Im Juni 1993 wurden diese Punkte in einer weiteren Schlußfolgerung des Rates erneut wiederholt, um auf diese Weise die Diskussion »am Leben zu erhalten«, denn die Kommission wartete für die Änderung ihrer Vorschläge erst die Stellungnahme des Parlaments ab. Wie schon zuvor und anders als bei der Telekommunikation wurden die periodischen Äußerungen des Rates nicht von der Kommission durch Vorschläge zu Entschließungen vorbereitet, sondern gingen auf die jeweilige Ratspräsidentschaft und deren Interesse zurück, durch einstimmig angenommene *Schlußfolgerungen* den unter ihrem Vorsitz erzielten Fortschritt zu dokumentieren, wenn es schon nicht möglich war, mit einem gemeinsamen Standpunkt den ersten Verfahrensschritt im Rat abzuschließen.⁵³

Der zuständige Parlamentsausschuß für Energie, Forschung und Technologie (CERT), in dem die Sozialisten die Mehrheit hatten, zeigte bald die Bereitschaft, sich als Fürsprecher der Kritiker einzusetzen. Berichterstatter war der belgische Sozialist Desama, der stark von den belgischen Problemen mit dem Energiebinnenmarkt beeinflußt war (int 15). Ein erster Berichtsentwurf von Desama wurde dem Ausschuß im März 1993 unterbreitet. Ähn-

53 Dagegen zeigen Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, daß diese Kompromißsuche keinen Erfolg hatte und sich die Einstimmigkeit nicht herstellen ließ.

lich den Vorstellungen der kontinentalen Mitglieder von Eurelectric wurde hierin der Schwerpunkt auf die Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Energiepolitiken gesetzt und für einen Aufschub der Liberalisierung bis Ende 1998 plädiert. In der Folge gelang es, die zunächst mehr als 580 Änderungsanträge auf etwas über hundert Vorschläge je Richtlinienentwurf zu reduzieren, wozu auch ein trilaterales Treffen des Ausschusses mit dem Rat und der Kommission beitrug. Im November wurde der Desama-Bericht in erster Lesung vom Parlament angenommen, wobei sich die Christdemokraten als Liberalisierungsbefürworter der Stimme enthielten, um die einheitliche Position des Parlaments nicht zu gefährden.⁵⁴

Der Bericht enthielt in seinem ersten Teil die ausführlichen Änderungsanträge für die Richtlinienvorschläge und faßte in einem zweiten Teil die befürworteten Grundsätze zusammen. Auch hier wurde die Notwendigkeit der Harmonisierung als Voraussetzung einer Liberalisierung betont, was durch die damit verbundenen Entscheidungsblockaden das faktische Aus für die dritte Liberalisierungsstufe bedeutete. Ferner wurde die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen hervorgehoben und die Schaffung von Elektrizitäts- und Gasräten als Aufsichtsorgane auf der nationalen Ebene angeregt. Die Liefermonopole der Verteilungsunternehmen sollten aufrechterhalten und die Einführung von Wettbewerb auf die Erzeugung und auf Teile der Übertragung beschränkt werden. Hinsichtlich der Zulassung neuer Produzenten sprach man sich als Alternative zur Genehmigungserteilung für öffentliche Ausschreibungen aus. Der Zugang zum Netz sollte für Großverbraucher nur über Verhandlungen ermöglicht und für Verteilungsunternehmen noch weiter eingegrenzt werden. Statt über ein »unbundling« der Unternehmen sollte die Kostentransparenz über die Prüfung interner Rechnungsunterlagen verwirklicht werden.

Von den ursprünglichen ehrgeizigen Liberalisierungsplänen der Kommission blieb hiermit nicht viel übrig. Darin spiegelte sich unter anderem eine wichtige in der Zwischenzeit eingetretene Veränderung wider. Mit dem im

54 Agence Europe 19.11.1993. Europäisches Parlament (12.10.1993): Bericht des Ausschusses für Energie, Forschung und Technologie über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (KOM(91) 0548 endg. – C3-0102/92 – SYN 384) und über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (KOM(91) 0548 endg. – C3-0102/92 – SYN 385), A3-0281/93; PE 203.946/endg./Teile A und B. Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. ABl. EG Nr. C 329/150 vom 6.12.1993.

November 1993 in Kraft getretenen *Vertrag von Maastricht* hatte sich die Rechtsbasis der Richtlinien geändert. Jetzt galt das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 189b, das dem Parlament bei absoluter Mehrheit ein effektives Vetorecht über Richtlinienvorschläge einräumt (G. Schneider 1995). Damit war das Parlament für die die Liberalisierung ablehnenden Verbände der Erzeuger (Eurelectric) und der kommunalen Unternehmen ein zentraler Ansprechpartner und möglicher Rettungsanker. Die Abstimmungsenthaltung der Christdemokraten verhiess jedoch, daß mit einer ähnlichen inhaltlichen Position des Parlaments bei der zweiten Lesung nicht zu rechnen war.

Durch den Übergang auf das Richtlinienverfahren war der Kommission so ein neuer Gegenspieler erwachsen. Als Hüterin der Verträge konnte sie zu weitgehende Änderungsanträge jedoch jederzeit ablehnen, und ihre Initiativfunktion gab ihr die Möglichkeit, die Richtlinienvorschläge zurückzuziehen oder zu verändern. Dazu kam die Alternative, das Wettbewerbsrecht anzuwenden. Hiermit konnte die Kommission – unter der Voraussetzung einer unterstützenden Rechtsprechung des Gerichtshofs – die Liberalisierungsziele schrittweise selbst verwirklichen. Mit den eingeleiteten Verstoßverfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole hatte sie bereits ein konkretes Zeichen gesetzt, hinter das sie in den Verhandlungen nicht würde zurückfallen können, um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren.

It has been argued that competition in production in electricity markets, third party access and unbundling may all be secured through reliance on the basic provisions of Community law. Thus, if the Member States fail to reach agreement on the Commission's proposals for a directive based on Article 100A, the Commission may well avail itself of an alternative strategy. The Court has now confirmed its powers not only to adopt Directives on the basis of Article 90(3), but also to adopt »repressive« decisions, requiring individual Member States to remove or adjust special or exclusive rights which are in conflict with the Treaty rules on free movement and competition. (Hancher/Trepte 1992: 160)

5.3.2 Die mögliche Ausnahme der Elektrizitätswirtschaft: Die »service public«-Debatte und die Corbeau- und Almelo-Urteile des EuGH

Der Einfluß des Parlaments erschöpfte sich nicht in den formalen Rechten des Richtlinienverfahrens. Gemeinsam mit anderen Liberalisierungskritikern engagierte es sich in dem Unterfangen, die wettbewerbsrechtlichen Residualrechte der Kommission einer öffentlichen Diskussion und Änderung

zu unterziehen. Mit der »service public«-Debatte⁵⁵ wurde versucht, ein Gegengewicht zu der vorherrschenden Liberalisierungsorientierung bei der Gestaltung des Binnenmarktes zu bilden (Belloubet-Frier 1994). Die umstrittene Energiepolitik war ebenso ein Anstoß für diese Diskussion wie die Gefahr der Wettbewerbsrechtsanwendung und der Beihilfenkontrolle im Post- und öffentlichen Verkehrswesen. Besonders in Frankreich, Belgien und Italien wären diese Bereiche von der Vollendung des Binnenmarktes außerordentlich stark betroffen, gelänge es nicht, einen Konsens dahingehend zu erzielen, den Bereich des »service public« vom Wettbewerbsrecht auszunehmen.

Parallel zu den Diskussionen um den Energiebinnenmarkt begannen in Frankreich besorgte Diskussionen über die Zukunft des »service public« unter den mit diesen Dienstleistungen an höchster Stelle betrauten Kadern der Eliteschulen, vor allem der Ecole de Polytechnique (Cohen 1996: 178–185; Bauby/Boual 1997: 320–22). Zu dieser Zeit erstellte auch der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) einen ersten Bericht über die öffentlichen Unternehmen für die Kommission. Er führte zu dem Vorschlag, eine Charta des öffentlichen Dienstes auszuarbeiten, und fand die Zustimmung von Kommissionspräsident Delors. Bekannter wurde das Vorhaben Anfang 1993, als eine Gruppe belgischer und französischer Industrieller aus der Versorgungswirtschaft in Brüssel ein großes Kolloquium durchführte.⁵⁶ Kurz darauf reichte die französische Regierung unter Bérégoovoy ein Memorandum in den Ministerrat für Verkehr ein, das die klassischen Argumente des Marktversagens wiederholte und die Kommission bat, eine »Public Service Charta« als Rahmen für die Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität, Transport, Post und Telekommunikation auszuarbeiten.⁵⁷ Die Initiative wurde vom Europäischen Parlament aufgegriffen, wo die Sozialdemokratische Fraktion im Frühjahr 1994 eine Konferenz zu diesem Thema abhielt (Linkohr 1995).⁵⁸ Auch der WSA beteiligte sich ebenso wie einige Verbände, vor allem die Gewerkschaften.

55 Der »service public« hat keine Entsprechung im Deutschen. Am ehesten läßt sich der Begriff mit »öffentliche Dienstleistungen« übersetzen.

56 Siehe die Beiträge in Stoffaës (1994b).

57 *Mémoire sur les services publics, remis à la Commission des Communautés européennes par le gouvernement français. Conseils des ministres du 17/3/93 et Procès-verbal hebdomadaire de la Commission n° 1552 de l'année 1993.*

58 Siehe auch Europäisches Parlament, Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik: Bericht über die »öffentlichen Unternehmen, Privatisierungen und den öffentlichen

Anschließend an die mit dem Maastrichter Vertrag begonnene politische Union zielte der Vorstoß darauf, den Bereich der Versorgungswirtschaft aus der wirtschaftlichen Integration auszunehmen und als Element der politischen Union zu definieren. Damit hob man auf eine Spezifizierung der in Artikel 90 II gewährten Ausnahme für »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« ab. Statt des bisher verfolgten sektorspezifischen Ansatzes, der zu sektoralen Unterschieden in der Anwendung der Wettbewerbsregeln führte, sollte eine horizontale Definition einen Grundbestand an öffentlichen Dienstleistungen erhalten und vor allem den Betroffenen eine langfristige Handlungsperspektive sichern. Die 1996 beginnende Regierungskonferenz mit der geplanten Vertragsrevision bot die Chance, eine solche Änderung des Artikels 90 einzubeziehen. Neben der Sozialcharta und den transeuropäischen Netzen eignete sich die »Public Service Charta« als ein weiterer Pfeiler der politischen Union. Insofern war das *Konzept auch attraktiv für die Kommission*, die eine Schmälerung der wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen gegen eine Vertiefung der Integration eintauschen könnte (Egenhofer 1995a: 8).

Arbeiten in der Kommission zu diesem Thema konnten nicht zu einem konsensfähigen Ergebnis geführt werden (Egenhofer 1995b). Angesichts der Unterschiede zwischen den »utilities« ist es schwer, sie unter einen einheitlichen Rechtsrahmen zu subsumieren (Bauby/Boual 1997: 314; int 47). Dies lag auch daran, daß sich die »service public«-Debatte sehr auf Frankreich, Belgien, Italien und Spanien konzentrierte und wenig Unterstützung in den anderen Ländern fand (int 26, 27, 53). Dahinter stand das unterschiedlich gewachsene Verständnis über die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten, so daß der »service public« in Ländern wie Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden kaum eine Entsprechung findet (Le Nestour/Zinow 1994; Wachsmann/Berrod 1994: 45; Vandamme 1997).⁵⁹ Die die Debatte stark beeinflussenden französischen Akteure agierten vor dem Hintergrund des »esprit de corps« der Ingenieurschulen mit einem zentralistischen und technokratischen Verständnis, das in den anderen Ländern weitgehend unbekannt ist (int 33, 47; Cohen 1992; Bauby/Boual 1997: 320).

Dienst in der Europäischen Gemeinschaft«, Berichtstatter: Roberto Speziale (A 3-0254/94/Teil A und B; 19. April 1994). PE 208.630/eng./Teil A, B.

59 Die deutsche öffentlich-rechtliche Anstalt hat interessanterweise ihren Ursprung im »service public« des französischen Rechts (Mestmäcker 1988: 541).

Anstelle der Kommission brachte die CEEP 1995 ein Diskussionspapier zu den öffentlichen Dienstleistungen heraus (Decker 1997).⁶⁰ Es beinhaltete einen Vorschlag für eine Änderung des Artikels 90. Die Geltung des Artikels 90 sollte auf Finanzmonopole beschränkt werden. Artikel 90 II würde in einen einzufügenden Artikel 94a integriert, der ein neues Vertragskapitel zu »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« begründen würde. Der Artikel legte bestimmte Dienstleistungspflichten fest und stellte die Erbringung der Dienste weitgehend unter die Obhut der nationalen Regierungen. Gemeinschaftsweite Maßnahmen fielen unter das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 189b, und die vormals so weitgehenden Rechte der Kommission würden auf die Formel »sorgt für die Durchführung der vorstehenden Bestimmungen und achtet auf deren Einhaltung« beschnitten. Enthalten war außerdem ein Vorschlag für eine »Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«, die von den Regierungen verabschiedet werden sollte.

Die Debatte konnte sich auf zwei EuGH-Urteile stützen, die verglichen mit der vorherigen sehr liberalen Rechtsprechung eine *Trendwende* zu bedeuten schienen. Bei dem ersten Fall, *Corbeau*, der 1993 entschieden wurde, handelt es sich um eine Vorabentscheidung (Art. 177) auf Anfrage eines belgischen Gerichts.⁶¹ Paul Corbeau hatte in Lüttich einen privaten Postzustelldienst betrieben. Sendungen wurden bei den Kunden abgeholt und an Adressaten in Lüttich am nächsten Vormittag zugestellt. An Adressen außerhalb Lüttichs gerichtete Sendungen übergab er der belgischen Post. Die Régie des Postes klagte ihn des Verstoßes gegen das belgische Postmonopol an. Die an den EuGH gerichtete Frage war, ob diese nationalen Vorrechte unter Artikel 90 des Vertrags hinfällig wären. Es handelte sich hierbei um einen rein nationalen Tatbestand, wie die Kommission und der Generalanwalt hervorhoben, ohne Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel (Hancker 1994a: 110, 113, 121), was die sehr große Reichweite des europäischen Wettbewerbsrechts unterstreicht.

Der Gerichtshof bestätigte in seinem Urteil, daß Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, nur insoweit den Vertragsregeln unterliegen, als die Erfüllung ihrer Aufgaben hierdurch nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Ausschließlichkeitsrechte sind zulässig, soweit sie zur Erfüllung der Aufgabe notwendig

60 CEEP: Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen (unbearbeitete Übersetzung), Brüssel, April 1995.

61 Rechtssache C-320/91 P, Procureur du Roi v. Paul Corbeau, Urteil vom 19.5.1993.

sind. Hierunter faßte der Gerichtshof auch die Zulässigkeit von Monopolen in rentablen Bereichen, weil nur so die Möglichkeit zur Quersubventionierung gegeben sei. Dienstleistungen, die besondere Leistungen beinhalteten, dürften deshalb jedoch nur so weit besonderen Rechten unterworfen werden, wie es für das wirtschaftliche Gleichgewicht der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse notwendig sei. Die entsprechende Prüfung obliege den nationalen Gerichten. »[T]his is the first case where the Court can be said to have truly attempted to grasp the nettle of defining the scope of the ›public service‹ exemption, as provided in Article 90 (2) EEC« (Hancher 1994a: 106).

Mit dem Fokus auf das wirtschaftliche Gleichgewicht der Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse interpretierte der Gerichtshof Artikel 90 II großzügiger als die Kommission. Da es sich jedoch hauptsächlich um eine Interpretation von Artikel 90 II in Verbindung mit Artikel 90 I handelte, konnte man hieraus nicht ersehen, ob der Gerichtshof Verstöße gegen Artikel 85 und 86 in Verbindung mit Artikel 90 II ebenso milde interpretieren würde (Schroeder 1994: 136).

It is perhaps hardly surprising that this judgment is hailed at one and the same time as heralding the end of monopoly rights in the public service sectors and as an unequivocal endorsement of the legitimacy of those rights: the state monopoly is dead – long live the state monopoly. (Hancher 1994a: 111)

Trotz der Unsicherheit über die konkreten Auswirkungen des Urteils wurde es von den Vertretern der Versorgungsbetriebe sehr begrüßt. Teile der Elektrizitätswirtschaft sahen sich durch die erlaubte Quersubventionierung für die Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse in ihren Monopolrechten bestätigt. Das galt jedoch nicht für die deutschen Unternehmen, weil sie nicht als betraute Unternehmen im Sinne von Artikel 90 II angesehen werden (Le Nestour/Zinow 1995: 79–80).

Ein weiteres Urteil, das im folgenden Jahr im *Almelo*-Fall erging, brachte mehr Klarheit und konnte als Bestätigung einer Trendwende des Gerichtshofs interpretiert werden. Auch bei diesem Fall handelte es sich um ein Vorabentscheidungsverfahren. Die Gemeinde Almelo und die dem Verfahren beigetretenen anderen Gemeinden mußten dem sie versorgenden Regionalunternehmen nach dessen allgemeinen Geschäftsbedingungen einen Ausgleichszuschlag entrichten, der für die Differenz zwischen den höheren Kosten der ländlichen Versorgung im Vergleich zu den städtischen Gebieten aufkam. Der EuGH wurde in diesem Streitfall angerufen, weil das Gericht in Arnheim der Auffassung war, daß die Ausgleichsabgabe nur deshalb aufer-

legt werden konnte, weil die Geschäftsbedingungen die Gemeinden auch verpflichteten, ihren gesamten Strombedarf bei dem Regionalunternehmen zu decken. Diese Ausschließlichkeitsklausel wirkte sich als Importverbot aus. Sie fand eine Entsprechung in einer Vereinbarung zwischen dem Verbundunternehmen SEP und den Erzeugern und war bereits Gegenstand der *Ijsselcentrale*-Entscheidung der Kommission. Die Berufung gegen die gleichlautende Einschätzung des Gerichts erster Instanz (Fall *Rendo*) wurde bis zur *Almelo*-Entscheidung ausgesetzt.⁶² Der EuGH hatte die europarechtliche Zulässigkeit der Alleinabnahmeverpflichtung zu klären.

In seinem Urteil verneinte der EuGH die Relevanz von Artikel 37 (Handelsmonopol), weil die Monopolstellung auf Verträge zwischen Unternehmen zurückzuführen gewesen sei. Stattdessen sei Artikel 85 anwendbar. Inwieweit eine kollektive marktbeherrschende Stellung nach Artikel 86 vorliege, müsse das nationale Gericht prüfen, obwohl hier ein früheres Urteil bereits den aus Alleinabnahmeverpflichtungen resultierenden Marktmachtmißbrauch bestätigt hatte. Auch die Relevanz von Artikel 90 II wurde bejaht, da der Regionalversorger mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sei. Ähnlich wie im Fall *Corbeau* stellte das Gericht fest, daß diese Verpflichtung eine Ausnahme von den Vertragsregeln rechtfertigen könne, und es sei Aufgabe des nationalen Gerichts, festzustellen, ob die Alleinabnahmeverpflichtung, die die Einfuhr von Elektrizität verhindere, für die Erfüllung der Aufgabe notwendig sei.

Der Subsidiarität wurde durch beide Urteile mehr Gewicht verliehen, und die »service public«-Befürworter werteten die Anerkennung des für die Finanzierung defizitärer Dienste notwendigen Monopols an profitablen Diensten als wichtigen Erfolg. Angesichts der Haltung der Kommission und der Mehrheitsverhältnisse im Rat konnte der EuGH mit diesen Urteilen eventuell zu einer Art Hoffnungsträger werden, denn die anderen Regierungen ließen sich kaum auf die »service public«-Debatte einschwören. Nur das französische Parlament verpflichtete seine Regierung frühzeitig, bei der Vertragsrevision für die Änderung des Artikels 90 einzutreten (int 43). Im Sommer 1996 forderte Premierminister Juppé offen die Änderung des Artikels 90. Im Hinblick auf das Einstimmigkeitserfordernis einer Vertragsrevision gab es jedoch auch innerhalb Frankreichs Skepsis. Man mußte befürchten, daß eine Neudefinition des Artikels 90 II bei den gegebenen

62 Rechtssache C-393/92 *Gemeente Almelo v. Energiebedrijf Ijsselmij NV*, Urteil vom 27.4.1994. Siehe Hancher (1995: 307–309) für den Zusammenhang der Fälle.

Machtverhältnissen im Europäischen Rat zu einer Verschlechterung führen würde (int 36).

On voit bien l'avantage qu'il y aurait à définir une »charte« du service public européen (lisibilité, cohérence, stabilité), mais le consensus sera-t-il ambitieux ou minimaliste? Ne risque-t-on pas, dans certains secteurs (transports, télécoms, postes) de se retrouver dans une situation moins favorable qu'aujourd'hui!⁶³

Aus den Urteilen zu *Corbeau* und *Almelo* ergaben sich weitere Konsequenzen für die Debatte, denn der Verweis auf die Subsidiarität für die Interpretation des Artikels 90 II und die Frage von notwendigen Einschränkungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bedeuteten für die EVU, daß sie je nach nationaler Rechtsprechung mit sehr unterschiedlichen Bedingungen konfrontiert werden könnten. »The difficulty with the entire approach in *Almelo* is that each and every case of competition in the energy sector will have to be assessed on its individual merits« (Hancher 1995: 322). Bei gleichzeitig vermehrtem grenzüberschreitenden Handel konnte dies den Anreiz bilden, doch noch für eine einheitliche europäische Regelung zu stimmen.

5.3.3 Mangelnde Reziprozität: Der abgeschwächte Kommissionsvorschlag, der französische Gegenentwurf und die endgültige Einigung

Vor dem Hintergrund der »service public«-Diskussion bemühte sich die Kommission, der Kritik durch die Änderung ihrer ursprünglichen Vorschläge entgegenzukommen. Schon vor der Verabschiedung des Desama-Berichts durch das Parlament hatte Energiekommissar Matutes, der Cardoso Anfang 1993 abgelöst hatte, auf der Ratssitzung im Sommer desselben Jahres dargelegt, daß die Kommission einen verhandelten Netzzugang Dritter statt des regulierten Systems vorschlagen wolle. Die jeweiligen Modalitäten sollten dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt werden können.

63 Les services publics et l'Europe: une chance ou une menace? Par Jean-Pierre Jouyet et Chantal Momège (Le Monde 1.6.1995; Jouyet ist der ehemalige Kabinettchef von Delors).

Jeder Mitgliedstaat hätte also sein eigenes System: so kann man sich vorstellen, daß sich Deutschland auf seine Kartellregelungen stützen wird oder England auf sein regulierendes System. Man kann sich auch neue Systeme vorstellen, wie beispielsweise die Einrichtung eines Schiedsverfahrens.⁶⁴

Großbritannien und Portugal befürworteten weiterhin den ursprünglichen Vorschlag. Dennoch stimmten beide Regierungen den zweimalig gefaßten Schlußfolgerungen des Rates mit der Aufforderung an die Kommission zu, die Vorschläge abzuändern. Die Auseinandersetzungen im Rat und auch im Parlament hatten erkennen lassen, daß man nicht in einem Schritt den avisierten Liberalisierungsgrad würde erzielen können. Die Tatsache, daß sich bietende Vetomöglichkeiten von den Regierungen nicht genutzt wurden, um ihre eigene Position zu unterstützen, verdeutlicht das bestehende Einvernehmen im Rat, daß angesichts der zentralen Bedeutung der leitungsgebundenen Energie Konsens über die neue Regelung erzielt werden müsse (int 41).

In Erwartung der neuen Kommissionsvorschläge zeigte sich selbst Frankreich kompromißbereiter. Angesichts dessen versuchte die Kommission ihrerseits, positive Anreize für eine rasche Einigung über das Dossier zu setzen. Sollten sich die Anzeichen für die Kooperationsbereitschaft bestätigen, so verkündete Wettbewerbskommissar Van Miert, könnte die Kommission beschließen, bei den laufenden Verstoßverfahren gegen Frankreich, Spanien, Dänemark, Irland, Italien und die Niederlande auf die Einleitung der dritten Phase – die Anrufung des Gerichtshofs – zu verzichten. In diesem Fall könnte der Energiebinnenmarkt weitgehend von der politischen Diskussion gestaltet werden. Darüber hinaus existierte ein zwischen Kommissar Van Miert und dem französischen Industrieminister Longuet im Juni 1993 getroffenes Einverständnis, daß die Anrufung des Gerichtshofs verzögert werden soll, um Frankreich und dem Europäischen Parlament – sowie den anderen betroffenen Regierungen – Zeit zu geben, die notwendigen Entwicklungen vorzubereiten.⁶⁵

Die Kommission verabschiedete ihre geänderten Vorschläge für den Elektrizitäts- und den Erdgasbinnenmarkt im Dezember 1993. Mit ihnen wurde den Änderungsanträgen des Parlaments und den Ratsschlußfolge-

64 Agence Europe 7.7.1993.

65 Compte rendu analytique officiel de la séance de l'Assemblée Nationale du 25 novembre 1993, »débat d'orientation sur l'organisation électrique et gazière dans le contexte européen« (82ème séance de la première session ordinaire de 1993–1994), S. 3. EC Energy Monthly 62/2, 14.2.1994. Siehe auch die Äußerung von Lukes in Baur (1994: 116f.).

rungen teils entsprochen.⁶⁶ Für die Einrichtung neuer Produktions- und Übertragungskapazitäten (mit Ausnahme von Eigen- und unabhängigen Erzeugern) wurde zusätzlich zur Lizenzierung ein Ausschreibungsverfahren zugelassen. Für vertikal integrierte Unternehmen war statt getrennten Managements nur noch eine gesonderte Rechnungslegung notwendig. Anstelle des reglementierten Zugangs Dritter zum Netz sollte die Netzbenutzung jetzt ausgehandelt werden. Andere Vorschläge des Parlaments, wie die Harmonisierung nationaler Politiken als Voraussetzung für die Einleitung der dritten Stufe der Liberalisierung, wurden explizit abgelehnt.

Schon im Januar einigte sich die Kommission darauf, mit der Anrufung des Gerichtshofs die dritte Phase der Verstoßverfahren gegen die betroffenen sechs Länder einzuleiten und die Verhandelnden stärker unter Druck zu

66 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. KOM(93) 643 endg. – COD 384, 385, Brüssel 7.12.1993. Auch veröffentlicht in ABl. 1994 C 123/1 vom 4.5.1994.

Zur selben Zeit konnte man sich für die zum Gasvorschlag komplementäre Richtlinie zur Exploration von Kohlenwasserstoffen bereits auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen, wobei es zu einer interessanten Paketlösung kam, für die die Setzung der Tagesordnung durch die Präsidentschaft eine Rolle spielte, weshalb hier kurz darauf eingegangen werden soll. Diese Richtlinie war insofern umstritten, als Norwegen die Ausbeutung seiner Vorkommen durch britische Firmen fürchtete. Die Interessen Norwegens wurden im Rat von Dänemark zusammen mit Deutschland vertreten. Die deutsche Regierung, die selbst keine Interessen in dieser Frage hatte, war von Norwegen stark zur Unterstützung gedrängt worden. Die Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes scheiterte jedoch aufgrund einer geschickten Verbindung zur Frage der Kohlebeihilfen. Großbritannien hatte den belgischen Vorsitz dazu gebracht, die Kohlebeihilfen als Tagesordnungspunkt hinter die Kohlenwasserstoffrichtlinie zu setzen. Damit entstand für Deutschland die unangenehme Situation, daß ein Eintreten für Dänemark und Norwegen die Briten als Gegner der Kohlebeihilfen auf den Plan gebracht hätte. Nur Spanien und die Bundesrepublik hatten ein direktes Interesse an dieser Regelung, die jedoch einstimmig zu verabschieden war. Italien nahm diese Gelegenheit wahr und versuchte, seine Zustimmung an die Genehmigung von Stahlbeihilfen zu knüpfen, die gar nicht Teil der Tagesordnung waren. Dies warf große Probleme auf. Ein solcher Versuch der positiven Koordination erfordert in sehr viel höherem Maße die Verrechnung verschiedener Vor- und Nachteile als die implizite Verknüpfung zweier Tagesordnungspunkte mit der Androhung des Vetos. Für Deutschland war dieses Verhandlungsangebot insofern auch nicht diskutabel. Das Verhalten anderer Länder in dieser Frage, beispielsweise von Frankreich, läßt dagegen erkennen, wie verschiedene Issues im Normalfall verknüpft werden. Ohne besondere eigene Interessen verhielt sich Frankreich in diesem Fall den deutschen Problemen gegenüber verständnisvoll, durchaus in der Erwartung, daß Deutschland sich in einem entsprechenden Fall ähnlich vermittelnd zeigen würde (int 10; Agence Europe 1.12.1993, 11.12.1993. Siehe auch Lyons 1994: 14).

setzen. Vor dem Energieausschuß des Parlaments gab Energiekommissar Matutes zu, er hätte lieber die Ratstagung im Mai abgewartet, die Entscheidung sei dann aber auf Vorschlag des Wettbewerbskommissars Van Miert einstimmig im Kolleg gefallen. Diesen Entschluß kritisierte der Ausschuß scharf, ohne jedoch die Kommission zu einem Verzicht ihrer Maßnahme aufzufordern.⁶⁷ Tatsächlich wurde für die Anrufung des EuGH noch die Ratssitzung abgewartet.

Die Vorbereitungsarbeiten für dieses nächste Treffen im Mai offenbarten, daß trotz der Abschwächung des Kommissionsvorschlages keine Einigung in Sicht und der von den Verfahren ausgehende Druck nicht überflüssig war. Um die Entscheidung zu erleichtern, wurde zunächst beschlossen, fortan die zwei Bereiche getrennt zu behandeln, und den Gasmarkt bis zu einer Einigung über den Elektrizitätsbinnenmarkt zurückzustellen. Allein für die Elektrizitätsrichtlinie wurde von 200 Vorbehalten der Delegationen gesprochen, und die Frage des Netzzugangs war weiterhin besonders strittig. Bemüht darum, Fortschritte zu erzielen, bat die griechische Präsidentschaft um Vorschläge (int 36). Frankreich brachte daraufhin einen Gegenentwurf zum Netzzugang Dritter in die vorbereitenden Beratungen der Ratsarbeitsgruppe und des COREPER ein, den es als gleichberechtigtes Alternativmodell zur Liberalisierung in den Richtlinienvorschlag aufgenommen wissen wollte. Obwohl die Details dieses *Alleinkäufermodells* lange unklar blieben – Frankreich reichte erst Monate später ein vorläufiges Dokument in die Beratungen ein (int 14) – sprach sich eine Mehrheit der Delegationen bereits zu diesem Zeitpunkt für ein zweigleisiges Vorgehen aus. Dazu wurde COREPER in den Schlußfolgerungen gebeten, die Modalitäten der parallelen Einführung sowohl eines Genehmigungs- und eines Ausschreibungsverfahrens als auch des verhandelten Netzzugangs und des Alleinkäufersystems näher zu prüfen. Die Kommission – vertreten durch den neuen Energiekommissar Oreja (Matutes war in das Europäische Parlament gewählt worden) – hatte noch keinen Standpunkt zu dem veränderten Vorschlag und betonte lediglich bestimmte Vorbedingungen. Unbedingt dazu gehörte die Aufhebung der Ein- und Ausfuhrmonopole, da die Kommission schlecht diese Monopole vor den Gerichtshof bringen und ihre Existenz gleichzeitig in einem Richtlinienentwurf billigen konnte. Insofern wurde durch die Verfahren eine deutliche Selbstbindung erreicht.

67 EC Energy Monthly 63/2–3, März 1994.

Erst nach dem Treffen im Juni 1994 reichte die Kommission die Verfahren beim EuGH ein.⁶⁸ Neben der Rücksichtnahme auf den Rat hatte der juristische Dienst das *Almelo-Urteil* des EuGH Ende April abwarten wollen (Lyons 1994: 30). Dänemark hatte noch rechtzeitig im April seine nationale Gasordnung geändert, so daß das Verfahren von der Kommission eingestellt wurde (int 14, 15; Lyons 1994: 30). Die Kommission führte aus, daß auch in Ermangelung einer gemeinsamen Energiepolitik der Binnenmarkt nicht durch bestehende Ein- und Ausfuhrmonopole gehemmt werden dürfe, sie aber angesichts des Fehlens dieser Politik die weiteren Monopole noch nicht angemahnt habe. Das Recht für ein solches Vorgehen behalte sie sich vor. Artikel 90 II greife insofern nicht, als beispielsweise die französische Regierung nicht dargelegt habe, daß die ausschließlichen Ein- und Ausfuhrrechte für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben notwendig und das einzige Mittel seien.⁶⁹ Die britische Regierung trat den Verfahren als Streithelfer auf Seiten der Kommission bei, die irische Regierung unterstützte die Gegenseite.

Der französische Gegenvorschlag macht den durch das Wettbewerbsrecht im allgemeinen und die Verstoßverfahren im besonderen erzielten Einigungsdruck sehr deutlich und gibt damit ein Beispiel für den Einfluß supranationaler Verhandlungen auf die nationale Positionsbestimmung, der vor allem in dem intergouvernementalistischen Ansatz von Moravcsik (1993) vernachlässigt wird (vgl. Sandholtz 1996b). Der Vorschlag ging auf eine von der Regierung Balladour gegründete Kommission zurück, die unter dem Vorsitz des Generaldirektors für Energie im Industrieministerium, Mandil, Optionen für die Weiterentwicklung des französischen Elektrizitätssystem untersuchte und Ende 1993 Bericht erstattete.⁷⁰ Als Motive für die Überlegungen, das erfolgreiche französische System zu reformieren, wurden die aus der stagnierenden Inlandsnachfrage resultierende Notwendigkeit des Ausbaus der internationalen Aktivitäten der EdF sowie der wachsende internationale Standortwettbewerb und die Gefahr des Abwanderns energieinten-

68 Rechtssachen C-156/94, 157/94, 158/94, 159/94, 160/94. ABl. EG Nr. C 202/9 vom 23.7.1994.

69 Agence Europe 28.1.1994. Commission Européenne, Service Juridique: A Monsieur Le Président et aux Membres de la Cour de Justice des Communautés Européennes (la Commission contre la République Française). Bruxelles, le 27 avril 1994, JUR (94)03456 (Entwurf).

70 Ministère de l'Industrie, des Postes et Telecommunications et du Commerce Extérieur, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières: Rapport du Groupe de Travail sur la Reforme de l'Organisation Electrique et Gazière Française.

siver Industrien hervorgehoben. Dadurch wurde dem Vorhaben ein nationaler Anstrich gegeben, obwohl es ohne den europäischen Kontext kaum zu dem Bericht gekommen wäre. In den bisherigen Ratsdebatten um die zweite Stufe des Energiebinnenmarktes hatten die französischen Vertreter nur ihre Opposition zeigen können, ohne jede Möglichkeit, konstruktive Vorschläge zu unterbreiten. Diese Haltung schien auf Dauer nicht tragbar (int 36). Entsprechend wurde im Bericht der von der europäischen Integration ausgehende Anpassungsdruck erkennbar; als vorrangige Schwierigkeit erwies sich, die Grundfesten des französischen Systems vertragskompatibel zu reformieren: die für das Atomprogramm wichtige, ein weitgehendes Monopol voraussetzende, einheitliche, langfristige Planung und die politische Bedeutung der Gleichpreisigkeit (Mathis 1995).

Bei der Parlamentsdebatte, in der Teilergebnisse des Berichts Mandil erörtert wurden, ließ sich der Druck, dem das französische System durch die Europäisierung der Politik in diesem Bereich ausgesetzt war, sehr deutlich nachvollziehen.⁷¹ Hier wurde explizit die Verbindung zwischen dem Einsatz der Kommission und dem von Kommissar Van Miert zugestandenen Zeitaufschub gezogen. »Nous avons obtenu ainsi le temps d'une réflexion qui doit porter aussi sur la réussite de l'expérience française, notamment en matière de tarification« (S. 3). Zuvor hatte der Minister auf die Zwangslage hingewiesen: »L'attitude la plus dangereuse consisterait, pour notre pays, à refuser délibérément de prendre en considération les préoccupations de nos partenaires« (S. 2) und die Handlungsnotwendigkeit hervorgehoben: »L'attitude attentiste du gouvernement précédent n'a rien facilité, et nous a sans doute fait perdre la maîtrise du calendrier« (S. 5). In der Debatte wurde wiederholt der große Erfolg des Systems herausgestellt: »Le plus bel hommage que l'on puisse rendre à la compétitivité du système français, c'est le souhait de pays libéraux comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne d'acheter de l'électricité en France« (S. 4). »Pourquoi mettre en question ce qui fonctionne bien?« (S. 13). Besonders hervorgehoben wurde die parallele Diskussion über die CO₂-Steuer.

Paradoxalement, nous sommes désignés comme les coupables alors que nous sommes sans doute les meilleur élèves de l'Europe. Pourrions-nous en effet envier l'Allemagne, dont le ciel est deux fois plus chargé de CO₂ que le nôtre? (S. 8)

71 Compte rendu analytique officiel de la séance de l'Assemblée Nationale du 25 novembre 1993, »débat d'orientation sur l'organisation électrique et gazière dans le contexte européen« (82^eme séance de la première session ordinaire de 1993–1994).

Ebenso wurde gefordert, mit der Idee des »service public« einen konstruktiven Gegenvorschlag zu gestalten.

Mais ne pouvons-nous nous aussi interpellier Bruxelles? ... Sur l'approche qu'a la Commission du service public: que se passera-t-il dans les pays comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, et aussi bien la France et l'Allemagne? Sur la pollution trop forte de certains pays, comme l'Allemagne, dans leur production électrique. Sur l'interprétation qu'on fait à Bruxelles des résultats de la dérégulation britannique, et de la hausse des prix qui semble en avoir résulté. (S. 6)

Schließlich wurde auch auf die Gefahren des Binnenmarktes unabhängig von den Implikationen für EdF und GdF (Gas de France) hingewiesen.

A ce jour, les Français ont parfaitement admis qu'au nom de l'indépendance nationale, notre pays se dote d'un parc nucléaire sûr et compétitif. Qu'en serait-il demain si des entreprises étrangères mettaient à profit notre législation pour produire ailleurs? La politique d'exportation d'EDF suscite déjà des interrogations chez nous. Avons-nous intérêt à partager l'avantage que confère à notre industrie une énergie compétitive, et vocation à produire de plus en plus d'énergie pour de plus en plus de clients à l'étranger? (S. 32)

Die Umgestaltung in Richtung eines *Alleinkäufersystems* schien die für Frankreich notwendige Quadratur des Kreises zu ermöglichen. Das nationale Vertriebsmonopol bliebe hiernach bestehen und übernehme die Rolle des Alleinkäufers. Der Alleinkäufer wäre zunächst für das tägliche Abrufen von Erzeugungskapazitäten zur Deckung der Nachfrage, für die Systemsicherheit und für die langfristige Planung (bis zu zehn Jahren) verantwortlich. Die Einführung von Wettbewerb in die Produktion würde durch die Ausschreibung von freien Kapazitäten erzielt, wodurch auch unabhängige Erzeuger zum Zuge kommen könnten. Die strittige Frage des Netzzugangs und der Ein- und Ausfuhrmonopole wurde in diesem Modell folgendermaßen gelöst: Großverbraucher ab einer bestimmten Größe wären berechtigt, Elektrizität im Ausland zu kontrahieren. Diesen Lieferanspruch könnten sie jedoch nicht wie beim Netzzugang für Dritte selbst nutzen, sondern müßten den Vertrag weiter an den Alleinkäufer verkaufen, von dem sie ihre Elektrizität zum normalen Tarif bezögen. Einsparungen durch die Liberalisierung ergäben sich in diesem Modell daraus, daß der Großverbraucher gewissermaßen als Stromhändler billiger Strom akquirierte, als er ihn an den Alleinkäufer abgäbe. Der Verkaufspreis an den Alleinkäufer läge wiederum unter dem Normaltarif, den der Großkunde selbst bezahlt, um den Kosten für den Transport Rechnung zu tragen. Für die Ausfuhr von Elektrizität könnten un-

abhängige Erzeuger den Transport mit dem Alleinkäufer aushandeln (Mathis 1995; int 14, 15, 36).

Viele Details dieses Modells blieben – auch weiterhin – unklar. Dies lag nicht nur an der spärlichen schriftlichen Dokumentation des Vorschlags, sondern auch an der Unsicherheit, wie ein unerprobtes System im einzelnen in einem so zentralen Bereich funktionieren würde. Warf schon der TPA-Netzzugang unzählige Fragen auf, mußte dies umso mehr für das sehr viel umständlichere System des Alleinkäufers gelten. Damit war eine Einigung nicht in Sicht.

Um bei der nächsten Ratstagung Ende 1994 eventuell einen gemeinsamen Standpunkt festzulegen und zumindest durch die Verabschiedung von Schlußfolgerungen die deutsche Präsidentschaft zum Erfolg zu führen, bemühte sich das zuständige Wirtschaftsministerium systematisch, bei den mitgliedstaatlichen Regierungen die offenen Fragen und strittigen Punkte zu erfassen (int 16). Dazu gehörten die öffentlichen Dienstleistungspflichten, die Errichtung von Produktions- und Übertragungskapazitäten, die Vorschriften zum Netzbetrieb, die Transparenz der Rechnungslegung, der Netzzugang und der Bau von Direktleitungen. Durch dieses Vorgehen konnte man sich auf die erste detaillierte Schlußfolgerung einigen, in der vier Punkte konkretisiert wurden: die Liberalisierung der Produktion, die getrennte Rechnungsführung, der Netzbetrieb und die öffentlichen Dienstleistungspflichten. Doch die Frage des Netzzugangs blieb strittig.⁷² Außerdem bat der Rat die Kommission, den Alleinkäufervorschlag im Hinblick auf die Vertragskompatibilität und die Reziprozität zum verhandelten Netzzugang zu untersuchen. Belgien, Irland, Griechenland und Spanien sympathisierten mit dem Vorschlag, während Wettbewerbskommissar Van Miert deutliche wettbewerbsrechtliche Schwachstellen ausmachte. Auch die Liberalisierungsbefürworter, vor allem Großbritannien und die Bundesrepublik mit geringerer Unterstützung von Dänemark und Portugal, sahen das Alleinkäufermodell als einen weiteren Rückschritt an (int 10, 41, 45). Die Bundesregierung mußte sich in der Rolle des Vorsitzes jedoch besonders kompromißbereit zeigen. Eine nationale Reform wurde in Deutschland parallel zum Richtlinienvorschlag geplant (Cronenberg 1994). Durch den Beitritt der skandinavischen Länder, die mit der Liberalisierung weiter fortgeschritten waren, war eine Stärkung dieser Seite abzusehen.

72 EC Energy Monthly 72/1, 16.12.1994.

Um den vom Rat angeforderten Bericht vorzubereiten, initiierte die Kommission eine Studie. Eine weitere Studie zum französischen Vorschlag gab die britische Elektrizitätswirtschaft in Auftrag⁷³ und unterstrich so ihr verstärktes Interesse an der europäischen Liberalisierung (Coldwell 1993). National waren ihre unternehmerischen Möglichkeiten durch die Regulierung beschränkt, und westeuropäische Märkte boten im Vergleich zum Engagement in Osteuropa den Vorteil politisch stabiler Rahmenbedingungen. Aufgrund der nationalen Reform sah man komparative Vorteile vor allem im Betrieb von Gaskraftwerken mit einer sehr geringen Amortisationszeit. Allerdings hatte die britische Reform auch gezeigt, daß Profite weniger in der Produktion als bei der Verteilung zu erwarten waren. Die oftmals zersplitterte kontinentale Verteilungsstruktur, beispielsweise in der Bundesrepublik, bot jedoch ebenso Rationalisierungsspielraum (int 40, 45, 53). Das konkrete britische Anliegen blieb für die anderen Akteure aber undeutlich, so daß auch generelle Reziprozitätsinteressen vermutet wurden. Dank der Insellage waren die britischen Akteure von den Binnenmarktfolgen zwar weitgehend verschont geblieben – mit Ausnahme der Subventionierung des französischen Atomstroms und der Investitionsmöglichkeiten kontinentaler Akteure (Hood/McArthur 1994: 43) – jedoch ergab sich bei internationalen Unternehmenstätigkeiten verstärkt die Möglichkeit direkten Wettbewerbs (int 40, 41).

Gravierendere Schwierigkeiten barg der französische Gegenvorschlag für die kontinentalen EVU. Bisher hatte man gemeinsam die Vorteile der Kooperation im UCPTE hervorgehoben und sich dem Netzzugang widersetzt, wobei man versuchte, über konstruktive Gegenvorschläge (z.B. Ausbau der Kooperation, Wettbewerb in der Produktion) die eigene Oppositionsrolle zu stärken. Mit dem französischen Gegenvorschlag scherte EdF unter dem vertragsrechtlichen Druck aus dieser Koalition aus. Unter der Voraussetzung der Existenz zweier Systeme, dem Alleinkäufer und dem verhandelten Netzzugang, wurde damit die Einigung wahrscheinlicher, was für die EVU der liberalisierungswilligen Länder, vor allem aus Deutschland, zwei Konsequenzen hatte: Zum einen ließ sich der unliebsame Netzzugang schlechter verhindern, und zum anderen erwartete besonders die französische EdF als

73 Siehe Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln: TPA and single buyer systems. Producers and parallel authorizations. Small and very small systems. February 28, 1995 und National Economic Research Associates (NERA): Evaluation of the French Proposal for a Single Buyer Model, 21 February 1995, London/Rotterdam. Leigh Hancker, Erasmus-Universität, Rotterdam, führte den rechtlichen Teil der Studie aus.

»defector« große Vorteile hiervon,⁷⁴ denn sie würde für Stromexporte von der Einführung des TPA profitieren können, ohne gleichzeitig den eigenen Markt ähnlich zu öffnen. Deshalb kam der *Reziprozität* von nun an große Bedeutung zu. Da die anderen sich für den Alleinkäufer aussprechenden Länder entweder Strom importierten (Italien) oder kaum in das Verbundsystem integriert waren (Irland und Griechenland), war nur die zukünftige Rolle Frankreichs bedenklich. Wegen seiner Übernahme der Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1995 war der Zeitpunkt der Diskussion für Frankreich zudem außerordentlich gut gewählt. Für die Zusammenarbeit in Eurelectric bedeutete der französische Gegenvorschlag eine faktische Blockade in der Positionsbestimmung, weil die von TPA betroffenen EVU nur Nachteile von zwei parallelen Systemen zu erwarten hatten (int 26). Insofern mußte sich der Verband im folgenden vorwiegend darauf beschränken, allgemeine Standpunkte zu vertreten, wie zum Beispiel die Priorität der vorherigen Harmonisierung und des Reziprozitätsprinzips.

Beide Auftragsstudien kamen zu einer recht ablehnenden Einschätzung des Alleinkäufermodells im Hinblick auf seine wirtschaftlichen Vorteile, das Ausmaß der Reziprozität sowie der Vertragskompatibilität. Diese Auffassung wurde von der Kommission in ihrem eigenen Arbeitsdokument, das unter Federführung der GD XVII erstellt wurde, weitgehend geteilt.⁷⁵ Die Kritik an der mangelnden Reichweite des französischen Kompromißangebots wurde von der Kommission mit Modifizierungsvorschlägen verbunden, mit denen die parallele Einführung beider Systeme vertragsgerecht gestaltet werden könnte. Die Übersicht 5-2 verdeutlicht die Unterschiede zwischen dem verhandelten Netzzugang, dem Alleinkäufersystem und den verlangten Änderungen der Kommission im Detail. Gleichzeitig zu den Modifizierungsvorschlägen führte Energiekommissar Papoutsis aus, die Kommission behalte sich vor, auf die Option des Artikels 90 III zurückzugreifen, sollte es bis Jahresende zu keiner Einigung im Rat gekommen sein. Diese Drohung

74 Bei der EdF handelt es sich um das international aktivste europäische EVU, mit Investitionen in Argentinien, Schweden, China. Die naheliegende Reziprozitätsforderung wird jedoch strikt abgelehnt. So wird der Präsident Mènage in der FT (31.5.1995) zitiert: »When we invest abroad, people are not asking to invest in France. ... There is no link between the two things and it is up to the government in each country to decide [on market liberalisation].«

75 Agence Europe 23.3.1995. Siehe: Arbeitspapier der Kommission über die Organisation des Elektrizitätsbinnenmarktes, SEK(95) 464 endg. vom 22.3.1995; Dohms (1995: 46).

wurde auch von Wettbewerbskommissar Van Miert und dem neuen Kommissionspräsidenten Santer wiederholt.⁷⁶

EdF und die französische Regierung kritisierten die Studien und vor allem die Forderungen der Kommission als Mißachtung der eigenen Kompromißbereitschaft. Allerdings war man auch erleichtert, daß die Kommission zumindest der parallelen Existenz von zwei Systemen zugestimmt hatte (int 36). Angesichts der Haltung der Kommission änderte sich das Kalkül der französischen Akteure etwas. Hatte bisher der Druck der Gerichtsverfahren Bemühungen um einen Verhandlungskompromiß nahegelegt, konnte es jetzt klüger sein, die Rechtsprechung des EuGH abzuwarten, denn die Kommission hatte die Ausnahme des Artikels 90 II nicht in ihre Überlegungen miteinbezogen. Der EuGH würde sich jedoch in seinem Urteil zu den Ein- und Ausführmonopolen mit dieser Ausnahme auseinandersetzen müssen, da die französische Regierung ihre Verteidigung hierauf aufgebaut hatte (int 34, 36). Angesichts der Urteile in den Fällen *Corbeau* und *Almelo* könnte das französische System in der Rechtsprechung glimpflicher davon kommen, als es die Haltung der Kommission versprach. Würde der EuGH die Monopole anerkennen, beließe man das französische System unverändert (int 36).

Für die französische Regierung warfen vor allem zwei Punkte Probleme auf (int 36). Die Forderung, *Verteilungsunternehmen* in den Kreis der berechtigten Unternehmen einzubeziehen, betraf zwar nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung, da unabhängige Verteiler nur 5 Prozent der Bevölkerung beliefern. Jedoch war damit ein politisch sensibles Thema berührt, weil die Gleichpreisigkeit in Frankreich einen sehr hohen Stellenwert hat. Nur wenn die unabhängigen Verteiler ihren Strom weiter über EdF bezögen, könnte dieses Prinzip aufrechterhalten werden. Der zweite Punkt betraf die mögliche *Lizenzierung* von Selbsterzeugern und unabhängigen Produzenten außerhalb des Ausschreibungssystems. Dies rührte an den Grundlagen der langfristigen Planung, die für die Durchführung des Atomkraftprogramms unabdingbar war. Bei den kleineren Mitgliedstaaten war dagegen das Recht der Großverbraucher, Verträge über eine unbegrenzte Menge von Strom abzuschließen, strittig, weil schon ein einzelner Großverbraucher einen Vertrag über einen signifikanten Anteil des jährlichen Gesamtverbrauchs abschließen könnte (int 36).

76 Z.B. Rede von Wettbewerbskommissar Van Miert vor dem Kartellrechtsforum am 11.5.1995 (Speech 95/95).

Übersicht 5-2 Unterschiede zwischen TPA und dem Alleinkäufer-Vorschlag

Verhandelter Netzzugang

Produktion	Mitgliedstaaten haben die Wahl zwischen einem Lizenzierungssystem , dem alle Produzenten unterworfen werden, so daß existierende und neue Kraftwerke dem Wettbewerb unterstehen, und einem von einer unabhängigen Stelle durchgeführten Ausschreibungsverfahren , das nur neue Kapazitäten erfaßt. Selbst- und unabhängige Erzeuger können parallel hierzu autorisiert werden.
Berechtigte Kunden	Großverbraucher über 100 GWh/Jahr und Verteiler
Übertragung im System	Berechtigte Kunden können mit den Produzenten direkte Verträge schließen und mit dem Netzbetreiber den Zugang für den Transport aushandeln.
Mögliche Transaktionen außerhalb des Systems	Berechtigte Kunden und externe Produzenten können Verträge schließen und für die Übertragung mit dem Betreiber einen Netzzugang aushandeln.
Rechte des Netzbetreibers/Alleinkäufers	Der Netzbetreiber ist verantwortlich für: <ul style="list-style-type: none"> – den Betrieb, Erhalt und die Entwicklung des Übertragungssystems; – die Reihenfolge des Abrufens von Kapazitäten; – die Verpflichtungen des »service public«; – Verträge zum Netzzugang. Er hat nicht teil am Ausschreibungssystem.
Direktleitungen	Direktleitungen zwischen Produzenten und allen Verbrauchern sind als Ersatz für den Netzzugang vorgesehen.

Alleinkäufer	Modifizierter Alleinkäufer
<p>Ausschreibungsverfahren, das <i>teils vom Alleinkäufer organisiert</i> wird und nur neue Kapazitäten erfaßt. Selbsterzeuger, Exporteure und Hersteller erneuerbarer Energien können eine parallele Autorisierung verlangen.</p>	<p>Ausschreibungsverfahren, das von einer <i>öffentlichen oder unabhängigen Stelle organisiert</i> wird und nur neue Kapazitäten erfaßt. ...</p>
<p>Großverbraucher (ohne bisher definierte Schwelle)</p>	<p>Großverbraucher <i>über 100 GWh/ Jahr und Verteiler</i></p>
<p>Keine direkten Verträge zwischen Kunden und Herstellern. Der Alleinkäufer hat ein <i>Ein- und Verkaufsmonopol</i>.</p>	<p>Prinzipiell sind <i>direkte Verträge möglich</i>. Die Übertragung geschieht über den <i>Mechanismus</i> für die <i>Einfuhr</i> von Elektrizität.</p>
<p>Die Ausfuhr von Strom, der vertraglich nicht an den Alleinkäufer fällt, kann über den verhandelten Netzzugang realisiert werden. <i>Großverbraucher</i> können Einfuhrverträge schließen, die sie an den Alleinkäufer weiterverkaufen, dessen Kunden sie bleiben (fixierter Einkaufspreis und Abnahmeverpflichtung).</p>	<p>Keine Änderung für die Ausfuhr. Neben Großverbrauchern sind auch <i>Verteiler</i> zur Einfuhr berechtigt.</p>
<p>Der Alleinkäufer ist darüber hinaus verantwortlich für:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die langfristige Planung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage; – Teile des <i>Ausschreibungsverfahrens</i>; – Ein- und Verkauf <i>allen nationalen Stroms</i>; – Einkauf eingeführten Stroms; – Verträge zum Netzzugang für den Export. 	<p>Änderungen in der Verantwortung des Alleinkäufers: Er hat <i>nicht teil am Ausschreibungssystem</i>. Die <i>Produktion unabhängiger Erzeuger</i> wird nicht automatisch von ihm erworben, sondern ist wie eingeführter Strom <i>Teil der Verhandlungen mit berechtigten Verbrauchern</i>.</p>
<p>Direktleitungen sind eine <i>Ausnahme</i> von der Regel des Gebrauchs des bestehenden Systems. Sie werden <i>nur für den Export</i> und für Großkunden zugelassen.</p>	<p>Direktleitungen sind für die <i>berechtigten Verbraucher</i> für Transaktionen mit externen und <i>unabhängigen nationalen Produzenten</i> zulässig.</p>

Eigene Übersetzung und Hervorhebung (die Unterschiede zwischen der Kommissionsforderung und dem französischen Vorschlag sind kursiv gedruckt).

Ein großes Problem für Frankreich wie für die Verhandlungen überhaupt war die Schwierigkeit, die Positionen der anderen Mitgliedstaaten einzuschätzen (int 34, 36). Außer Großbritannien und Deutschland, die sich für den verhandelten Netzzugang aussprachen, zeigten die Regierungen ein sehr geringes Profil in den Verhandlungen. Die neuen Mitglieder Schweden und Finnland traten ebenso für den verhandelten Netzzugang ein, und auch Dänemark war zu dieser Seite zu zählen. Portugal hatte sich von Beginn an mit einigen Unterbrechungen für die Liberalisierung eingesetzt. Für die Niederlande hing die konkrete Position zunächst noch vom Ausgang nationaler Reformdiskussionen und der Frage ab, ob man auf eine langfristige Planung der Kapazitäten durch die SEP verzichten würde (Cross 1996: 169; int 27). Ab Ende 1994 jedoch setzten sich die EVU und kurz darauf auch die Regierung für die Liberalisierung und Privatisierung des nationalen Systems ein, nachdem eine Untersuchung von McKinsey auf die erheblichen Kostenvorteile aufmerksam gemacht hatte (Matlárý 1997a: 98).⁷⁷ Irland, Belgien, Griechenland und Österreich zeigten Interesse für das Alleinkäufermodell; aber dies waren kleine Länder, und dadurch ergab sich die Gefahr, daß die Verhandlungen für sie zu einer Ausnahmeregelung führen und Frankreich isoliert werden könnte (int 36). Erst Mitte 1995 lehnte es die Kommission in einem Zusatzdokument zur Frage der kleinen Systeme ab, diese besonderen Regeln zu unterwerfen. Für Luxemburg würde man aufgrund der starken Einfuhrabhängigkeit eine Sonderregelung finden. Unklar war, ob Frankreich auf Spanien und Italien als Koalitionspartner rechnen konnte. Für Spanien kamen nach der jüngsten Reform beide Vorschläge in Betracht (Cross 1996: 222). In Italien war die nationale Situation unsicher, weil die Privatisierung der ENEL in der Diskussion war, aber lange Zeit kaum Fortschritte machte. Es schien jedoch, als wollte man sich für das Alleinkäufer-Modell aussprechen, weil mit einer gestärkten Rolle der ENEL die Privatisierungserlöse verbessert werden könnten (int 15, 27).

In diese Zeit fiel auch die Reform des dänischen Systems (Hvelplund 1997). Zwar hatte Dänemark, wie der Preisvergleich in Abbildung 5-1 zeigt, ein effizientes System, das außerdem dem Umweltschutz einen hohen Stellenwert einräumte (int 15). Da die EVU keine Profite machen durften, war ihre langfristige Überlebensfähigkeit im Elektrizitätsbinnenmarkt aber nur

77 EC Energy Monthly 70/8, 21.10.1994.

über eine Reform zu sichern, die ihnen mehr unternehmerische Freiheiten einräumte.⁷⁸

Für die anderen Regierungen und die Privatwirtschaft war die rigide Haltung Frankreichs wenig einsichtig. Einerseits war es verständlich, daß die französischen Akteure durch die Verhandlungen unter sehr starken Druck gesetzt wurden: Das französische System war anerkanntermaßen sehr erfolgreich, doch als hoch integriertes zu wenig flexibel, um auf Anpassungserfordernisse an den europäischen Kontext einzugehen. Ohne nennenswerten internen Reformdruck war es umso schwieriger, ein erfolgreiches System durch Veränderungen möglicherweise zu gefährden. Andererseits war es gerade aufgrund des Erfolgs der französischen Elektrizitätspolitik unplausibel, daß geringe Zugeständnisse von Frankreich so hartnäckig ausgeschlagen wurden. Im Hinblick auf die sehr wettbewerbsfähigen Preise des größten Nettoexporteurs erschienen Diskussionen über die Einfuhr von Elektrizität als reine Rhetorik. Zudem waren wegen der bestehenden Überkapazitäten von einer Liberalisierung der Produktion durch ein Ausschreibungsverfahren über Jahre hinweg keine Änderungen zu erwarten. Der Widerstand Frankreichs führte deshalb auch zu Zweifeln an der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und Solvenz des französischen Systems. Hierzu gab zunächst einmal die sehr hohe Verschuldung der EdF Anlaß, die ein Privatunternehmen in den Konkurs geführt hätte (Bothe 1994: 29–31, 105, 136; Breyer 1992). Darüber hinaus existierten Vermutungen über indirekte Staatsbeihilfen an EdF durch besonders günstige Kredite. Hierzu hatte es bereits Untersuchungen der Kommission gegeben, jedoch ohne daß ein entsprechendes Verschulden hätte nachgewiesen werden können.⁷⁹

78 IP/95/349; Cross (1996: 327).

79 Die Grünen im EP hatten 1991 eine diesbezügliche Beschwerde an die Kommission gerichtet, in der sie Verstöße gegen Artikel 90, 93 und 169 begründeten. So wurde angeführt, EdF erhalte neben direkten staatlichen Beihilfen erhebliche Zinsvergütungen; EdF erhebe in Bereichen, die der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind, wie dem Stromexport, außergewöhnlich niedrige Tarife; und der Staat habe der EdF durch sehr günstige Niederlassungs- und Betriebsbedingungen künstliche Vorteile geschaffen. 12 Prozent der Produktion werde zu günstigen Preisen exportiert, obwohl die langfristige Verschuldung 1990 226 Milliarden FF erreicht habe, bei einem Jahresumsatz von 156 Milliarden FF, was »jedes Privatunternehmen zum Konkurs geführt hätte« (Agence Europe 17.10.1991; Breyer 1992). 1993 führte Van Miert vor dem Parlament aus, daß die Kommission keine Bestätigung dafür gefunden habe, daß die EdF in den Genuß unerlaubter Beihilfen komme (ABl. C 327/31 vom 3.12.93). Durch Schuldenabbau und niedrigere Zinsen konnten die Belastungen 1995 auf 6,5 Prozent vom Umsatz verringert werden im Vergleich zu 23 Prozent zehn Jahre früher (HB 29.2.1996).

Angesichts der Differenzen gestalteten sich die vorbereitenden Verhandlungen für die Mitte 1995 unter französischer Präsidentschaft stattfindende Ratssitzung schwierig. Für die britischen Akteure war bereits der verhandelte Netzzugang ein großes Zugeständnis und eine weitere Abschwächung deshalb inakzeptabel. Die verschiedenen Studien hatten die Mängel des Alleinkäufersystems zusätzlich belegt. Alle Vertragsparteien standen gleichzeitig unter dem Druck der Kommissionsdrohung mit Artikel 90 III, sollte bis Ende des Jahres kein Ergebnis vorliegen. Der französischen Präsidentschaft gelang es, diesen Zeitdruck für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. In einem vorbereitenden trilateralen Treffen mit der deutschen und britischen Regierung in London und bei der nachfolgenden Ratssitzung konnte man die Unterstützung für die vorbereiteten Schlußfolgerungen gewinnen. Solche Treffen auf Abteilungsleitererebene zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind durchaus üblich und finden halbjährlich statt, um die zukünftige Energiepolitik zu besprechen. Manchmal nehmen auch die Niederlande und Dänemark teil. Hierdurch ist es möglich, frühzeitig die gegenseitigen Positionen kennenzulernen und eventuell beispielsweise Frankreich darum zu bitten, bestimmte Fragen mit Italien und Spanien zu erörtern, da zwischen den südlichen Ländern ähnliche informelle Bindungen bestehen (int 10).

Dieser Verhandlungserfolg zeigte einmal mehr die sehr starke französische Position in diesem Dossier. Grundlegend ist hierfür die Nähe der EdF zur Regierung und die eindeutige Interessendefinition, die dieser einzelne zentrale Akteur erlaubt. Dies wird besonders deutlich im Vergleich mit der zersplitterten deutschen Struktur, die es dem zuständigen Verband VDEW zunehmend erschwerte, eine Position zu beziehen. Die deutschen Stadtwerke sympathisierten mit dem Alleinkäufersystem, das ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Verbundunternehmen stärken könnte, sofern die Freiheiten für Großabnehmer gering blieben (int 53, 59). Die Verbundunternehmen und die regionalen Versorgungsunternehmen sprachen sich dagegen zunehmend für den verhandelten Netzzugang aus, da die Liberalisierung ihrer Ansicht nach nicht zu verhindern war und sie vor allem eine Stärkung der kommunalen Unternehmen und einen damit einhergehenden verschlechterten eigenen Zugang zu den Kunden fürchteten. Die Stadtwerke hatten sich mit kommunalen Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten im europäischen

Verband CEDEC organisiert und verfügt über erhebliche Unterstützung im Parlament.⁸⁰

Von den staatlichen Akteuren war das Bundeswirtschaftsministerium eindeutig für den Wettbewerb, konnte sich aber seiner Rückendeckung nicht sicher sein, wie bereits der im Kabinett gescheiterte nationale Reformversuch vom Frühjahr 1994 gezeigt hatte (Braun 1994; Langer 1994). Die klare Reformpräferenz lief teils Gefahr, die deutsche Verhandlungsposition zu schwächen. Mit dem in der Koalitionsvereinbarung festgehaltenen Reformziel sowie den großen Schwierigkeiten, eine Reform im nationalen Alleingang zu verwirklichen, hatte die europäische Einigung hohe Priorität. Dabei fiel es dem Bundeswirtschaftsministerium sehr viel leichter, den vorhandenen Spielraum für Reformen mit den betroffenen Verbänden zur Klärung der deutschen Position in europäischen Verhandlungen als aus Anlaß eines nationalen Reformvorhabens zu erörtern (int 10). Vor allem die hohen Strompreise verstärkten den Reformdruck, denn Deutschland hatte unter den verglichen mit den USA 30 bis 70 Prozent höheren europäischen Energiepreisen und den damit verbundenen Standortnachteilen besonders zu leiden.⁸¹

Die außergewöhnliche Stellung Frankreichs im westeuropäischen Verbundsystem machte es aus sachlichen Erwägungen unmöglich, eine europäische Elektrizitätspolitik ohne Zustimmung Frankreichs zu definieren. Eine Reihe von Mitgliedstaaten waren von französischen Stromexporten abhängig. Hätte man beispielsweise Griechenland bei einer vergleichbar starren Verhandlungsposition ohne weiteres isolieren können, war dies bei Frankreich als größtem Exporteur und zentral gelegenem Mitglied der UCPTÉ trotz des qualifizierten Mehrheitserfordernisses nicht möglich (Hood/McArthur 1994: 40, 45; int 15). In dem Umgang mit Frankreich wurde über etwaige Abhängigkeitsbeziehungen hinaus die gegenseitige Rücksichtnahme auf wichtige nationale Interessen deutlich. Weder für Großbritannien noch für Deutschland war es bei der Frage des Einbezugs des Alleinkäufers eine Option, den Vorschlag über den Aufbau einer Gegenkoalition zu blockieren

80 CEDEC (European Confederation of Public Sector Energy Distribution Companies) wurde im Mai 1992 gegründet (EC Energy Monthly 69/6, September 1994).

81 Diese Kosten wurden von der Gruppe der ENER-G8 in den Diskussionen hervorgehoben, der acht große Unternehmen angehören: Akzo Nobel, BASF Aktiengesellschaft, Dow Europe, ICI, KNP BT, Mercedes-Benz, Pilkington Glass und Thyssen Stahl (EC Energy Monthly 84/3, 15.12.1995). Es liegt nahe, als eine der Ursachen Regulierungsversagen in Deutschland anzunehmen. So sind beispielsweise im nordrhein-westfälischen Wirtschaftsministerium nur drei Referenten mit der Regulierung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 50 Milliarden DM beschäftigt (int 57).

(int 41, 10, 26). Ähnlich wie die deutschen Schwierigkeiten mit dem Abbau der Kohlesubventionen anerkannt wurden, waren die Probleme Frankreichs den Liberalisierungsbefürwortern sehr bewußt. Dank eigener Gasvorkommen befand sich Großbritannien in einer ungleich vorteilhafteren Lage als Frankreich, das sich die energiepolitische Unabhängigkeit erst durch sein Atomprogramm verschafft hatte. Wollte man Fortschritte mit dem Energiebinnenmarkt erzielen, mußte man versuchen, zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. Einen institutionellen Rückhalt fand die Kompromißsuche in den wiederholten Bemühungen um Ratschlußfolgerungen als Vorbereitung für den späteren gemeinsamen Standpunkt. Da eine solche Dokumentation des Erfolges der Ratspräsidentschaft der Einstimmigkeit bedarf, wurde – dem qualifizierten Mehrheitserfordernis zum Trotz – die Einflußmöglichkeit aller Mitgliedstaaten gestärkt.

Schließlich profitierte Frankreich zusätzlich zu der klaren Positionsbestimmung von seiner traditionell einflußreichen Rolle in Europa, die beispielsweise den Briten bei einer vergleichbar deutlichen nationalen Interessenposition fehlte (int 41). Auf dieser Basis erreichte Frankreich einen »unbestreitbare[n] Erfolg des französischen Vorsitzes«⁸² – mit dem sich zusätzlich zu den TPA-Befürwortern auch Energiekommissar Papoutsis nicht recht zufrieden gab –, da der französische Vorschlag als prinzipiell gleichwertig zu dem verhandelten Netzzugang anerkannt wurde. Mehrere der Probleme, die die Kommission in ihrem Dokument als notwendige Änderungen angemahnt hatte, wurden jetzt nur noch als zu erörternde Punkte aufgeführt, so daß vorherige Auflagen zur Verhandlungsmasse wurden.

Allerdings muß man im Zusammenhang mit diesem französischen Verhandlungserfolg sehen, daß der Einfluß Frankreichs seit dem Binnenmarktprogramm und den Schwierigkeiten, auch die soziale Dimension Europas zu festigen, insgesamt sehr abgenommen hat (V. Schmidt 1996). So ist die Situation Frankreichs auch im Energiebereich ambivalent: Der klaren nationalen Position und der vorteilhaften französischen Dominanz beispielsweise im juristischen Dienst steht die notwendige Anpassung an die Liberalisierung gegenüber, die mit der französischen Tradition der »grands reseaux« kaum zu vereinbaren ist (vgl. Cohen 1992: 382).

Mit dem Verhandlungsfortschritt wechselten die Hoffnungen auf den spanischen Vorsitz. Nach der eigenen Reform war Spanien nun an der Libe-

82 Agence Europe 3.6.1995. Siehe auch 1850. Tagung des Rates – Energie – Luxemburg, den 1. Juni 1995, 7565/95 (Presse 159).

ralisierung interessiert (S.O.P.E.I.C. 1997: 17) und legte nacheinander verschiedene Kompromißvorschläge vor. Darüber hinaus erhoffte man sich von dem deutsch-französischen Gipfel Anfang Dezember eine Übereinkunft zwischen den beiden Hauptkontrahenten. Die Kommission hatte dagegen bisher noch keinen neuen Vorschlag unterbreitet. Trotz ihres Vorschlagsrechts war die Kompromißsuche überwiegend auf die jeweilige Ratspräsidentschaft und die deutsch-französische Achse übergegangen. Beide Regierungen hatten vereinbart, eine Richtlinie nicht gegen den Willen der anderen durchzusetzen.⁸³ Angesichts erheblicher Verteilungskonflikte war die Rolle der Kommission verglichen mit derjenigen der mitgliedstaatlichen Regierungen, die die Zugeständnisse politisch zu verantworten hatten, deutlich schwächer als in der Telekommunikationspolitik. Falls sich die Kommission den letzten spanischen Kompromißvorschlag zu eigen machte, könnte der Rat einen gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Anderenfalls müßte er einstimmig über diese Änderung des Kommissionsvorschlags befinden.

Allerdings gab es innenpolitische Entwicklungen, die einem Kompromiß gegensteuerten. Nach dem französischen Erfolg vom Juni 1995 machte die deutsche Energiewirtschaft mobil, um weitere Zugeständnisse zu verhindern und, wenn möglich, bei den letzten Schlußfolgerungen verlorengegangenen Boden wieder zurückzugewinnen. Hierfür wurde versucht, dem reformstrebenden Bundeswirtschaftsminister eine stärkere Rückbindung an die Interessen der deutschen Energiewirtschaft aufzuerlegen (int 53). Dies gelang durch die Unterstützung des Parlaments. Nach Diskussionen im Wirtschaftsausschuß brachten die Koalitionsfraktionen einen Antrag in den Bundestag, daß Minister Rexrodt nur bei einer gleichmäßigen Öffnung der Strommärkte aller Mitgliedstaaten einer Richtlinie zustimmen dürfe. Das Bundeswirtschaftsministerium wollte die Einigung auf der Basis der bisherigen Ratsverhandlungen, da Frankreich durchaus zu vielen Zugeständnissen bereit gewesen wäre und man unter der Voraussetzung einer völlig symmetrischen Öffnung nie zu einer Lösung hätte kommen können.

Dagegen war die französische Regierung durch die wochenlangen Streiks um die Kürzungen der Sozialversicherung, die in die Zeit der Sitzung des Ministerrates fielen, in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Angesichts der sozialen Auseinandersetzungen, die auch Belgien erfaßten, wurde

83 HB 20.3.1996.

die Einigung im Ministerrat verschoben. Trotz der Drohung des Artikels 90 beharrte Frankreich darauf, die Verteilungsunternehmen nicht in den Kreis der Berechtigten einzubeziehen, obwohl es in dieser Frage isoliert war, und sich die anderen das Alleinkäufersystem unterstützenden Regierungen (Belgien, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal⁸⁴) in dieser Frage kompromißbereit zeigten. Außerdem lagen die Forderungen zu den Liberalisierungsschwellen weit auseinander: Belgien, Dänemark, Italien und Portugal unterstützten den ursprünglichen Kommissionsvorschlag von 100 GWh, Finnland und die Niederlande wollten weniger als 40 GWh, Großbritannien forderte 5 GWh, und Deutschland wollte innerhalb von drei Jahren 1 GWh erreichen. Daraufhin mahnte Energiekommissar Papoutsis, er werde die Frage dem nächsten Europäischen Rat übergeben, sollte man auch beim nächsten Treffen unter der italienischen Präsidentschaft keine Einigung erzielen. »The heads of state will have to decide whether there is any point continuing discussions on the completion of the single market in energy.«⁸⁵ Dazu kam der Druck, der von den Verfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole ausging, deren Urteile zunächst im August erwartet wurden, nachdem die mündlichen Verhandlungen Anfang Mai stattgefunden hatten.⁸⁶ Gleichzeitig wurde in Deutschland unter anderem von der CDU/CSU-Fraktion gefordert, die Richtlinie dürfe nicht hinter das europäische Wettbewerbsrecht zurückfallen, und bevor man Frankreich zu große Zugeständnisse mache, solle auf eine Richtlinie verzichtet werden (int 26a).

Schließlich gelang im Ministerrat die Einigung auf der Basis eines von der italienischen Präsidentschaft formulierten Vorschlages und eines auf dem vorherigen deutsch-französischen Gipfel getroffenen Kompromisses, der die Unterstützung der Kommission fand. Der Rat nahm den gemeinsamen Standpunkt einstimmig an.⁸⁷ Der Einigung liegt eine sehr komplizierte Marktöffnungsregel zugrunde. In einem ersten Schritt werden 22 Prozent der

84 Portugal hat Mitte der neunziger Jahre unter der sozialistischen Regierung seine ehemals liberale Haltung aufgegeben und Ende 1996 die Einführung des Alleinkäufermodells vorbereitet (S.O.P.E.I.C. 1997: 18).

85 FT 6.2.1996. Siehe auch Power in Europe 214/1, 15.12.1995. EC Energy Monthly 89/2, 20.5.1996.

86 Schließlich ergingen die Schlußanträge erst am 26.11. und die Urteilsverkündung erfolgte nicht mehr 1996.

87 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 25.7.1996 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 96/_/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Beilage des Heft 5/1996 der Zeitschrift Recht der Energiewirtschaft. Siehe auch Power in Europe 28.6.1996, und für den deutsch-französischen Kompromiß EC Energy Monthly 90/1, 17.6.1996.

nationalen Märkte geöffnet, wofür je nach Zusammensetzung des nationalen Konsums Verbraucher mit über 40 GWh zugelassen werden können. Während Verbraucher mit über 100 GWh automatisch von der Liberalisierung profitieren (diese Schwelle entspricht dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag) und ihren Bedarf im Ausland decken können, bestimmen die nationalen Regierungen die Berechtigten auf der Basis des Vorjahresverbrauchs. Die Schwelle sinkt nach drei Jahren auf 20 GWh, was einer Marktöffnung von 27 Prozent entspricht, und nach weiteren drei Jahren auf 9 GWh (das bedeutet eine Marktöffnung von 32 bis 33 Prozent). Verteilungsunternehmen werden insoweit in die Liberalisierung einbezogen, wie sie Kunden über den Zugangsschwellen haben. Nach neun Jahren wird die Kommission die Auswirkungen der Richtlinie untersuchen.

Weiterhin zentral für die Einigung war die Aufnahme einer Schutzklausel in Artikel 19 Absatz 5, die vor allem von der deutschen Elektrizitätswirtschaft gefordert worden war. Um Reziprozität zu gewährleisten, können Elektrizitätslieferverträge untersagt werden, wenn der liefernde Staat selbst die belieferte Kundengruppe nicht zugelassen hat. Unter diesen Umständen können die EVU die Durchleitung verweigern, auf Antrag der betroffenen Regierung kann die Kommission die Durchleitung aber anordnen. Des weiteren ist in Artikel 3 eine »service-public«-Klausel enthalten, die es erlaubt, den EVU gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufzuerlegen und die Liberalisierung auszusetzen, wenn dadurch deren Erfüllung verhindert wird. Es wird davon ausgegangen, daß Frankreich auf dieser Grundlage die unabhängigen Verteiler von der Liberalisierung ausnehmen wird, weshalb die deutschen kommunalen Unternehmen wiederum aus Frankreich wegen der Reziprozitätsklausel nicht werden importieren können (int 59).

Im Dezember 1996 nahm das Europäische Parlament den gemeinsamen Standpunkt in zweiter Lesung an und die endgültige Verabschiedung der Richtlinie folgte.⁸⁸

Festzuhalten bleibt, daß sich die Bedingungen für die Liberalisierung während der langjährigen Beratungen sehr verbessert haben. Zunehmende Erfahrungen mit Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energie in Großbritannien, Skandinavien, den USA und Neuseeland trugen hierzu ebenso bei wie der Umbruch in Osteuropa und die Reform der dortigen Energieversorgungssysteme. Für westeuropäische EVU, die sich vielfach in Osteuropa

88 Richtlinie 96/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. ABl. Nr. L 27/20 vom 30.1.1997.

engagierten, war es schwer, dort von Liberalisierung zu profitieren und für ihre nationalen Systeme vergleichbare Maßnahmen aus technischen Gründen abzulehnen. Internationaler Druck hat sich dagegen erst spät entwickelt. So wurden von der Öffnung des deutschen Beschaffungsmarktes für Stromversorgung Auswirkungen auf die Liberalisierung erwartet, nachdem sich die amerikanische General Electric Corporation in einer Auseinandersetzung über ein Ausschreibungsverfahren der Veag durchgesetzt hatte. Wichtiger war das vermehrte Engagement der EVU in den soeben liberalisierten Telekommunikationsmärkten mit der damit verbundenen Schwierigkeit, gegen Marktmachtmißbrauch der Fernmeldeorganisationen zu klagen und gleichzeitig an den eigenen Monopolen festzuhalten (int 59). Dies erklärt teilweise, daß die Verbundunternehmen bei der Ende 1996 beratenen Reform des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes die Einführung von Wettbewerb begrüßten.

Der sich aus der französischen Überproduktion ergebenden Problemlage wurde durch die Reziprozitätsklausel begegnet. Darüber hinaus schien die französische Marktposition im Laufe der Zeit schwächer zu werden. Zum einen nahm die Wettbewerbsfähigkeit kleiner gasbetriebener Kraftwerke zu, die rasch amortisiert werden können und für die durch die Nähe zum Verbraucher eine geringere Zahl teurer Überlandleitungen notwendig war. Zum anderen stürzte EdF 1996 in eine Krise und begann, seine Exportstrategie zu überdenken (int 57). Zusätzlich zu der durch die Richtlinie aufgezwungenen Liberalisierung und einer Führungskrise hatte ein von Greenpeace in Auftrag gegebenes Gutachten gezeigt, daß der französische Exportstrom billiger war als der inländische Industriestrom und daher die Produktionskosten nicht gedeckt seien, so daß die französischen Steuerzahler die Exporte subventionierten. Insgesamt wäre es günstiger, Überkapazitäten stillzulegen, als den Strom zu exportieren. Dazu kam ein sehr kritischer Bericht der Internationalen Energieagentur, der die Liberalisierung des französischen Systems annahmte und dessen Veröffentlichung verschoben wurde, um die französische Verhandlungsposition im Ministerrat nicht zu schwächen.⁸⁹ National hat sich EdF über den Abschluß langfristiger Verträge und Kapitalbeteiligungen an Großverbrauchern im Vorgriff bemüht, die Folgen der Liberalisierung zu minimieren.

89 Power in Europe 225/1–3, 31.5.1996. Le Monde 29.6.1996. Zur Krise bei EdF siehe Le Monde 21.6.1996; FAZ 25.9.1996.

5.3.4 Entscheidungsblockade bei Einzelfällen

Unabhängig von den Ratsverhandlungen, die – sobald sie begannen – die Kommission zu einem einstweiligen Verzicht auf Kommissionsrichtlinien verpflichteten, konnte Wettbewerb über Einzelfallentscheidungen eingeführt werden. Einen Anlaß hierzu konnten Beschwerden bei der Kommission über Wettbewerbsrechtsverstöße ebenso geben wie ihre eigenen Untersuchungen. Dazu kamen Vorlageverfahren der nationalen Gerichte, wie es bei *Almelo* der Fall war, und die Möglichkeit der meisten nationalen Kartellbehörden, die direkt wirkenden Regeln des Vertrag anzuwenden. Angesichts der weitgehenden Monopole in der leitungsgebundenen Energie existierte ein breiter Spielraum, unabhängig von den Ratsverhandlungen einseitig Fakten zu schaffen.

Aufgrund der Interessen der Großverbraucher an einer flexibleren und günstigeren Energieversorgung, die wiederholt über die Unterstützung der Kommission durch den Verband IFIEC-Europe zum Ausdruck kam, waren europarechtliche Beschwerden und Klagen zu erwarten, um auf diese Weise die über Verhandlungen nicht zu realisierende Liberalisierung vorwegzunehmen. Jedoch konnten auf dem Rechtsweg kaum Fortschritte für den Energiebinnenmarkt erzielt werden. Die genaue Rechtslage blieb deshalb zweifelhaft.

Die faktische Paralyse der Rechtswegsoption erklärt sich aus der engen Kooperation der EVU, die das gemeinsame Interesse am Status quo über individuelle Differenzen obsiegen ließen. Dadurch war es für grenznahe Großverbraucher außerordentlich schwer, von einem alternativen EVU Stromlieferungen zu kontrahieren. National schützten sich die EVU meist durch vertragliche Gebietsabgrenzungen (wie den deutschen Demarkationsverträgen oder ihrem im *Ijsselcentrale*-Fall thematisierten niederländischen Äquivalent). Theoretisch hätte das aus einem Vertrag resultierende Übertragungsbegehren durch das Netz des vorher zuständigen EVU zu einer entsprechenden Verweigerung und Klage auf Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86) führen können. Doch durch die Kooperation in der UCPTTE hatten die EVU untereinander vorteilhafte Geschäftsbeziehungen in einer Größe, daß es sich für sie nicht lohnte, die guten Beziehungen wegen einer vergleichsweise geringfügigen Belieferung eines fremden Großkunden zu gefährden. Kurzfristige Erwägungen der guten Kooperation deckten sich so mit dem Interesse an der Abwehr der langfristigen negativen Konsequenzen, die eine kurzfristige Absatzsteigerung durch eine Lieferung außerhalb des Territoriums zur Folge hätte.

Auch ein auf diese Weise zum Vorschein tretendes kartellähnliches Verhalten zwischen den EVU konnte EG-rechtlich belangt werden (Art. 85). Aber typischerweise blieb es nicht bei der Verweigerung, eine Lieferverpflichtung einzugehen. Dazu trat die Einigung mit dem regional zuständigen EVU über vergleichbar günstige Lieferbedingungen (sog. »sweetheart deals«; int 45).⁹⁰ Damit blieb nur noch die prinzipielle Motivation für den Großverbraucher, die langfristige Situation durch eine Beschwerde oder Klage zu verbessern. Für die kurzfristigen Interessen war dies jedoch nicht nötig und – angesichts möglicher Gegenmaßnahmen der EVU – eventuell sogar schädlich. Deshalb blieben Beschwerden meist aus. Für die Kommission bedeutete dies, daß sie aufgrund der fehlenden Unterstützung selbst die Änderungen kaum vorantreiben konnte.

Trotz erheblicher Strompreisdifferenzen kam es deshalb kaum zu einer fallweisen Anwendung des Wettbewerbsrechts. Ein Beispiel für die oben genannten Schwierigkeiten, eine grenzüberschreitende Lieferverpflichtung einzugehen, ist der Fall *BASF in Willstätt*. Das Werk erhielt nach mehrjährigen Bemühungen die Genehmigung, eine eigene Stromtrasse zur nahen französischen Grenze zu bauen. Eine Belieferung durch die EdF versprach jährliche Einsparungen von 6 Millionen DM. Während der Verhandlungen der BASF mit der EdF, die sich zunächst völlig verweigert hatte, unterbreitete das zuständige Badenwerk ein günstigeres Angebot. Es kam nicht zu einem Verfahren bei der Kommission (Ritter 1995: 52). Ebenso nur in der Presse erwähnt war die Weigerung der EdF, British Steel direkt zu versorgen, weil man nur an das britische Verbundunternehmen liefern (Ritter 1989: 79).

Bei weiteren Fällen ist es zu einer Untersuchung der Kommission gekommen, *ohne daß rechtskräftige Entscheidungen folgten*. Ein erstes Beispiel für eine Beschwerde bei der Kommission, die nicht zu einem Entschluß führte, wurde bereits oben erwähnt: die Transitverweigerung Spaniens für französische Stromlieferungen an Portugal. Ein weiteres Beispiel ist der Fall *Grangevieille*. Hierbei handelte es sich um einen unabhängigen französischen Erzeuger an der italienischen Grenze, der aufgrund geographischer

90 Auf nationaler Ebene zeigte sich ein ähnliches Verhalten. Der Androhung der hier vorhandenen »exit«-Option der Eigenversorgung wurde oft von den kommunalen Versorgern mit ähnlichen Rabatten begegnet. Die »exit«-Warnung mußte aber glaubhaft sein. Weil Eigenversorgung nur im Rahmen von Kraft-Wärme-Kopplung konkurrenzfähig war, hatten Großverbraucher ohne entsprechenden Wärmebedarf keine Möglichkeit, die Eigenversorgung anzudrohen (int 59).

Gegebenheiten nur an das italienische Netz angeschlossen war. Um eine Verletzung des bestehenden Exportmonopols zu vermeiden, wurden die anfallenden Transaktionen über die EdF abgewickelt. ENEL kaufte den an sie gelieferten Strom von der EdF, die auch den Erzeuger vergütete. Da die italienischen Abnahmepreise deutlich günstiger für den Erzeuger gewesen wären, initiierte er eine Beschwerde bei der Kommission, die im April 1991 ein Verstoßverfahren gegen die ENEL und die EdF einleitete. Die verbotene Absprache (nach Art. 85) machte es dem Erzeuger unmöglich, seinen Strom zu günstigeren Konditionen bei der ENEL direkt abzusetzen. Doch auch in diesem Fall obsiegte das für den Sektor *typische Kooperationsverhalten*. Vor Beendigung des Verfahrens einigten sich die drei Parteien informell. »Nachdem diese einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte, hielt es die Kommission nicht mehr für erforderlich, ihr Verfahren fortzuführen.«⁹¹ In ähnlicher Weise konnte die Entscheidung in einem weiteren Fall vermieden werden. Bei *Coramine* handelte es sich um eine Vorlage eines französischen Gerichts beim EuGH: Ein französischer Industriekunde an der belgischen Grenze hatte sich über ein eigenes Kabel aus Belgien eine zuverlässigere Stromversorgung sichern wollen. Hierbei ging es um Spannungsschwankungen, die für Abnehmer am Ende einer Hochspannungsleitung typisch sind. Dies wurde von der EdF verhindert. Auch hier einigten sich die Parteien informell, und der Fall wurde zurückgezogen (Ritter 1994: 150; 1995: 52).

Anders als bei diesem Gerichtsverfahren hätte es der Kommission freigestanden, im Fall *Grangevielle* unbeschadet der informellen Einigung eine Entscheidung herbeizuführen. Auch beim *British Telecom*-Fall gab es eine informelle Verständigung, die die Kommission aber nicht von ihrer Entscheidung abhielt, auf die später das Grundsatzurteil folgte. Unter den anderen Bedingungen des Elektrizitätssektors, das wird aus diesem Fall deutlich, fiel es der Kommission schwer, den Binnenmarkt selbst über die Entscheidung von Einzelfällen schrittweise zu verwirklichen.

Despite much chest-beating and drum-thumping in its recent annual reports, ... however, DG IV has been singularly reluctant to pursue complaints which would perhaps have resulted in a concrete application of its views on the relationship between the Treaty rules and the public service exception.

(Hancher 1995: 306)

Die Entscheidungsschwierigkeiten der Kommission wurden auch im Fall *Kleve* offenbart. Dieser Fall beruhte auf der dezentralen Anwendung des

91 IP/92/668. Siehe auch 22. Wettbewerbsbericht 1992, S. 99.

Wettbewerbsrechts durch das Bundeskartellamt. Ohne vorherige Beschwerde schritt das Bundeskartellamt gegen den bestehenden Konzessionsvertrag mit RWE auf der Grundlage von Artikel 85 ein. Der Vertrag sei rechtswidrig, weil er Dritten die Einfuhr von Strom aus den Niederlanden verwehrte.⁹² RWE wandte sich daraufhin im April 1993 an die Kommission, um eine Freistellung nach Artikel 85 III zu erwirken. Daraufhin stellte das Kartellamt das Verfahren zunächst ein (Markert 1993: 134–135, 1994: 62–64, 1995: 60–61).

Die Kommission wurde durch diesen Antrag vor eine schwierige Entscheidung gestellt, denn der Fall *Kleve* brachte das Distributionsmonopol auf das Tapet. Damit ging der Fall über den Richtlinienvorschlag der Kommission hinaus, der diesen Bereich unangetastet ließ. Gegen die Richtlinie – wäre sie verabschiedet – hätte Kleve nicht verstoßen (int 18, 51). Eine Freistellung minderte dagegen die langfristigen Chancen der Liberalisierung, weil dem soeben begonnenen Prozeß damit frühzeitig eine Grenze gesetzt worden wäre. Die Tatsache, daß man sich in den parallelen Ratsverhandlungen noch nicht einmal auf viel grundsätzlichere Liberalisierungsschritte für die Produktions- und Transportmonopole einigen konnte, führte darüber hinaus den kontroversen Status der Frage vor Augen. Selbst in den Import- und Exportmonopolverfahren war ein Urteil nicht vor 1996 zu erwarten.

RWE argumentierte dementsprechend auch mit der Ungleichbehandlung, die vorläge, würde man die Distributionsmonopole antasten, während in den anderen Mitgliedstaaten noch die Ein- und Ausfuhrmonopole bestünden (Kuhnt 1994: 96). Bei den von diesen Verfahren betroffenen Akteuren zeigte sich dagegen eine gewisse Genugtuung, denn sie hatten in ihren Verteidigungen wiederum die Benachteiligung im Vergleich zu den Mitgliedstaaten ohne explizite Ein- und Ausfuhrmonopole hervorgehoben (int 55). Mittelbar waren diese Akteure jedoch auch betroffen, weshalb von einigem Druck französischer Akteure auf die Kommission die Rede war (int 10, 16, 50). Als Präzedenzfall hätte Kleve indirekt Auswirkungen auf die rechtliche Situation dieser Mitgliedstaaten gehabt. Möglicherweise noch relevanter wäre die zu erwartende kompromißlosere Haltung der Deutschen im Rat gewesen, hätten sie selbst weitreichende Änderungen umsetzen müssen. Mit

92 Das BMWi war wohl nicht die treibende Kraft hinter diesem Vorgehen. Es hat die Überprüfung durch die GD IV allerdings begrüßt. Versuche, den Vorgang zu verhindern, wären angesichts des eigenen Interesses an der Abschaffung der Konzessionsverträge kontraproduktiv gewesen (int 16).

einem entsprechenden Ausgang des Falls hätte jeder Konzessionsvertrag vor den deutschen Zivilgerichten belangt werden können (int 50).

Angesichts dieser Schwierigkeiten erstaunt es nicht, daß die Kommission diese Gelegenheit zu einer Grundsatzentscheidung im Elektrizitätsbereich verstreichen ließ. Vordergründig gaben juristische Erwägungen den Ausschlag, denn der juristische Dienst der Kommission bestritt die Anwendbarkeit von Artikel 85, weil die Gemeinde ein öffentlich-rechtlicher Vertragspartner sei, auch wenn sie nach deutschem Recht eindeutig privatrechtlich handelte (Markert 1995: 61). Theoretisch hätte sich der Wettbewerbskommissar hierüber hinwegsetzen und eine Entscheidung des Kollegs herbeiführen können (wie man es bei den frühen Art.-90-Richtlinien getan hatte). Er bestand aber auf einer Einigung der GD IV mit dem juristischen Dienst, wohl weil die Sitzung der Kabinettschefs die mangelnde Unterstützung der Kommissare gezeigt hatte. Da der Vertrag Ende 1994 auslief, wurde das Verfahren geschlossen, noch bevor es zur Zusendung der Beschwerdepunkte kam. Bis zur formellen Entscheidung hätte es ungefähr noch anderthalb Jahre gedauert (int 50).

Damit war dieses Problem jedoch noch nicht endgültig abgewendet, denn das Bundeskartellamt griff gleich im folgenden Jahr einen weiteren Musterkonzessionsvertrag – zwischen dem RWE und der Stadt Nordhorn – auf und untersagte ihn. In diesem Fall plante die Kommission nicht, ein eigenes Verfahren einzuleiten. Auch wenn RWE nach dem für ihn günstigen Ausgang im Fall Kleve erneut eine Freistellung bei der Kommission beantragte, müßten sich die Interpretationsdifferenzen in der Kommission nicht wiederholen. Die diesbezüglichen Ausführungen des juristischen Dienstes waren durchgesickert und den EVU bekannt geworden. Zum einen könnte der juristische Dienst seine Meinung unter dem neuen Kommissionspräsidenten (dem der Dienst zugeordnet ist) ändern, zum anderen hätte der Wettbewerbskommissar die Option, gegen die Meinung des juristischen Dienstes eine Entscheidung des Kollegs herbeizuführen (int 50). Das Kammergericht Berlin hat den Fall RWE Energie AG und Stadt Nordhorn gegen Bundeskartellamt (C-34/97) dem EuGH 1997 zum Vorabentscheidungsverfahren vorgelegt.

Das Bundeskartellamt hat als weiteres Beispiel für die dezentrale Anwendung des Gemeinschaftsrechts einen Demarkationsvertrag im Gassektor aufgegriffen. Die Vereinbarung zwischen *Thyssengas und Ruhrgas*, die auch die gemeinsame Belieferung von vier Stadtwerken beinhaltet, wurde im April 1994 vom Bundeskartellamt als Verstoß gegen Artikel 85 I untersagt (Markert 1995: 60–61). Prinzipiell könnten auch diese Unternehmen bei der

Kommission eine Freistellung beantragen, jedoch wären die Chancen – ohne Hoffnung auf Interpretationsdifferenzen bei zwei privatrechtlichen Unternehmen – sehr gering. Stattdessen legten die betroffenen Unternehmen eine Beschwerde beim Berliner Kammergericht ein.⁹³ Da sich die Untersagung alleine auf Artikel 85 stützt, hat das Kammergericht den EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren angerufen. Juristisch scheint der Fall für die Unternehmen recht ungünstig auszusehen, wofür auch die fehlende Beantragung einer Freistellung spricht. Angesichts der langen Instanzenwege wird sich der Abschluß des Verfahrens wohl noch bis ins Jahr 2000 verzögern, was den Unternehmen Zeit gibt, sich auf den Wettbewerb vorzubereiten (int 50).

Es gab noch einen weiteren Fall mit Auswirkungen auf die europäische Elektrizitätswirtschaft, den Fall *Selfkant*. Diese niederrheinische Gemeinde wollte eine eigene Gasversorgung aufbauen, wofür sie Mitte 1992 Verhandlungen aufnahm. Da Erdgas in den Niederlanden um 40 Prozent billiger war, stand sie mit Westgas Aachen und mit Megalimburg in Kontakt. Megalimburg wollte jedoch keinen Vertrag eingehen, weil Gasunie, der niederländische Monopolist, einen solchen Export nicht zuließ. Die Gemeinde beschwerte sich daraufhin bei der Kommission. Da Gasunie Zulieferer für Thyssengas war, die die Westgas Aachen belieferte, gab es zwei Verdachtsfälle: einen grenzüberschreitenden horizontalen Demarkationsvertrag zwischen Gasunie und Thyssengas und einen vertikalen Vertrag, der die Exportuntersagung von Megalimburg durch Gasunie betraf (int 50).⁹⁴ Darüber hinaus gab es eine weitere Beschwerde eines französischen Kunden, der nicht an das Netz von Gas de France angeschlossen war und dessen Versorgung über das italienische Netz durch das französische Importmonopol verhindert wurde (int 51).

Angesichts der Dauer der Untersuchungen und der Länge der Gerichtsverfahren ging von den Einzelfällen nur ein langsamer Änderungszwang aus. Ähnlich wie der Fall *Almelo* trug auch das EuGH-Urteil im Fall *Rendo*⁹⁵

93 Im März 1995 wurde die Untersagung vom Bundeskartellamt kurzfristig wegen eines Formfehlers aufgehoben, nach dessen Behebung wurde das Verfahren wieder eingeleitet. Das Kartellamt hatte nicht alle Energieaufsichtsbehörden konsultiert, sondern sich auf die primär zuständigen von Berlin und NRW beschränkt. Da die Parteien mit Auswirkungen auf die ganze Republik argumentierten, bestand die Gefahr, daß der Präzedenzfall an einem einfachen Formfehler scheitern könnte (int 50; FAZ 24.3. und 27.7.1995).

94 Siehe auch EC Energy Monthly 58/11, October 1993.

95 Urteil des Gerichts vom 19.10.1995 in der Rechtssache C-19/93 P, *Rendo NV et al. v. Kommission*. Dies ist der Nachfolgefall des Falls *Ijsselcentrale*.

Übersicht 5-3 Dauer der Artikel-169-Verfahren

Verfahrensschritte	typische Dauer (vgl. Kap. 3)	Verfahren um die Ein- und Ausführmonopole (Beispiel Frankreich)
Mahnschreiben	Frist: ein Monat	09.08.1991 bis 10.10.1991
begründete Stellungnahme	Frist: zwei Monate	26.11.1992 bis 25.01.1993
Einreichung der Klageschrift	–	14.06.1994

Quelle: Arrêt de la Cour dans l'affaire C-159/94, 23.10.1997

nur wenig Klarheit zur Relevanz des Wettbewerbsrechts in diesem Bereich bei. Der Fall wurde an das Gericht erster Instanz zurückverwiesen, weil dieses die Klage der Verteilungsunternehmen gegen die Nichtentscheidung der Kommission über die Rechtslage vor der Reform von 1989 irrtümlich als unzulässig zurückgewiesen hatte (Wunderlich/Adamopoulos 1995). Etwas mehr Aufschluß versprach man sich von den Verfahren gegen die Ein- und Ausführmonopole verschiedener Mitgliedstaaten, deren Entscheidung seit Mitte 1996 erwartet wurde. Die begrenzte Tragweite dieser Verfahren mußte aber weiterhin viele Fragen offen lassen. Insofern zeigte diese Initiative der Kommission vor allem, daß der mit der Anwendung des Vertragsrechts von den Mitgliedstaaten zu vollziehende institutionelle Wandel aufgrund der Dauer der Verfahren und der Bereitschaft der Kommission, die einzelnen Verfahrensschritte zu verzögern, zeitlich einen relativ großzügigen Spielraum hatte.

Die verschiedenen Fälle machen deutlich, wie schwer sich der Kommission in diesem Bereich getan hat, über entsprechende Entscheidungen einen Präzedenzfall zu schaffen, dessen gerichtliche Klärung das Dossier hätte voranbringen können. Insgesamt zeigt sich ein zögerliches Bild der Kommission, die zwar wiederholt ankündigte, die Ratsverhandlungen bei weiterem Verzug über die Wettbewerbsrechtsanwendung zu präjudizieren, entsprechende Fälle dann aber nur langsam vorantrieb, wie bei den Ein- und Ausführmonopolen, oder einstellte, wie bei *Grangevieille* und *Kleve*. Wegen der sehr heterogenen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten – das zeigt vor allem *Kleve* – birgt jedes Vorgehen der Kommission die Gefahr, sich außerordentlich ungleich auf die Mitgliedstaaten auszuwirken. Zwar hat

die Kommission nach Artikel 155 ein Eingriffsermessen und ist an keine gleichmäßige Behandlung gebunden, doch ist ein solches Vorgehen politisch schwer durchsetzbar (int 50). Dies galt vor allem während der sehr mühsamen Kompromißsuche im Rat, die sich hier direkt als erschwerender Faktor auswirkte. Steht die GD IV bei der Wettbewerbsrechtsanwendung normalerweise unter geringer Kontrolle durch die fehlende Einbindung in Policynetzwerke (Peterson 1995: 394), wirkten die parallelen Ratsverhandlungen in diesem Fall als deren Äquivalent. Dadurch waren die Auswirkungen verschiedener rechtlicher Interpretationen auf die Mitgliedstaaten für die Kommission ebenso transparent wie die zu erwartende Opposition der nationalen Regierungen, sollte die Kommission sich anmaßen, die Entscheidungsblockade über den Rückgriff auf eigene Rechte zu lösen. So wurde durch den Beginn der Verhandlungen nicht nur die Option der Kommissionsrichtlinien verhindert, sondern auch die Verfolgung von Einzelfällen. Vor allem fehlte der Kommission die für die Wettbewerbsrechtsanwendung notwendige Unterstützung privater Akteure und mit der sehr geringen Zahl der Fälle, die ihr angetragen wurden (Dohms 1995: 79), war es schwer, gegenüber nationalen Bedenken auf entsprechende Sachzwänge wegen der schwindenden Wettbewerbsfähigkeit von Großverbrauchern zu verweisen.

Schließlich blieb die Handlungsblockade der Kommission und des Ministerrates nicht ohne Auswirkungen auf den EuGH.

But it is precisely the failure of the Commission and the Council to grapple with the concept of public service in a regulatory context that is at the root of the problem. One can hardly blame the Court for refusing to formulate a more incisive set of tests when both the Commission and the Council are either unable or unwilling to offer any guidance. (Hancher 1995: 323)

Dadurch, daß die Urteilsprüche in den Verfahren gegen die Import- und Exportmonopole nicht mehr, wie erwartet, 1996 ergingen, war es dem EuGH möglich, die Entscheidung des Ministerrates abzuwarten. In der Energiewirtschaft wurde zudem vermutet, daß die nach der Einigung auf die Elektrizitätsrichtlinie beginnenden Verhandlungen um die Gas-Richtlinie die Urteile des EuGH, die den Gassektor ebenso berühren, weiter hinauszögern würden. Der EuGH hat sich jedoch hiervon nicht beeinflussen lassen und seine Urteile noch vor Ende der Verhandlungen um die Gas-Richtlinie verkündet.

Anders als in der Telekommunikation spielte »blame avoidance« als ein Delegationsvorteil für die Regierungen in der Elektrizitätsliberalisierung keine Rolle. Solange die Regierungen sich ihrer Ziele nicht im einzelnen

klar waren, war ein Vorgriff der Kommission in der Energiepolitik nicht willkommen (int 14). Durch die Einigung auf eine Richtlinie und die gewachsenen Interessen am Wettbewerb, auch von Seiten der EVU, ist es plausibel, daß zukünftig die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Einzelfälle an Bedeutung gewinnen und selbst bei den betroffenen Akteuren zum Teil auf Interesse stoßen wird. Allerdings bleibt abzuwarten, welche Rolle die Kommission in der Liberalisierungspolitik mit der geänderten Rechtsprechung des EuGH wird spielen können.

5.3.5 Die Gerichtsurteile und die weitere Entwicklung: Späte Stärkung für den »service public«

Schließlich haben die Entwicklungen seit der Verabschiedung der Richtlinie zu einer neuen Stärkung des »service public« geführt. Die Kommission hatte ihre Verfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole auch nach dem Ratskompromiß nicht eingestellt, wohl weil die GD IV, etwas unzufrieden mit der Richtlinie, zumindest den Druck durch das Vertragsrecht aufrechterhalten wollte. Damit stand die Drohung, daß nach den Ein- und Ausfuhrmonopolen die Transport- und Distributionsmonopole weiter belangt werden könnten, noch im Raum. Bereits die Stellungnahme des Generalanwaltes, die Ende November 1996 erging, fiel für die Kommission wenig positiv aus.⁹⁶ Der Generalanwalt stimmte der Kommission lediglich in ihrer Einschätzung zu, daß die italienischen und französischen Ausfuhrmonopole für Elektrizität und Gas gegen die Artikel 34 und 37 verstießen. In bezug auf die Einfuhrmonopole gab der Generalanwalt dagegen der französischen, italienischen, niederländischen und spanischen Regierung recht und sah diese Monopole durch Artikel 90 Absatz II gedeckt. Insbesondere habe es die Kommission versäumt darzulegen, wie die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse auch ohne Monopolrechte erbracht werden könnten. Nach den Urteilen in den Fällen Corbeau und Almelo könnten die Mitgliedstaaten ausschließliche Rechte in den Maßen beibehalten, wie sie für die Erbringung der übertragenen Aufgabe notwendig seien.⁹⁷ Interessanter-

96 Siehe: Conclusions de l'Avocat Général M. Georges Cosmas présentées le 26 novembre: Affaires C-157/94, C-158/94, C-159/94 et C-160/94. Commission des Communautés européennes contre Royaume des Pays-Bas, République italienne, République française et Royaume d'Espagne. Traduction Provisoire du 25/11/1996.

97 Ibid., Nr. 89, 90, 98.

weise stellte der Generalanwalt auch kritisch heraus, daß die Kommission in ihren Richtlinien jeweils die vorbehaltlose Geltung des Vertragsrecht hervorgehoben hat, um auf diese Weise den Druck auf die Mitgliedstaaten zu verdeutlichen:

Il est à cet égard révélateur que la Commission ait jugé utile de souligner, dans le préambule de chacune des propositions de directives que nous avons déjà évoquées, que leur contenu «n'affecte pas l'application des règles du traité».⁹⁸

Bevor das Urteil erging, wurde innerhalb der Regierungskonferenz noch über die Aufnahme des »service public«-Gedanken in den Vertragstext beraten. Von seiten der Verbände hatten ISUPE und der CEEP Vorschläge für einen mehr oder weniger starken Einbezug der öffentlichen Dienstleistungen in den Vertrag unterbreitet (Nomden 1997: 15f.). Die Kommission selbst setzte sich für eine moderate Aufnahme des »service public«-Anliegens ein. In ihrer diesbezüglichen Mitteilung »Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa« stellte sie fest, daß sich der Artikel 90 bewährt habe. Deshalb sprach sie sich nur dafür aus, den Artikel 3 um einen Zusatz »u) einen Beitrag zur Förderung der gemeinwohlorientierten Leistungen« zu ergänzen.⁹⁹ Zuvor hatte der »service public« bereits eine positive Erwähnung in dem Bericht der Reflexionsgruppe unter Carlos Westendorp gefunden. Im November 1996 sprach sich auch das Europäische Parlament für eine Änderung des Artikels 90 aus. In den Vertragsverhandlungen wurde Frankreich in seiner Forderung aber lediglich von Belgien unterstützt.

Schließlich hat die 1997 abgeschlossene Vertragsrevision zu einem neuen Artikel 7d für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse geführt. Die Erbringung dieser Dienste soll weiterhin gewährleistet werden. Allerdings schränkt der Artikel weder den bestehenden Artikel 90 noch die ergangene Rechtsprechung des EuGH ein. Konkrete juristische Auswirkungen des neuen Artikels sind deshalb gering zu erachten. Allerdings wurde von den »service public«-Befürwortern als Erfolg gewertet, daß der Artikel etwas ausführlicher, als es die Kommission vorschlug, auf die Erfordernisse des »service public« eingeht (int 34a). Weiterhin wichtig für die zukünftige Rolle der Kommission in der Liberalisierungspolitik sind zwei den Vertrag ergänzende Erklärungen. Angestoßen von Belgien wurden hier zum einen die möglichen Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem eu-

98 Ibid., Nr. 5.

99 KOM(96) 443 endg., Brüssel, den 11.9.1996, S. 15.

ropäischen Wettbewerbsrecht angesprochen. Zum anderen einigte man sich auf Wunsch der Bundesregierung auf einen Zusatz für die öffentlich-rechtlichen Banken, die vor allem durch die europäische Subventionskontrolle bedroht sind. Damit ist eine zukünftige Anwendung des Wettbewerbsrechts in diesen Bereichen jedoch nicht ausgeschlossen.

Einen weitaus größeren Erfolg als die Vertragsergänzungen stellten die Urteile des Europäischen Gerichtshof vom Oktober 1997 dar. Hiermit setzte der EuGH den Liberalisierungsbemühungen der Kommission deutlich engere Grenzen. Er nutze die Gelegenheit dieser ersten detaillierteren Stellungnahme zum Artikel 90 II dazu, dessen Geltungsbereich auszuweiten und eine Beweislastaufteilung zu etablieren. Die Ausnahme des Artikels 90 II erstreckte sich nicht nur auf die Fälle, in denen eine Anwendung des Vertragsrechts die ökonomische Überlebensfähigkeit bedrohe. Bereits dort, wo durch das Vertragsrecht die Erfüllung aller einem Unternehmen übertragenen Aufgaben verhindert werde, greife der Artikel 90 II. Wenn sich die Mitgliedstaaten mit Artikel 90 II rechtfertigten, müsse die Kommission zudem ihrerseits das Gemeinschaftsinteresse definieren und darlegen, wie die Mitgliedstaaten auch mit weniger einschneidenden Mitteln ihre Ziele erreichen könnten. Eine solche Interpretation kündigte sich bereits mit der Stellungnahme des Generalanwalts an, und die Kommission hatte noch im laufenden Verfahren versucht, einige ökonomische Argumente einzuführen. Da jedoch in Vertragsverletzungsverfahren die begründete Stellungnahme als Grundlage des Verfahrens dient, war dies nicht möglich. Zuvor hatte die Kommission ausschließlich juristisch argumentiert, daß der Nachweis einer notwendigen Ausnahme nach Artikel 90 II von ihr nicht zu erbringen sei, wie es auch die bisherige Rechtsprechung andeutete (int 50a).

Mit dieser neuen Rechtsprechung wird es für die Kommission und alle anderen Liberalisierungsbefürworter deutlich schwieriger werden, bestehende Monopole über die Jurisdiktion auszuhöhlen. Ebenso wie es der Kommission im vorliegenden Fall oblegen hätte, das Für und Wider einer Ausnahme nach Artikel 90 II zu diskutieren, müßte ein privater Wettbewerber darlegen, daß die bestehenden Beschränkungen ihn unverhältnismäßig behindern, während die damit verbundenen politischen Ziele auch durch einen weniger gravierenden Eingriff zu realisieren seien. Die so erfolgte Umkehr der Beweislast wird nur selten erbracht werden können.

Deutlich wird an dem Urteil auch, daß sich der Gerichtshof dagegen wehrt, von der Kommission als Druckmittel gegen die Mitgliedstaaten und den Ministerrat mißbraucht zu werden. So weist er gegen Ende seines Ur-

teils darauf hin, daß die Kommission angesichts des Fehlens einer gemeinschaftlichen Politik nicht isoliert nur einige Aspekte der bestehenden Regelung angreifen könne. Sie müßte entweder eine Gesamtregelung entwerfen oder die Politik des Rates abwarten.

Allerdings hat der Gerichtshof in diesen Urteilen die Ein- und Ausführmonopole nicht als rechtmäßig anerkannt. Theoretisch könnte die Kommission die Vertragsverletzungsverfahren mit neuen Argumenten wieder aufgreifen. Angesichts des deutlichen Signals des Gerichtshofs, nicht anstelle des Ministerrates Weichenstellungen treffen zu wollen, wird sich die GD IV zukünftig wahrscheinlich zurückhalten. Das heißt jedoch nicht, daß deshalb vom Vertragsrecht keinerlei Liberalisierungsdruck mehr ausgeht. Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen besonders hervorgehoben, daß an die Kommission bei Vertragsverletzungsverfahren sehr hohe Begründungsmaßstäbe anzulegen seien. Sollten die bestehenden Monopole von privaten Akteuren vor Gericht belangt werden, könnte ein Urteil deutlich liberalisierungsfreundlicher ausfallen.

Da der britische Richter Edward der für diese Urteile zuständige Berichterstatter war, ist es besonders interessant, auf eine von ihm mitverfaßte ausführliche Konferenzbesprechung einzugehen, die sich dem Artikel 90 widmet (Edward/Hoskins 1995). Die erheblichen Probleme, mit denen sich der EuGH durch diesen Artikel konfrontiert sieht, wurden hier im Detail analysiert, und die schließlich vom Gericht getroffene Entscheidung erscheint im Licht dieser Diskussion nur folgerichtig. Bei Artikel 90 gehe es um »a fundamental constitutional issue: to what degree can and should the Community, through its various institutions, exercise control over the political, social and economic choices of the Member States?« (Edward/Hoskins 1995: 158). Nach der Vorstellung der verschiedenen möglichen Interpretationen des Artikels wird vor allem auf die sehr schwierige Verhältnismäßigkeitsprüfung in der Frage legitimer nationaler Ziele eingegangen. Hierbei müsse der Gerichtshof Wertentscheidungen einer Art treffen, die normalerweise der Exekutive oder Legislative vorbehalten seien. Auch andere Erwägungen sprächen für eine möglichst zurückhaltende Rolle des Gerichts. Es bestehe die Gefahr von rechtsfreien Räumen, wenn der Gerichtshof ein Monopol für unrechtmäßig erkläre, da er keine alternativen Regelungen an dessen Stelle setzen könne. Darüber hinaus würde sich die Rechtmäßigkeit von Monopolen mit der Zeit wandeln, der Gerichtshof könne aber nur schwer den genauen Zeitpunkt feststellen, seit welchem ein Monopol unrechtmäßig sei.

Weder der Ministerrat noch die Kommission könnten erwarten, daß der Gerichtshof die Rolle des Gemeinschaftsgesetzgebers übernehme. Für die

notwendigen Gemeinschaftsregeln wurde auch explizit auf die Möglichkeiten der Kommission verwiesen:

The power of the Commission to legislate under Article 90 (3) may be particularly significant where proposed legislation is blocked in the Council due to the failure of the Member States to reach agreement. (Edward/Hoskins 1995: 182)

Insofern ist auch die in den Urteilen zum Vorschein kommende Zurückhaltung des Gerichtshofs nicht mit einer notwendigen Passivität der Kommission gleichbedeutend; die Kommission kann aber schlecht nur Teilregeln angreifen, wie bei den Ein- und Ausfuhrmonopolen geschehen.

Die weitere Entwicklung der Elektrizitätsliberalisierung ist schwer abzuschätzen. Der von dem Gemeinschaftsrecht ausgehende Druck ist nun deutlich geringer. Auch erlaubt die Richtlinie national äußerst unterschiedliche Lösungen, die einen europaweiten Wettbewerb erschweren werden. Gleichzeitig sind mit der Richtlinie erste Liberalisierungsschritte eingeleitet, und es kann sein, daß die Einführung von Wettbewerb zu einem sich selbst verstärkenden Prozeß führt. Einige Länder, wie die Niederlande, Spanien und eventuell die Bundesrepublik, sind dabei, sich zu einer weitergehenden nationalen Liberalisierung zu entschließen als es die Richtlinie vorsieht. Gerade die Reziprozitätsklausel erleichtert solche nationalen Alleingänge. Sinken durch größeren Wettbewerb in einigen Mitgliedstaaten die Elektrizitätspreise, wird dies vor allem im Zusammenhang mit der Währungsunion auf die anderen Mitgliedstaaten einen erheblichen Druck ausüben.

5.4 Zusammenfassung

Die Analyse der Politik zur Europäisierung der leitungsgebundenen Energien hat zunächst eine sehr viel eingeschränktere Handlungsfähigkeit der Kommission als in der Telekommunikation gezeigt. Trotz der Präzedenzfälle in der Telekommunikation gelang es ihr nicht, die vom EuGH bestätigten Rechte nach Artikel 90 III auch in diesem Bereich für die Liberalisierung zu nutzen. Sogar bei der Entscheidung von Einzelfällen tat sich die Kommission schwer und hat so dazu beigetragen, daß sich die juristische Klärung der für die Ordnung der leitungsgebundenen Energie relevanten Vertragspflichten sehr verzögerte.

Die Politikvorschläge der Kommission für diesen Sektor waren von Anfang an sehr umstritten. Dabei wären die Politikziele – verstärkter Handel

mit Strom und Gas im Binnenmarkt, eine flexiblere Versorgung für Großverbraucher – für sich genommen nicht nur bei den Berechtigten, sondern auch bei den nationalen Regierungen prinzipiell konsensfähig gewesen. Durch die Realisierung des Binnenmarktes wurden nationale Preisunterschiede bei Elektrizität und Gas zu einem zunehmend wichtigen Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für die Standortqualität. Die meisten nationalen Regierungen hatten deshalb ein Interesse an der Reform der Ordnung für leitungsgebundene Energien, das sich mittel- bis langfristig auch auf die EVU erstreckte, denn mit der durch den Binnenmarkt ausgelösten langfristigen Produktionsverlagerung in Niedrigpreisländer hatten sie ebenso ein Interesse am Erhalt der Standortqualität. Anstelle der Liberalisierung forderten die EVU lange die Harmonisierung der politischen Auflagen, um einen Abbau der Preisunterschiede unter Beibehaltung der geschlossenen Versorgungsgebiete zu erzielen.

Die prinzipiellen Interessen an einer Reform erstreckten sich auch auf ein gemeinsames Vorgehen im Kontext der EU. Das Interesse der EVU an einem Abbau energiepolitischer Nachteile war bei einem koordinierten europäischen Vorgehen national eher zu realisieren. Auch für die Regierungen ließen sich verglichen mit der Option einer einseitigen nationalen Reform bestimmte Anreize ausmachen, so daß der Vorstoß der Kommission in diesem Bereich nicht von vornherein aussichtslos war. Vorteile ergaben sich zum einen aus der verbesserten nationalen Durchsetzungsfähigkeit der Regierungen bei einem koordinierten europäischen Reformvorhaben: Die Einbindung in europäische Politik erleichtert den Umgang mit nationalen Vetogruppen, wie bereits bei der Telekommunikation deutlich wurde. Zum anderen bot eine koordinierte Reform größere Flexibilität in bezug auf die notwendige Vertragskompatibilität des neuen Ordnungsrahmens.

An diesem Punkt der geforderten *Gemeinschaftstreue* hat sich die Kommission im Bereich der Energiewirtschaft relativ handlungsfähig gezeigt. So wurde Großbritannien die gleichgestellte Unterstützung des französischen Atomstroms auferlegt. In ähnlicher Weise war die spanische Regierung gezwungen, ihre Reform dem europäischen Recht anzupassen. Dahinter steht die Bestimmung des Artikels 5, der bestimmt, daß die Mitgliedstaaten jede neue Maßnahme unterlassen müssen, die den Grundsätzen der Gemeinschaft widerspricht (von Bogdandy 1995). Hierdurch gerieten die nationalen Regierungen unter Druck. Anders als bei der bloßen Beibehaltung vertragswidriger Regeln, die durch das Fehlen einer gemeinschaftlichen Politik teilweise entschuldigt werden (wie die Vertragsverletzungsverfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole zeigen), wurde die Anpassung an den Vertrags-

kontext verlangt, sobald eine Regierung von sich aus aktiv war (int 14). Aus einer solchen einseitigen Änderung und Öffnung zum Binnenmarkt konnten jedoch national gravierende Nachteile erwachsen, womit ein Anreiz für eine multilaterale Politik gesetzt wurde, mit der Wettbewerbsnachteile weder untätig hingenommen, noch die Risiken fehlender Reziprozität eingegangen werden mußten.

Daher war es nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die Kommission für ihre Vorschläge zum Energiebinnenmarkt eine ausreichende Unterstützung der nationalen Regierungen erhielt. Wie läßt sich nun deren Widerstand erklären? Ein Problem der Kommission war der hohe Stellenwert der langfristigen Versorgungssicherheit und die Ungewißheit über die Auswirkungen des Reformvorhabens, besonders wenn Lieferverpflichtungen nicht mehr durch Ausschließlichkeitsrechte gedeckt wären. In Großbritannien setzten sich mit der Liberalisierung Gaskraftwerke mit sehr geringen Amortisationszeiten durch (Parker 1996: 121). Gerade in den Mitgliedstaaten ohne eigene Energievorkommen widersprach eine solche Entwicklung den Präferenzen für eine langfristige Planung mit einem ausgewogenen Energiemix. Ohne gleichzeitige gemeinsame Energiepolitik, die die Vorratshaltung und Versorgungssicherheit umfaßt, deren Inangriffnahme sich die Regierungen jedoch wiederholt widersetzt hatten, fehlte der Liberalisierung ein wichtiges Komplement. Die Kommission unterbreitete mit ihrem Grünbuch von 1995 zur Energiepolitik, dem ein Weißbuch folgte, erneut Vorschläge hierfür, deren Durchsetzungschancen sich mit zunehmender Liberalisierung verbessern könnten.¹⁰⁰

Angesichts der geringen Erfahrungen mit einer marktförmigeren Ordnung in der Energiewirtschaft fiel es der Kommission schwer, Sorgen über Nachteile der Reformschritte zu zerstreuen. Konnte man in der Telekommunikation inkrementalistisch verschiedene Teile des Systems nacheinander liberalisieren, ließen sich im Elektrizitätssektor nur schwer Bereiche für die Liberalisierung isolieren (int 51). Insofern ist das System enger gekoppelt (Simon 1962) und bietet weniger günstige sektorspezifische Voraussetzungen als die Telekommunikation. Bereits die Begrenzung der Liberalisierung auf Großverbraucher kann schwerwiegende Rückwirkungen auf die bestehenden Versorgungsgebiete haben, da es notwendig wird, die Fixkosten auf

100 Siehe das Grünbuch »Für eine Energiepolitik der Europäischen Union«, Januar 1995, Luxemburg. Auch im EC Energy Monthly finden sich wiederholt Hinweise auf das Hemmnis einer fehlenden Energiepolitik für die Liberalisierung (s. 38/2, Februar 1992; 46/7, Oktober 1992).

einen kleineren Kundenkreis umzulegen, sobald Großkunden abwandern. Die sehr undeutlichen und auch wechselnden Interessenpositionen der meisten nationalen Regierungen erklärten sich aus diesen ungewissen Folgen der Liberalisierung, wenn sie nicht durch nationale Veränderungen bedingt waren.

Hinzu kam als europaspezifisches Problem die große Heterogenität der nationalen Ordnungen in diesem Bereich. Das machte es für die Kommission außerordentlich schwer, überhaupt Politikvorschläge zu unterbreiten, die nicht bereits aufgrund ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf die nationalen Systeme auf Akzeptanzprobleme stießen (Whish 1993: 89; int 26). Vor allem die Schwierigkeit, einen für die unterschiedlichen nationalen Ordnungen akzeptablen Pfad institutionellen Wandels für die Realisierung des Binnenmarktes zu finden, hat die Ratsverhandlungen verlängert. Als dominantes europäisches System verfolgte Frankreich nach wie vor einen sehr eigenen institutionellen Weg. Ein Politikvorschlag, der die Erfolgsvoraussetzungen des französischen Systems beließ, ohne die Dominanz der EdF auf Kosten der anderen Länder zu stärken, war kaum zu finden. Die sehr komplizierte Festlegung von Marktzugangsschwellen des jetzt verabschiedeten Richtlinienentwurfes trägt dieser Heterogenität ebenso Rechnung wie die Reziprozitätsklausel. Damit wurde ein außergewöhnliches Beispiel einer flexiblen Lösung gegeben, die die institutionellen Besonderheiten der Mitgliedstaaten ebenso wie das Einigungserfordernis einbezieht (vgl. Scharpf 1996a). Allerdings ist nicht sicher, inwieweit das vereinbarte spezifische Reziprozitätserfordernis vor dem EuGH Bestand hätte, sollte es zu einer Prüfung kommen, da es dem Binnenmarktgedanken einer diffusen Reziprozität widerspricht (vgl. Keohane 1986).

Die Kommission mußte sich jedoch nicht darauf beschränken, auf die Lösung dieses schwierigen Problems im Rat zu warten, denn mit ihren wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen hätte sie eigenständig inkrementell Wettbewerb einführen können. Hiermit tat sich die Kommission jedoch sehr schwer. Mit der Initiierung von Ratsverhandlungen, so wird deutlich, band sich die Kommission, die Kompromißsuche im Rat nicht einseitig durch eigene Entscheidungen zu präjudizieren. Dies galt vor allem für die Kommissionsrichtlinien, auf die mit der Unterbreitung von Richtlinienvorschlägen verzichtet wurde, wenn sie auch als Drohung weiterhin eine Rolle spielten. Entscheidungen, die auf Beschwerden Privater zurückgingen, waren aber nicht in derselben Weise einem solchen *Konsistenzersfordernis* unterworfen. Daß die Kommission trotzdem von einer aktiven Rolle in diesem Bereich weitgehend abgesehen hat, deutet auf die *indirekte politische Kontrolle*

durch die Ratsverhandlungen und auf informelle Versuche der Einflußnahme hin. Unterliegt die Wettbewerbsrechtsanwendung normalerweise durch die fehlende Einbindung in ein Politiknetzwerk geringerem Abstimmungsbedarf, dienten die parallelen Ratsverhandlungen als Äquivalent. An ihnen konnte die Kommission die Folgen von Entscheidungen ebenso ablesen wie die politische Interessenlage. Weil die kontroverse Natur jedes Entscheidungsausgangs von vornherein bekannt war – und die Ratsarbeit auch die politische Aufmerksamkeit und Kontrolle über Kommissionsentscheidungen verstärkte –, fiel es in der Kommission schwer, einen Konsens über Entscheidungen zu erzielen. »Non-decisions« (Bachrach/Baratz 1962) wie in dem Fall *Kleve* erklären sich aus dieser komplizierten Situation.

Die so ausgeübte Kontrolle des Rates hatte das gemeinsame Interesse der eng kooperierenden EVU am monopolistischen Status quo zur Vorbedingung. Dadurch war es möglich, die Zahl der Beschwerden von Großverbrauchern bei der Kommission gering zu halten, wodurch ihr der Unterstützungskreis für die Wettbewerbsrechtsanwendung genommen wurde. Die Effektivität dieser Abwehr läßt sich gut damit erklären, daß sich bei den EVU das langfristige Interesse am Erhalt der Gebietsmonopole mit dem kurzfristigen Interesse deckte, die gegenseitigen Handelsbeziehungen nicht wegen einer vergleichsweise geringen Lieferverpflichtung an einen fremden Kunden zu stören. Glaubhafte Bemühungen der Fremd- oder Eigenversorgung von Großverbrauchern wurden von den zuständigen EVU zudem mit vergleichbaren Rabatten beantwortet. Für die an der Liberalisierung Interessierten wurde das kurzfristige Interesse einer günstigeren Energieversorgung so erreicht, ohne daß prinzipiellere Schritte im Dienste des langfristigen Liberalisierungsinteresses, wie eine Beschwerde bei der Kommission, erfolgten. Wegen der bestehenden Abhängigkeit von einem Monopolisten wäre ein solcher Akt zudem sehr riskant (int 55). So blieb hauptsächlich das Bundeskartellamt, daneben eventuell andere nationale Kartellbehörden, als Akteur, gegen dessen institutionalisiertes Eigeninteresse an mehr Wettbewerb die EVU machtlos waren und das dieses Fachinteresse sehr viel selbstverständlicher ohne direkte Rückbindung an die Bundesregierung verfolgen konnte, als es für die Kommission denkbar war.¹⁰¹

101 Das zeigt sich zum Beispiel an folgender Äußerung von Kurt Markert, dem Leiter der zuständigen Beschußabteilung des Bundeskartellamtes, anläßlich des zu erwartenden langen Rechtsstreits im Fall Nordhorn: »Aber es bleibt uns keine andere Wahl, solange der Gesetzgeber nicht für eindeutige Wettbewerbsregeln in der Energiewirtschaft sorgt« (FAZ 5.3.1996).

Mit der Ratskontrolle und der fehlenden Unterstützung durch private Akteure fehlten der Kommission im Energiesektor für die Anwendung ihrer spezifischen wettbewerbsrechtlichen Instrumente wesentliche Voraussetzungen. Allerdings konnte sie mit dem ihr zur Verfügung stehenden geringstmöglichen Schritt – der Einleitung der Verfahren gegen die Ein- und Ausführmonopole – bereits Veränderungen erreichen. Frankreich brachte unter diesem Druck einen konstruktiven Gegenvorschlag in den Rat ein, und einige Regierungen veränderten ihre nationalen Gesetze. Der Kommission gelang es, sich dadurch frühzeitig an die Realisierung eines minimalen Liberalisierungsziels zu binden. Machte es der Kommission ansonsten im Energiebereich Mühe, die Vorteile eines *inkrementellen Politikansatzes* zu nutzen, boten die Import- und Exportmonopolverfahren hierfür ein Beispiel. Verglichen mit dem sehr ehrgeizigen Vorstoß auf der Basis von Artikel 90 war es für die Aufrechterhaltung ihrer Glaubwürdigkeit notwendig, wenigstens diese Verfahren einzuleiten. Nach der einmal erregten Aufmerksamkeit hätte es einen hohen Ansehensverlust bedeutet, auch diese Forderung zurückzuziehen. Zugleich bestand die Möglichkeit, nach dem Urteilspruch des EuGH die Transportmonopole ebenso rechtlich zu belangen. Vor allem aber waren die ausstehenden Verfahren ein wichtiger Anreiz für den Ministerrat, zu einer Einigung zu kommen, da man ansonsten vom Gerichtshof vor vollendete Tatsachen gestellt worden wäre.

Zusätzlich zu den nur geringen wettbewerbsrechtlichen Schritten sind die allgemeinen Kompetenzen der Kommission zu nennen. Ihr *Initiativrecht* ermöglichte es ihr, eine europaweite Debatte über die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energien anzustoßen und das Thema lange Zeit auf der Agenda zu halten (int 13, 18). Dazu gehörte auch die Information der Beteiligten über den langfristigen vom Wettbewerbsrecht ausgehenden Veränderungsdruck. Je nach Einschätzung der bestehenden Vetomöglichkeiten – in bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, eine Vertragsänderung oder die Ablehnung der Richtlinie durch das Parlament – bedeutete der sich abzeichnende institutionelle Wandel speziell für die EVU einen Druck, sich auf langfristig veränderte Rahmenbedingungen einzustellen. Einher ging hiermit ein langsamer Wechsel der Präferenzen derjenigen Unternehmen, die sich von einer wettbewerblichen Ordnung Vorteile versprochen. Verglichen mit der Telekommunikationspolitik spielte die Kommission jedoch selbst bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts eine mehr indirekte Rolle. Nach der einmaligen Überarbeitung ihres Entwurfs ging die Initiative weitgehend auf die jeweilige Ratspräsidentschaft über, und nach verschiedenen von den Präsidentschaften überarbeiteten Richtlinienentwürfen übernahm die Kommis-

sion die Kompromißfassung. Die erheblichen Verteilungsfolgen, so scheint es, stärkten die Rolle der nationalen Regierungen bei der Kompromißsuche. Eine solche Interpretation ist konsistent mit dem Argument, daß die Kommission ihr Initiativrecht und damit die Rolle von Ideen in den Fällen am meisten nutzen können wird, in denen sich verschiedene mögliche Gleichgewichtslösungen für die Mitgliedstaaten verteilungsneutral auswirken (Garrett/Weingast 1993: 183).

Die den Wettbewerb ablehnenden staatlichen und privaten Akteure hatten kaum eine Gelegenheit, die Liberalisierung sicher zu verhindern. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, hätte in einem Urteil des EuGH bestanden, hätte er rechtzeitig die Ausnahme der leitungsgebundenen Energie vom Vertragsrecht festgeschrieben. Die »service public«-Debatte bildete einen weiteren Versuch mit dem Ziel der Vertragsänderung. Angesichts der Zahl der Liberalisierungsbefürworter haben die Rechte der Kommission nach Artikel 90 III dieses Vorhaben jedoch unbeschadet überstanden. Welche Auswirkungen der neue Artikel 7d hat, bleibt abzuwarten. Mit dem Urteil in den Verfahren zu den Ein- und Ausfuhrmonopolen hat die Kommission jedoch einen erheblichen Dämpfer in ihren Liberalisierungsbemühungen hinnehmen müssen. In diesem Lichte erscheint der erreichte Richtlinienkompromiß für die Kommission sogar vorteilhaft, da unter einer solcherart restriktiven Rechtsprechung, wäre sie vorher bekannt gewesen, Frankreich sicherlich noch weniger Zugeständnisse eingegangen wäre.

Abschließend sind folgende *Merkmale des Elektrizitätsfalls* festzuhalten:

- In Anbetracht des geringen Wachstums waren die Wettbewerbsvorteile in diesem Politikfeld gering und mit erheblichen Risiken behaftet. Die politikfeldspezifische, engere Koppelung des technischen Systems erschwerte darüber hinaus eine inkrementalistische Strategie, die die bestehende Unsicherheit über Kosten und Nutzen hätte schrittweise reduzieren können.
- Durch die heterogenen, nationalen Ordnungen implizierte jede einheitliche europäische Politik erhebliche Verteilungsfolgen, die nicht durch zusätzliches Sektorwachstum aufgewogen wurden. Einige nationale Regierungen standen aber unter Reformdruck, dem wegen des Binnenmarktkontextes (Gemeinschaftstreue) nur schwer rein national entsprochen werden konnte. Einigen Regierungen war deshalb an einer europäischen Politik gelegen. Daraus resultierte eine konfliktive Interessenkonstellation bei den Regierungen.

- Die EVU setzten sich für den Erhalt des Status quo ein. Ihnen gelang es, die an Liberalisierung interessierten Großverbraucher durch gemeinsames Handeln von wettbewerbsrechtlichen Beschwerden und Klagen abzuhalten.
- Der Kommission fehlte die Unterstützung privater und staatlicher Akteure für die Wettbewerbsrechtsanwendung, so daß der Erlaß einer Kommissionsrichtlinie ausgeschlossen war. Der Präzedenzfall der Telekommunikation und die gegebene Unterstützung des EuGH reichten nicht aus, damit sich die Kommission dieser Handlungsressource bedienen konnte. Zudem geriet sie durch die Initiierung von Ratsverhandlungen in einen Rollenkonflikt, der auch die Nutzung weiterer wettbewerbsrechtlicher Instrumente erschwerte. Als situativer Faktor wirkten sich auch die Maastricht-Verhandlungen negativ auf ihre Handlungsfähigkeit aus. Allerdings konnte die Kommission bereits durch ihr geringstmögliches Vorgehen, die Einleitung der Verfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole, mittelfristig Veränderungen fördern, da hierdurch die Annahme einer Ratsrichtlinie erleichtert werden konnte.

Kapitel 6

Der Rückgriff auf Artikel 90 III und das Wettbewerbsrecht in weiteren Sektoren

Die Telekommunikation und der Energiesektor sind nicht die einzigen Politikfelder, in denen die Vorkehrungen des europäischen Rechts gegen wettbewerbsverzerrende staatliche Eingriffe geeignet sind, den nationalstaatlichen Gestaltungsspielraum einzuschränken. Allerdings existiert keine Zusammenchau, in der die durch das Wettbewerbsrecht potentiell tangierten öffentlichen Dienstleistungen umfassend aufgeführt wären.¹ Deshalb werden im folgenden die Politikfelder vorgestellt, in denen der Artikel 90 durch die Rechtsprechung bisher relevant geworden ist. Auch wenn die jüngsten Urteile zu den Energiemonopolen den nationalstaatlichen Handlungsspielraum wesentlich erweitern, bieten diese Fälle für zukünftige Maßnahmen der Kommission und die Rechtsprechung des Gerichtshofs mögliche Anknüpfungspunkte.²

Parallel zu ihrer die Telekommunikation und den Energiesektor betreffenden Politik hat die Kommission versucht, in vergleichbarer Weise mit ihren wettbewerbsrechtlichen Instrumenten eine wesentliche Rolle in der europäischen Liberalisierung des Postwesens und eines Teils des Verkehrssektors zu spielen. Für ihre Postpolitik diente das Vorgehen in der Telekommunikation als direktes Vorbild. In diesem personalintensiven und von wenig Wachstum geprägten Bereich fand das Handeln der Kommission ähnlich wie bei der Elektrizitätsliberalisierung enge Grenzen. Innerhalb des Verkehrssektors plante die Kommission, die Bodenabfertigungsmonopole auf Flughäfen – ein von der schon erfolgten Luftverkehrsliberalisierung ausgesparter

1 Vgl. Fesenmair (1996: 22–24), der sich bemüht hat, bei der Kommission entsprechende Auskünfte einzuholen.

2 Dabei erhebt die Zusammenstellung nicht den Anspruch auf die Vollständigkeit eines juristischen Kommentars. Es werden aber die wichtigsten weiteren Fälle genannt, um es dem Leser so zu ermöglichen, die Relevanz des Artikels 90 umfassend einzuschätzen.

Bereich – über eine eigene Richtlinie zu liberalisieren. Doch auch dieses eng umgrenzte Vorhaben konnte sie nicht umsetzen, wiewohl die Fluglinien diese Liberalisierung breit unterstützten. Die Diskussion dieser beiden zusätzlichen Fälle erlaubt es, die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik und die Bedingungen für den Erlaß von Artikel-90-Richtlinien näher zu präzisieren.

6.1 Das Postwesen

Das Postwesen ist in allen Mitgliedstaaten ähnlich organisiert und war traditionell gemeinsam mit der Telekommunikation in den PTT-Verwaltungen angesiedelt. Insofern bieten sich der Kommission für eine gemeinschaftliche Politik ähnlich gute Ausgangsbedingungen wie in der Telekommunikation. Allerdings weisen Postdienste ein stagnierendes Wachstum auf. Trotz des vorwiegend traditionellen Dienstleistungsprofils und des wachstumsarmen Marktes ergeben sich auch für das Postwesen erhebliche Veränderungen aus den Fortschritten in der Informationstechnik. Sie beziehen sich weniger auf neue Dienstleistungen mit deutlich verbesserten Qualitätsmerkmalen, wofür Expreßdienste mit der Möglichkeit der Lieferwegverfolgung individueller Versandstücke ein Beispiel sind, als auf Organisationsveränderungen und das Rationalisierungspotential der sehr arbeitsintensiven Dienste. Von Reformen dieser national bedeutenden Arbeitgeber werden deshalb erhebliche Stellenverluste befürchtet. Der auf den nationalen Postverwaltungen lastende Reformdruck hat verschiedene Ursachen: Zu nennen sind der zunehmende Substitutionswettbewerb (Beispiel Telefax) und die Konkurrenz privater Akteure (Blankart 1987: 208f.), die Auswirkungen der Telekommunikationsreformen auf den Postdienst sowie die beginnende europäische Politik und der Vertragsrechtszusammenhang (Cox 1991). Verglichen mit der Telekommunikation ist der Reformdruck sehr viel geringer, und die Liberalisierung wird als längst nicht so unausweichlich eingeschätzt (int 20, 56).

Seit Ende der siebziger Jahre sind eine Reihe von neuen Anbietern für Expreß-, Kurier- und Paketdienste auf den Markt der Mitgliedstaaten gedrängt. Zum Teil nutzen neue Akteure in ihren Angeboten die erheblichen Möglichkeiten zur Tarifarbitrage, die sich national aus der Tarifeinheit im Raum und international aus den im Weltpostverein ausgehandelten Endvergütungen zwischen den Postorganisationen ergeben. Bei einer Konzentration auf profitable nationale Strecken entsteht ebenso ein Wettbewerbs-

vorteil wie bei den verschiedenen Remailing-Aktivitäten, die ausnutzen, daß das Briefporto im Ursprungsland entrichtet wird, die Hauptkosten jedoch im Eingangsländ anfallen, für das die dortige Postorganisation durch die Endvergütungen von dem einliefernden Postunternehmen nur unzureichend entschädigt wird. Insofern lohnt es sich mit Ausnahme des ausliefernden Postunternehmens für alle Beteiligten, bei Großanwendern anfallende Post mit Remailingagenturen in einem Land niedrigeren Tarifniveaus aufzugeben.³ Angesichts der hohen Kosten und der erheblichen Preisunterschiede im Binnenmarkt sowie der zum Teil ungenügenden Qualität der Leistungen der Monopolisten haben sich neben den neuen Anbietern auch Großanwender zunehmend für Reformen in diesem Politikfeld eingesetzt (Berger/Knauth 1996: 17). Die Tabelle 6-1 gibt einen Überblick über die Leistungsunterschiede in den Mitgliedstaaten Ende der achtziger Jahre.

Die Kommission hat frühzeitig für das Postwesen *einen zur Telekommunikation parallelen Politikansatz verfolgt*, obwohl zwischen beiden Sektoren erhebliche Unterschiede durch die andersartige Infrastrukturabhängigkeit bestehen (vgl. Schulte-Braucks 1990). Zunächst bemühte sich die Kommission (ähnlich wie bei den Telekommunikationsendgeräten), das Postmonopol in Grenzbereichen einzuschränken und somit dem Wettbewerbsrecht zu einer ersten Bedeutung zu verhelfen. Ab Mitte der achtziger Jahre – etwa zeitgleich zu ihrem ersten Vorgehen gegen die Endgerätemonopole in der Telekommunikation – untersuchte die Kommission den Versuch der meisten PTTs, die internationalen Kurierdienste in ihre bestehenden Monopole zu inkorporieren, als Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86 und 90; Schulte-Braucks 1987: 87). Betroffen war zunächst die Deutsche Bundespost, in deren Monopol der Postminister 1984 den von privaten Unternehmen entwickelten Markt für internationale Kurierdienste einzubeziehen versuchte (Kaufer 1985). Nach Intervention der GD IV verzichtete die Bundespost ebenso wie in der Folge die belgische, französische und irische Post darauf, das Beförderungsmonopol für Briefe auf internationale Kurierdienste auszudehnen. Einige Jahre später änderten auch Italien und Dänemark ihre Vorschriften (Chung 1994: 217).

3 Man unterscheidet ABA-, ABB- und ABC-Arten des Remailing. A bezeichnet das Ursprungsland und B den Sitz der durchführenden Postverwaltung, die im Falle des ABB-Remailing auch Zielland ist. C ist ein Drittstaat als Bestimmungsland (Gröner/Knorr 1992: 433). Angesichts der niedrigen Endvergütungen, die die einliefernde Post abzugelten hat, kann das Remailing-Unternehmen beim ABA- und ABC-Remailing äußerst günstige Konditionen mit dem Postunternehmen in Land B aushandeln (Gröner/Knorr 1990: 19).

Tabelle 6-1 Das Postwesen in den Mitgliedstaaten im Vergleich

Monopolumfang	Tarifhöhe (ECU)	Beschäftigte (1.000)	Leistung einen Tag nach Einlieferung		Gewinn/ Verlust (%)
	für Standard- brief (20g)	in Postdiensten (ohne Finanz- dienste)	Ziel (%)	tatsächliches Ergebnis (%)	
<i>Groß</i>					
Belgien	0,33	45,2	90	68	- 48
Dänemark	0,47	27,6	97	-	- 4
Deutschland	0,50	313,8	90	81	- 17
Frankreich	0,33	269,8	81	70	- 7
Griechenland	0,17	10,2	90	-	- 23
Irland	0,36	9,7	90	84	- 1
Italien	0,50	208,2	90	17	- 40
Portugal	0,18	14,5	92	-	- 27
<i>Mittel</i>					
Luxemburg	0,28	1,5	100	-	- 7
Spanien	0,15	63,5	100	38	- 44
<i>Klein</i>					
Großbritannien	0,28	184,8	90	80	3
Niederlande	0,32	58,9	94	93	3

Quelle: Die Tabelle ist zum größten Teil aus der FAZ vom 30.9.1993 übernommen; alle Zahlen beruhen auf Grünbuchberechnungen (Grünbuch Postdienste, 11.6.1992) und stammen aus den Jahren 1988 und 1989.

Bei den Niederlanden und Spanien kam es dagegen zu *Entscheidungen* auf der Basis von *Artikel 90 III* (Benesch 1993: 36). Die Niederlande⁴ hatten in einem Gesetz von 1986 Kurierdienstunternehmen untersagt, Sendungen unter 500 g zuzustellen, wenn nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren: Das Unternehmen mußte angemeldet, die Dienstqualität mußte spürbar höher sein als die der PTT, und die Preise durften eine bestimmte Festsetzung nicht unterschreiten. Damit wurde die Situation für die bestehenden privaten Unternehmen erheblich verschlechtert (Kerf 1993: 100). Die Entscheidung

4 Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 1989, ABl. EG Nr. L 10/47, 12.1.1990.

gegen Spanien⁵ betraf existierende gesetzliche Regeln, die der spanischen Post die Erbringung von internationalen Kurierdiensten vorbehalten. Die spanische Post war jedoch überhaupt nicht in der Lage, diesem Monopolrecht nachzukommen. Die Kommission intervenierte auch mit dem Hinweis, daß so eine erhebliche Nachfrage unbefriedigt blieb und bezog damit Erwägungen zur Effizienz verliehener Monopole in ihre Entscheidung mit ein.

Während die spanische Regierung der Entscheidung der Kommission Folge leistete, kam es mit den Niederlanden zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Sowohl die PTT als auch die niederländische Regierung verneinten die Möglichkeit der Kommission, in diesem Fall eine Entscheidung nach Artikel 90 III zu erlassen, anstatt sich eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 169) zu bedienen.⁶ Der Gerichtshof bestätigte das Recht der Kommission zu direkt bindenden Entscheidungen nach Artikel 90 III, so daß ihre Handlungsfähigkeit auch für dieses Instrument gefestigt wurde. Weil den Betroffenen kein rechtliches Gehör gewährt worden war, wurde die Entscheidung jedoch aufgehoben (Hancher 1994b: 165f.). Damit ist für Entscheidungen nach Artikel 90 III ein ähnliches Verfahren wie bei der Beihilfekontrolle geboten (Flynn/Turnball 1993: 402), und der Gerichtshof hat die fehlenden Verfahrensvorschriften des Artikels 90 für Entscheidungen konkretisiert, während sich die Kommission für die Richtlinien selbst bemühte, diese Lücke zu füllen. Inhaltlich hat dieses Verfahren keine Änderung erbracht; da für Entscheidungen bei Anfechtungen keine aufschiebende Wirkung entsteht, hatte die Kommission frühzeitig auf eine Anpassung des niederländischen Gesetzes gedrungen.

Darüber hinaus verfolgte die Kommission eine Beschwerde des Verbandes International Express Carrier Conference, dessen Mitglieder zum Teil Anbieter von Remailing-Diensten sind, gegen die Postverwaltungen. Letztere hatten sich als Reaktion auf das Remailing im Rahmen der CEPT auf höhere Endvergütungssätze geeinigt, was als eine innerhalb der Wettbewerbsregeln (Art. 85/86) nicht zulässige Preisabsprache gewertet wurde (Gröner/Knorr 1992: 434). Diese Beschwerde war ein Beispiel des zum Ende der achtziger Jahre *steigenden Drucks von privaten Akteuren* auf die

5 Entscheidung der Kommission vom 1. August 1990 betreffend die Erbringung internationaler Eilkurierdienstleistungen in Spanien (90/456/EWG). ABl. EG Nr. L 233/19 vom 28.8.1990.

6 Rechtssachen 48/90 und 66/90, Urteil des Gerichtshofes vom 12.2.1992, Königreich der Niederlande und Koninklijke PTT Nederland NV und PTT Post BV gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Slg. 1992 I-565.

Kommission, über die Anwendung des Wettbewerbsrechts den Postsektor zu liberalisieren.

Anders als in der Telekommunikation ist es der Kommission jedoch äußerst schwergefallen, auf der Basis dieser einzelnen verfolgten Fälle und der darin zum Ausdruck kommenden Unterstützung von privaten Akteuren ein umfassendes Politikprogramm auf den Weg zu bringen. Zwar beauftragte der Rat die Kommission in 1989 einer EntschlieÙung zur Vorbereitung einer gemeinschaftlichen Postpolitik, bereits das ursprünglich für Mai 1990 angekündigte Grünbuch wurde aber durch die erheblichen Interessenkonflikte um zwei Jahre verzögert. In der Telekommunikation war 1990 die umstrittene Diensterichtlinie von der Kommission erlassen worden; zwei Jahre später wurde mit dem »1992 Review« bereits die anstehende Liberalisierung des Postverkehrs diskutiert. Das Grünbuch⁷ enthielt eine detaillierte Bestandsaufnahme des Postsektors in den Mitgliedstaaten sowie eine Reihe von Vorschlägen für eine gemeinsame Politik. Dazu gehörten Anregungen für Qualitätsverbesserungen im grenzüberschreitenden Postverkehr, doch Liberalisierungsmaßnahmen bildeten den Schwerpunkt des Programms. Ähnlich wie in der Telekommunikation sollten reservierte Dienstleistungen zur Sicherstellung der Gemeinwohlverpflichtungen der Postunternehmen (zur landesweiten Bereitstellung eines Brief-, Drucksachen- und Paketdienstes) von den liberalisierten Bereichen abgegrenzt werden. Als Kriterium befürwortete die Kommission eine Kombination aus einer Gewichts- und Tarifgrenze, sprach sich darüber hinaus jedoch auch dafür aus, die Liberalisierung der Direktwerbung und von Teilen des grenzüberschreitenden Briefverkehrs in die Überlegungen mit einzubeziehen. In der nachfolgenden Konsultation waren diese Vorschläge besonders kontrovers, ebensowenig konnte aber eine Übereinkunft über die anzustrebende Preis- und Gewichtsgrenze als Schwelle der Marktöffnung erzielt werden.⁸

Wie zuvor in der Telekommunikation plante die Kommission, ihre Politikvorschläge über eine *Kombination von Rats- und Kommissionsrichtlinien* umzusetzen.⁹ Anders als dort traf sie für die Postpolitik jedoch auf sehr

7 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste, Brüssel, 11.6.1992. KOM(91) 476 endg.

8 Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste, KOM(93) 247 endg., Brüssel, den 2. Juni 1993, S. 52.

9 Siehe zum Beispiel das Grünbuch S. 242: »Die Vorschläge über Wettbewerbsaspekte oder die Vollendung des Binnenmarktes könnten in Richtlinienentwürfe umgesetzt und nach Artikel 90 Absatz 3 verabschiedet werden.«

deutlichen Widerstand. Zwar verzichtete der Ministerrat in seiner die Grünbuchvorschläge betreffenden Entschließung auf eine ausdrückliche Aufforderung an die Kommission, für die Liberalisierung einen Vorschlag für eine Ratsrichtlinie vorzulegen (int 5).¹⁰ Das *Europäische Parlament* wandte sich jedoch allein in vier Entschließungen gegen den Plan der Kommission, die europäische Postpolitik mit Hilfe von Kommissionsrichtlinien voranzutreiben (Baumanns 1996), und verfolgte damit eine *deutlich andere politische Einschätzung* des Wettbewerbsrechts als bei der Telekommunikation.¹¹ Dazu kam für die Kommission die Erwägung, vor der Regierungskonferenz von 1996 Provokationen zu vermeiden und die letzten Schritte der Telekommunikationsliberalisierung nicht durch ein kontroverses Verhalten in der Postpolitik zu gefährden. *Intern* konnten sich die GD IV und die GD XIII lange Zeit nicht auf das *Procedere* einigen, wodurch die weiteren Vorschläge verzögert wurden: Der Sorge um die politischen Kosten eines den juristischen Spielraum ausnutzenden Vorgehens stand die Befürchtung der *Signalwirkung einer freiwilligen Aufgabe* legaler Handlungsinstrumente gegenüber (int 20, 32, 47). Lediglich die niederländische Regierung, deren Postunternehmen nach der Reform von 1989 (Scheepbouwer 1991; Schöttner 1996: 188–190) außerordentlich wettbewerbsfähig war und bereits stark von der bisherigen faktischen Liberalisierung von Arten des Remailing profitierte, forderte die Kommission wiederholt auf, die Liberalisierung durch eine Kommissionsrichtlinie voranzubringen. Dieses Beispiel gibt einen Anhaltspunkt dafür, inwieweit einzelne Regierungen bereit sind, sich für spezifische Vorteile mit der Kommission gegen die anderen Regierungen zu verbünden. Während die zuständige niederländische Ministerin auf Anfrage der GD IV auch schriftlich die Unterstützung für eine Kommissionsrichtlinie dokumentiert hat, zog die Regierung eine Klage gegen die Nichtanwendung des Artikels nicht in Betracht. Bei einem solchen Schritt wären Sanktionen der anderen Postunternehmen zu erwarten gewesen, für die man insofern

10 Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste. ABl. EG Nr. C48/3 vom 16.2.1994.

11 Siehe zum Beispiel die Entschließung A-3-0393/92 zu dem Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste (ABl. Nr. C 42/240 vom 15.2.1993), in der das Parlament die Kommission auffordert, die entsprechenden Maßnahmen so schnell auszuarbeiten, »daß die Kommission sich nicht genötigt sieht, zwischenzeitlich auf Richtlinien oder Entscheidungen gemäß diesem Artikel zurückzugreifen; wendet sich gegen eine etwaige Umsetzung von Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 90 Absatz 3 EWG-Vertrag« (S. 243).

sehr anfällig war, als die niederländische PTT mit ihren Remailing-Aktivitäten gegen den Weltpostvertrag verstieß (int 28, 32).

Erst 1995 – wiederum mit einer einjährigen Verspätung – verabschiedete die Kommission ein *Maßnahmenpaket*, das aus einem Richtlinienvorschlag an den Rat und dem Entwurf für eine Bekanntmachung über die Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln für diesen Bereich bestand.¹² In der Telekommunikation hatte der Ministerrat zu dieser Zeit bereits die EntschlieÙung zur Netzliberalisierung angenommen. Für die Post wurde auf einen Vorschlag für eine Kommissionsrichtlinie verzichtet; die Liberalisierung des Postwesens sollte wie schon beim Elektrizitätsbinnenmarkt primär vom Rat verabschiedet werden. Die Kommission war wiederholt von allen Seiten zur Vorlage von legislativen Maßnahmen gedrängt worden. Nicht nur die an der Liberalisierung interessierten Anbieter neuer Dienstleistungen, sondern auch die Postverwaltungen setzten sich für eine rasche Überwindung der bestehenden rechtlichen Unsicherheit ein, die sich aus der potentiellen fallweisen Aufhebung bestehender Monopolrechte ergab. Jedoch sprachen sich die Postverwaltungen – mit Ausnahme der niederländischen – für eine Monopolabgrenzung alleine auf der Basis von Gewicht und Preis aus. Sie wollten vor allem die Liberalisierung der Direktwerbung (d.h. von Massensendungen) und der grenzüberschreitenden Sendungen als inpraktikable inhaltliche und geographische Differenzierung verhindern, so daß materielle Konflikte die inhaltliche Festlegung der Kommission erschwerten.

In ihrem Richtlinienvorschlag an den Rat ging die Kommission über die Vorstellungen der Postverwaltungen deutlich hinaus. Der für die Sicherstellung des Universaldienstes zulässige Monopolbereich umfaßte Sendungen im nationalen Postverkehr entweder bis zu 350g oder bis zu einem Tarif, der nicht mehr als das Fünffache eines Standardbriefes betrug. Bis Ende des Jahres 2000 konnten Monopole für Direktwerbung und eingehende internationale Sendungen aufrecht erhalten bleiben, und zu diesem Zeitpunkt würde der Monopolumfang dann überprüft. Außerdem konnten die Regierungen für eine Übergangszeit in einem Lizenzierungsverfahren Kriterien für die Erbringung von Diensten festlegen. Ebenso wurde in der Richtlinie

12 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. C 322/22 vom 2.12.1995. Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und speziell über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste. ABl. EG Nr. C 322/3 vom 2.12.1995.

die organisatorische Trennung der operativen von den Aufsichtsfunktionen vorgeschrieben, die faktisch in vielen Mitgliedstaaten mit den Telekommunikationsreformen bereits vollzogen war (Gröner/Knorr 1992: 439).

Da eine Kommissionsrichtlinie an dem Widerstand der nationalen Regierungen scheiterte, sollte mit der Bekanntmachung zumindest die zukünftige Praxis der Kommission bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts verdeutlicht werden. Auf diese Weise könnte die Kommission private Anbieter darin unterstützen, Beschwerden an sie oder Klagen an die Gerichte zu adressieren. In der Bekanntmachung wurde zum einen auf die Überprüfung staatlicher Maßnahmen und zum anderen auf Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb eingegangen, wie die Kontrolle von Quersubventionen und eines diskriminierungsfreien Netzzugangs, um zum Beispiel die Eingabe vorbereiteter Briefsendungen in das öffentliche Netz zu erleichtern. Dafür wurden die Voraussetzungen der Ausnahme von Artikel 90 II näher umschrieben. So wurde das Monopol für Standardbriefe für die Erfüllung der Dienstverpflichtung als ausreichend eingeschätzt, weitere Beschränkungen seien nur »zulässig, wie dies absolut notwendig ist«.¹³

An die Bekanntmachung schloß die Kommission ein Konsultationsverfahren an, in dem sie jedoch keine ausreichende Unterstützung fand. Nach dem Konflikt um den Richtlinienvorschlag war die Mitteilung, die für sich genommen bereits einige Liberalisierungsziele realisierte, erst recht inakzeptabel. So forderte das Europäische Parlament ebenso wie die Postunternehmen, diese zurückzuziehen.¹⁴ Stattdessen versuchte die Kommission, vergleichbar der bei der Diensterichtlinie in der Telekommunikation eingeschlagenen Strategie, die Verabschiedung der Richtlinie durch den Verweis auf das Wettbewerbsrecht zu beschleunigen. Kommissar Van Miert versprach auf der Ratssitzung im November 1995, die endgültige Annahme des Dokumentes bis Ende 1996 auszusetzen, damit der Rat zunächst die Richtlinie verabschieden könne. Einige sich der Rat bis dahin auf einen gemeinsamen Standpunkt, werde die Kommission die Bekanntmachung hieran anpassen und parallel zur Richtlinie veröffentlichen.

13 ABl. EG Nr. C 322/3, S. 27.

14 Entschließung des Parlaments vom 25.10.1995. Siehe Baumanns (1996: 1). Siehe auch die Stellungnahme von Posteurop (Union der öffentlichen Postanbieter aus 41 Ländern), Agence Europe 29./30.1.1996, sowie: Mitteilung der Kommission über die öffentliche Anhörung zum Entwurf einer Bekanntmachung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und speziell über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste. Brüssel, den 17.10.1996. KOM(96) 480 endg.

Trotz dieses Anreizes führten verschiedene Kompromißvorschläge der spanischen, italienischen und irischen Präsidentschaften 1995 bis 1996 nicht zu einem gemeinsamen Standpunkt. Zu weit gingen die Interessen auseinander: Wie bei der Elektrizitätsliberalisierung war Frankreich am stärksten gegen die Pläne eingenommen und wollte die Freigabe der Direktwerbung – einem der wenigen wachsenden Märkte im Postwesen – erst in einigen Jahren in Betracht ziehen. Neben der Mehrheit der Postunternehmen unterstützten Belgien, Luxemburg, Griechenland, Österreich und Portugal die Position Frankreichs, so daß es eine Sperrminorität gab. Schweden und Finnland, die ihr Postwesen bereits liberalisiert hatten, und die Niederlande, Großbritannien und Deutschland befürworteten dagegen eine weitergehende Marktöffnung. Die Direktwerbung war bereits in sieben Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Spanien, Italien, den Niederlanden, Schweden und Finnland) liberalisiert, was die französische Position erschwerte. Trotz großen inhaltlichen Interesses wollte Deutschland aber Frankreich in dieser Frage nicht isolieren.

Unter dem von der Kommission durch die Bekanntmachung ausgeübten Druck bemühten sich Deutschland und Frankreich erneut um einen Kompromiß. Beide Minister vereinbarten, die Liberalisierung der Direktwerbung zunächst nur oberhalb der Marktzugangsschwelle von 350g zuzulassen und die weitere Liberalisierung nicht vor dem Jahr 2003 vorzusehen, womit sich Frankreich weitgehend durchsetzte. Unterstützt von den Liberalisierungsbefürwortern (den Niederlanden und den skandinavischen Ländern) entschied sich die Kommission auf der Ratssitzung Ende November 1996 jedoch, für diesen Kompromiß nicht einzutreten. Anders als bei der Elektrizitätspolitik hätte sie bei der Übernahme des deutsch-französischen Kompromisses in den Augen der Liberalisierungsbefürworter ihre Rolle als neutraler Agenda Setter wohl nicht mehr erfüllt.

Damit mußte sich die Kommission entscheiden, ob sie ihre Bekanntmachung, wie angekündigt, ohne die Richtlinie erlassen wollte. Da der französische Postminister mit einem »vrai conflit politique« gedroht hatte, sollte die europäische Postpolitik ohne Konsens des Rates von der Kommission vorangetrieben werden¹⁵, war die Kommission mit ihrer Nicht-Übernahme des deutsch-französischen Kompromisses in eine schwierige Situation geraten. Die Postpolitik entwickelte sich zu einem interessanten *Testfall* dafür, wie weit die Kommission bereit war, ihre wettbewerbsrechtlichen Kompe-

15 Le Monde 27.9.1996: Interview mit dem zuständigen Minister François Fillon.

tenzen *gegen den Widerstand eines wichtigen Mitgliedstaates* zu nutzen. Die Kommission wurde aus diesem Dilemma befreit, da Präsident Chirac auf dem Gipfel in Dublin die Sitzung eines außerordentlichen Postministerrates zur Verabschiedung einer Richtlinie noch vor Jahresende 1996 durchsetzte. Die Sorge um die Wettbewerbsrechtsanwendung wurde von der Tatsache verstärkt, daß die sehr an der Postliberalisierung interessierten Niederlande die nächste Präsidentschaft hatten. Bei diesem Treffen machte sich die Kommission – angesichts der Unterstützung für einen politischen Kompromiß durch die Regierungschefs – den deutsch-französischen Vorschlag zueigen. Die notwendige qualifizierte Mehrheit wurde gegen die Stimmen der Niederlande, Schwedens und Finnlands erreicht. Mit dieser Entscheidung wurde die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Briefverkehrs und der Massensendungen von einer erneuten Einigung abhängig gemacht, die für das Jahr 2001 vorgesehen ist. Die neue Richtlinie soll Ende 2004 auslaufen.

Zwischenzeitlich hatte die Kommission unter dem Druck der politischen Auseinandersetzungen kaum Einzelfälle verfolgt. Vergleichbar dem Elektrizitätsfall, gaben die parallelen Ratsverhandlungen den nationalen Regierungen auch bei der Postliberalisierung Kontrollmöglichkeiten.¹⁶ Selbst in der (oben erwähnten) bereits Ende der achtziger Jahre erfolgten Beschwerde der International Express Carrier Conference konnte sich die Kommission nicht zu einer Entscheidung durchringen.¹⁷ Über eine Aufteilung der Beschwerde in mehrere Teilfragen gelang es, zum Teil die Betroffenheit der Beschwerdeführer zu verneinen und zum Teil eine Entscheidung abzulehnen, da es sich beim Remailing um eine illegale Tätigkeit gehandelt habe (int 58).¹⁸ Durch

16 Insgesamt finden sich in den Wettbewerbsberichten für 1993–1995 nur Hinweise auf die formelle Politik der Kommission und auf den oben erwähnten Fall der Artikel-90-Entscheidung über die niederländischen Kurierdienste. Dabei lag der Kommission eine Beschwerde französischer Expreßdienstunternehmen vor, die bestimmte Unterstützungsleistungen der französischen Post für ein sich in ihrem mehrheitlichen Besitz befindendes Expreßdienstunternehmen als unerlaubte staatliche Beihilfe ansahen. Die Kommission lehnte die Beschwerde jedoch ab, wogegen die Kläger beim Gericht erster Instanz Einspruch erhoben (Rechtssache 39/94, 11.7.1996; siehe die FT vom 30.7.1996 und 22. Wettbewerbsbericht 1992, S. 36; 26. Wettbewerbsbericht 1996, S. 65, 75). Zusätzlich gab es ein Vorabentscheidungsverfahren des EuGH, in dem das Handelsgericht von Paris in Abwesenheit einer Entscheidung der Kommission angewiesen wurde zu beurteilen, ob es sich in dem Fall um eine unerlaubte Beihilfe handele (Agence Europe 19.7.1996).

17 IP/93/264: Kommission leitet förmliches Verfahren gegen Ausgleichssystem der Postunternehmen ein.

18 Der europäische Arm der IECC, die European Express Organisation, hatte hiergegen Berufung eingelegt, woraufhin das Gericht erster Instanz die Entscheidung der Kommission für nichtig erklärte (Rechtssache T-133/95, noch nicht veröffentlicht).

das, wenn auch uneindeutige Corbeau-Urteil von 1993, in dem der Gerichtshof die Notwendigkeit von profitablen Monopolbereichen für die Quersubventionierung einräumte, konnten die Liberalisierungsgegner darüber hinaus hoffen, daß auch bei einer Entscheidung des EuGH die Liberalisierung in Grenzen gehalten würde.

Trotz der relativen Handlungsstarre des Ministerrates und der Kommission haben sich bereits nicht unerhebliche Veränderungen im Postsektor ergeben. Zum einen handelt es sich hierbei um die Auswirkungen der Telekommunikationsreformen. Zum anderen wird die europäische Postpolitik *antizipativ* zum Anlaß für nationale Reformen genommen (z.B. in den Niederlanden); in dieser Hinsicht konnte der europäische Vertragskontext zum Teil eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Hierfür gibt die Auseinandersetzung um die deutsche Liberalisierung der Direktwerbung beziehungsweise von Massensendungen Anfang 1995 ein prägnantes Beispiel. Nach der Tarifierhöhung für Drucksachen (»Infopost«) versprach Bundeskanzler Kohl dem Versandhaus Quelle – dem größten deutschen Postkunden – die baldige Freigabe von Massensendungen aus dem Monopol. Um eine solche Entscheidung zu untersuchen und vorzubereiten, richtete der Postminister eine Expertenkommission ein. In ihrem die Freigabe befürwortenden Gutachten wurde die Unabwendbarkeit einer Liberalisierung der Massensendungen vor allem mit europarechtlichen Argumenten begründet, indem die bisherige, diesen Dienst einbeziehende Monopoldefinition als bereits gegen die europäische Rechtslage verstoßend eingeordnet wurde.¹⁹ Jedoch schloß sich Postminister Bötsch dieser auch von seiner Fachebene vorbereiteten »wasserdichten Argumentation« (int 24) nicht an und gab nationale politische Gründe für die Liberalisierung der Direktwerbung vom 1.1.1995 ab 250g (mit einer Reduzierung auf 100g ein Jahr später) an. Besonders im Nachhinein – nicht zuletzt im Hinblick auf den abgelehnten Richtlinienvorschlag mit seiner Frist bis 2001 – wird deutlich, wie sehr bei dieser nationalen Diskussion von der Fachebene versucht wurde, einen europarechtlichen Vorwand heranzuziehen, um nationale Widerstände zu umgehen (Everling 1994a: 398; Wieland 1995).

Darüber hinaus gab es zahlreiche nationale juristische Auseinandersetzungen um das Remailing in der Bundesrepublik, die einen europarechtlichen Hintergrund hatten. So klagte die Deutsche Post auf die Zahlung von

19 Die juristische Argumentation ist veröffentlicht, siehe Basedow (1994). In seinem ebenfalls publizierten, für den Postdienst verfaßten Gegengutachten kommt Everling (1994a) zu einer anderen juristischen Einschätzung. Siehe auch FAZ 23.8.1994.

Nachporto durch einige Kreditkartenunternehmen, die ihre Kundendaten in die Niederlande oder nach Dänemark überspielen, um bei der Versendung von Kontoauszügen von den günstigeren Postgebühren zu profitieren. Da durch den Ausdruck und die Kuvertierung auch Wertschöpfung im Ausland anfällt, gewannen die Unternehmen in der ersten Instanz, die Deutsche Post wollte die Revisionsmöglichkeiten jedoch ausschöpfen. Die Citibank erhob in diesem Fall bei der Kommission eine Beschwerde.²⁰

Gleichzeitig existieren Bemühungen, den Anreiz zum Remailing über eine Reform der Endvergütungen zu verringern, wenn man diesen auch wegen der unterschiedlichen nationalen Kostenstrukturen nicht vollends ausräumen kann. Die der EU angehörenden Mitglieder von Posteurop, der für die Postunternehmen zuständigen Unterorganisation der CEPT, haben sich Ende 1995 in einem Memorandum of Understanding (MOU) darauf geeinigt, innerhalb von sechs Jahren auf eine Vergütung des ausliefernden Postunternehmens von 80 Prozent eines Standardbriefes überzugehen. Die Vereinbarung wurde der GD IV zur Prüfung (nach Art. 85) vorgelegt. Nur die spanische Post unterschrieb zunächst das MOU nicht, was die Einigungsschwierigkeiten in diesem Bereich fernab von den strukturellen Interessen der vom Remailing profitierenden Länder (vor allem der Niederlande und Dänemark) unterstreicht. Aufgrund des niedrigen Tarifniveaus waren höhere Endvergütungen für die spanische Post finanziell nicht tragbar. Auch der Versuch der französischen Präsidentschaft, die Regierungen durch eine Ratsentschließung dazu zu verpflichten, bei ihren Postunternehmen auf die Umsetzung der Vereinbarung hinzuwirken, scheiterte am spanischen Veto. Obwohl Spanien momentan im Remailing keine Bedeutung hat, würde sich dies – auch gegen seinen Willen – sehr schnell ändern, wenn es als einziges Land nicht Teil des Abkommens wäre, weil sich die entsprechenden Unternehmen wegen der Binnenmarktfreiheiten dort problemlos ansiedeln könnten. Man hoffte, mit eventuellen finanziellen Kompensationen an die spanische Post zu einer Lösung zu kommen (int 58).

Trotz im Vergleich zum Elektrizitätssektor sehr viel besserer – homogenerer – Ausgangsbedingungen hat die Kommission eine gemeinschaftliche

20 FT 5.3.1996, FAZ 9.5.1996. Auch in Belgien hat es in der Folge des Corbeau-Urteils eine Auseinandersetzung gegeben. Der Corbeau-Fall selbst wurde vom Lütticher Gericht nicht mehr zum Abschluß gebracht, weil Corbeau sein Unternehmen nach dem EuGH-Urteil verkaufte. Später klagte die Post gegen die Verletzung des Postmonopols durch drei bestehende Unternehmen. Dieser Fall wurde verloren, unter anderem weil eines der Unternehmen bereits seit 14 Jahren bestand und in dieser Zeit die befürchteten negativen Konsequenzen ausgeblieben waren (int 58).

Postpolitik bisher nur ungenügend herbeizwingen können. Damit zeigt dieser Fall, daß der Kommission beim Widerstand des Europäischen Parlaments, der PTTs und der Mehrheit der nationalen Regierungen die Unterstützung von privaten Liberalisierungsgewinnern und die juristische Absicherung durch den EuGH nicht ausreichen, um ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen auszuschöpfen. Den politischen Kosten einer Reform stehen im Postwesen sehr viel geringere Liberalisierungsnotwendigkeiten gegenüber. Das Drängen der französischen Regierung auf eine Ministerratseinigung angesichts der drohenden Kommissionsmitteilung hat dabei gezeigt, daß die wichtigsten Regierungen ebenso wie die Kommission unsicher darüber waren, welcher Handlungsspielraum auf der Basis des Wettbewerbsrechts bestand. Erst nach diesem Kompromiß erfolgten die Urteile zu den Energie-monopolen, in denen der EuGH die wettbewerbsrechtliche Ausnahme des Artikels 90 II stärkte. Angesichts dieser fehlenden Rückendeckung des EuGH wird es der Kommission zukünftig noch schwerer fallen, eine aktive Rolle in der europäischen Postliberalisierung zu spielen.

6.2 Das Verkehrswesen

Für den Verkehrssektor enthält der EWG-Vertrag eine Reihe von gesonderten Vorschriften (Art. 74 bis 84). Entsprechend ist das Wettbewerbsrecht (Art. 85/86) durch einige Verordnungen für diesen Bereich angepaßt worden. Auf diese Besonderheiten, die die hauptsächliche Relevanz der europäischen Wettbewerbsregeln für den Verkehrssektor ausmachen, muß in diesem Rahmen jedoch nicht weiter eingegangen werden. Lediglich die verschiedenen Fälle, in denen Artikel 90 zur Anwendung kam, sollen kurz referiert werden. Vereinzelt Untersuchungen und Entscheidungen auf der Basis von Artikel 90 und einige Urteile des EuGH haben die Bedeutung der Norm im Verkehrssektor gestärkt. Auf dieser Grundlage hat sich die Kommission Anfang der neunziger Jahre bemüht, mit einer ersten Kommissionsrichtlinie dieses Instrument auch für den Verkehrssektor zu etablieren. Obwohl das Vorhaben einen abgegrenzten Teilbereich betraf, ist die Kommission aufgrund breiten Widerstandes auch hier zu einem Ratsverfahren übergegangen, so daß die Handlungsbedingungen der Kommission anhand dieses Falls weiter spezifiziert werden können.

Im Verkehrswesen sind die *Eisenbahnen* der Telekommunikation durch ihre Netzgebundenheit am ähnlichsten und eigneten sich insofern am besten

für einen vergleichbaren europäischen Politikansatz. Entsprechende Parallelen bei der Trennung hoheitlicher von unternehmerischen Funktionen und bei der Netzöffnung lassen sich in den ersten politischen Maßnahmen auch leicht aufspüren.²¹ Die Kompetenzen der Kommission aus Artikel 90 sind dennoch nicht für die Eisenbahnen relevant geworden, da das Vorliegen einer Ausnahme im Sinne von Artikel 90 II angesichts ihrer schlechten finanziellen Ergebnisse zu nahe lag (int 6). Stattdessen hat der Artikel für den *Flugverkehr* – als den am meisten internationalisierten und auch liberalisierten Bereich – und für den *Seeverkehr* ein wenig Bedeutung entfaltet.

Bereits die zweite von der Kommission jemals nach Artikel 90 III gefällte Entscheidung hatte den Verkehrssektor zum Gegenstand. Die Entscheidung *Tarifermäßigungen* fiel 1987 gegen Spanien und betraf die gesetzliche Vorschrift, die spanischen Bewohnern der Balearen und der kanarischen Inseln verbilligte Flüge beziehungsweise Schiffsreisen mit den öffentlichen Unternehmen Iberia und Transmediterranea zwischen den Inseln und dem Festland gewährte.²² Spanien kam der Entscheidung nach und bezog auch Bürger anderer Mitgliedstaaten in die Vergünstigungen ein (Wainwright 1990: 258f.). Vergleichbare Vorteile, die Portugal den Bewohnern Madeiras und der Azoren einräumte, wurden ebenso auf Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten ausgeweitet; gleiches galt für die italienischen Inselbewohner im Seeverkehr zugestandenen Tarifermäßigungen.²³ Auch die Bundesrepublik war von einer Untersuchung der Kommission betroffen, in der es um ein Rundschreiben des Innenministeriums ging, das Bundesbedienstete anwies, mit der Lufthansa zu fliegen. Diese Maßnahme wurde 1990 aufgehoben. Auch eine entsprechende Aufforderung der belgischen Regierung wurde im folgenden Jahr auf Intervention der Kommission aufgegeben.²⁴

Neben der Untersuchung diskriminierender Benutzungsbedingungen richtete die Kommission frühzeitig ihr Augenmerk auf die *Flughafendienste* (Dussart-Lefret/Federlin 1994; Rittner 1994). Nachdem sie bereits eine

21 Vergleiche die Richtlinie des Rates (91/440/EWG) vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. L 237/25 vom 24.8.1991.

22 Entscheidung 87/359/EWG der Kommission vom 22.6.1987 über die Tarifermäßigungen im Luft- und Seeverkehr, die ausschließlich den spanischen Bewohnern der Kanarischen Inseln und Balearen vorbehalten sind. ABl. EG Nr. L 194/28 vom 15.7.1987. Mit dem Schiffsunternehmen Transmediterranea hatte die Kommission noch weitere Auseinandersetzungen um tarifliche Begünstigungen. 21. Wettbewerbsbericht (1991): 219.

23 Siehe 17. Wettbewerbsbericht (1987): 211; 18. Wettbewerbsbericht (1988): 218.

24 Die Kommission stützte sich auf die Artikel 90 und 59 (Dienstleistungsfreiheit). 19. Wettbewerbsbericht 1989, S. 206; 20. Wettbewerbsbericht 1990, S. 243; 21. Wettbewerbsbericht 1991, S. 219.

eventuelle Prüfung auf der Basis von Artikel 90 angekündigt hatte, verfolgte die Kommission 1991 Beschwerden gegen die Exklusivrechte der Iberia für Versorgungsdienste auf spanischen Flughäfen, aus denen Beschränkungen des Niederlassungsrechts und Benachteiligungen von Konkurrenzunternehmen resultierten.²⁵ Aus diesem Anlaß begann sie auch eine Untersuchung der Verhältnisse in den anderen Mitgliedstaaten, und in der Folge gingen weitere Beschwerden von Fluggesellschaften gegen die Beschränkungen bei Flughafendiensten ein. Die Kommission kündigte ab 1992 wiederholt an, daß sie eventuell Maßnahmen auf der Basis von Artikel 90 III ergreifen wolle.²⁶ Einige Vereinbarungen von Unternehmen über Flughafendienste fielen bis Ende 1992 unter eine Gruppenfreistellung, deren Auslaufen eine Neuregelung nötig machte.

Für die Kommission bot sich bei den Flughafendiensten eine *günstige Gelegenheit*, das Instrument der Kommissionsrichtlinien auch für den Verkehrssektor zu etablieren (int 48). Die sogenannte *Bodenabfertigung* umfaßt alle auf Passagiere, die Fracht und die Flugzeuge bezogenen Dienstleistungen, die auf Flughäfen anfallen. Damit handelte es sich um einen eindeutig begrenzten Aspekt im Flugverkehr mit keiner übermäßigen ökonomischen Bedeutung, bedenkt man, daß die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf staatliche Beihilfen, Landrechte und computerisierte Reservierungssysteme davon ausgenommen waren. In den verschiedenen Mitgliedstaaten wurden die Dienste im Monopol oder Duopol erbracht, teils waren sie auch bereits liberalisiert, so daß eine Anzahl von Unternehmen sie in Lizenz anboten. Es fand sich auch eine Teilung zwischen den auf der Landebahn anfallenden Diensten (z.B. Betankung, Reinigung, Fracht), die sicherheitsbedürftiger sind und beispielsweise in der Bundesrepublik im Monopol erbracht wurden, und den auf die Passagiere bezogenen Dienstleistungen (v.a. Einchecken), die in der BRD liberalisiert waren und so auch in Eigenabfertigung von den Fluglinien übernommen werden konnten.

Für den Plan, diese Dienste in die Geltung des europäischen Wettbewerbsrechts einzubeziehen, fand die Kommission bei den Fluglinien breite Unterstützung. Nach den anfänglichen Untersuchungen, zum Teil sicherlich auch durch das Interesse der Kommission geweckt, gingen zahlreiche Beschwerden bei dieser ein. Air France, British Airways, KLM, Lufthansa, Sabena, Alitalia und SAS wandten sich mit Beschwerden an die Kommission, die

25 20. Wettbewerbsbericht 1990, S. 68; 21. Wettbewerbsbericht 1991, S. 220.

26 Zum Beispiel IP/93/714, IP/93/1135.

mehr als zwanzig Flughäfen insgesamt, hauptsächlich aber Frankfurt, Mailand und Madrid betrafen. Für die Fluglinien bot sich eine Eigenabfertigung im Bereich der Bodendienste zum einen als Stärkung ihrer Corporate Identity an. Zum anderen war dieser Bereich, der mit der Liberalisierung zunehmend wettbewerbsrelevant wurde, von wiederholten Diskriminierungen der Diensteanbieter gegen ausländische Fluglinien gekennzeichnet. Auf monopolisierten Flughäfen wären etwa 30 bis 50 Prozent höhere Gebühren zu entrichten, wobei auf die Bodenabfertigung insgesamt 17 Prozent der Kosten (ohne Benzin) entfielen.²⁷ Nach der Durchsetzung des dritten Liberalisierungspakets und der durch den Golfkrieg ausgelösten Krise in der zivilen Luftfahrt gerieten die Fluglinien unter erheblichen Druck und setzten sich für eine Öffnung in diesem Bereich ein. Gegen die Einführung von Wettbewerb wandten sich vor allem die noch monopolisierten Flughäfen, die bestehende Kapazitätsengpässe und technische Restriktionen, Sicherheitsprobleme und den hohen Investitionsbedarf, der für die Flughafenbetreiber auch Handlungssicherheit voraussetze, als Rechtfertigung anführten. Von den nationalen Regierungen war vor allem die Bundesrepublik gegen das Liberalisierungsvorhaben und verteidigte die Interessen der sich hauptsächlich im öffentlichen Besitz befindenden Flughäfen, besonders im Hinblick auf Frankfurt. Außer in der Bundesrepublik waren Flughafendienste in Österreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Irland und Spanien monopolisiert, dagegen hatten Frankreich, Dänemark, Belgien, Großbritannien, die Niederlande, Finnland sowie Schweden, das sich im Übergang befand, bereits liberalisiert (int 48).

Als Vorbereitung ihrer Maßnahme veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, in der sie die Bedingungen in diesem Politikfeld analysierte und Politikvorschläge unterbreitete.²⁸ Dieses Dokument wurde einem Konsultationsprozeß unterzogen, so daß die Kommission über die bisherigen Beschwerden hinaus – einem Grünbuch vergleichbar – die Unterstützung

27 Anders gesagt machten Flughafengebühren ca. 5 Prozent der Gesamtkosten aus. In den USA waren die Gebühren zwischen 1982 und 1994 um 42 Prozent real gestiegen, wohingegen die Ticketpreise um 31 Prozent fielen (Economist 27.7.1996: 53). Flughafendienste sind ein Bereich, der in den USA noch stärker monopolisiert ist als in Europa (Truitt/Esler 1996). Vor allem Großbritannien hatte sein nationales System durch die Privatisierung von BAA (British Airports Authority) 1987 weitgehend reformiert. Der Hauptumsatz wurde seitdem durch Flughafenläden erzielt (1995 wurden 434 Millionen £ mit Flughafengebühren und 556 Millionen mit Läden erwirtschaftet; Economist 27.7.1996: 54).

28 Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen, Konsultationsunterlage. ABl. EG Nr. C 41/2 vom 11.2.1994.

privater Akteure mobilisierte. Trotz der sorgfältigen Vorbereitung und der inhaltlichen Unterstützung durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten konnte sich Wettbewerbskommissar Van Miert aber nicht mit dem Vorhaben einer Kommissionsrichtlinie durchsetzen, das explizit von den Niederlanden und implizit von Großbritannien unterstützt wurde. Zum einen wog der deutsche Widerstand schwer. Anstatt sich hierüber hinwegzusetzen, erschien es der Kommission vorteilhafter, eine Niederlage der Deutschen im Rat herbeizuführen. Zum anderen gab es *kommissionsinterne Konflikte über die Federführung* zwischen der GD IV und der für den Verkehr zuständigen GD VII. Die Fluglinien hatten eine Kommissionsrichtlinie befürwortet, während die Flughafenbetreiber sich für eine Ratsrichtlinie einsetzten, die ihnen mehr Mitsprachemöglichkeiten ließ (int 48). Schließlich einigte man sich, einen *Richtlinienvorschlag nach Artikel 84 an den Rat* zu richten und diese verkehrsspezifische Vertragsgrundlage mit qualifiziertem Mehrheitserfordernis auch als Rechtfertigung für einen Verzicht auf eine Kommissionsrichtlinie anzusehen. Parallel hierzu sollte die GD IV einige Einzelfälle verfolgen, um auf diese bewährte Weise die Mitgliedstaaten unter Einigungsdruck zu setzen und die Möglichkeiten des Wettbewerbsrechts nicht völlig aufzugeben (int 20). Theoretisch hatten die Fluglinien auch die Möglichkeit, bei nationalen Gerichten gegen die Vertragsverstöße der Flughäfen zu klagen und Schadenersatz zu fordern.²⁹

In ihrem Richtlinienvorschlag³⁰ begrenzte die Kommission die Drittabfertigung auf Flughäfen mit mindestens zwei Millionen Fluggästen oder 25.000 Tonnen Fracht, während die Eigenabfertigung auf allen Flughäfen erlaubt wurde. Aus Kapazitätsgründen konnten für einige Dienste Beschränkungen auferlegt werden, jedoch sollten zumindest zwei Anbieter zugelassen sein. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, mußten Flughäfen ihre Infrastrukturverwaltung von der Dienstleistung rechnerisch und verwaltungsmäßig trennen. Unter bestimmten Bedingungen konnte eine Freistellung bis zu drei Jahren gewährt werden.

Gleichzeitig wurden einige *Einzelfälle* verfolgt. Dazu gehörte zum einen die Untersuchung der Flughäfen Madrid, Frankfurt und Mailand und zum anderen ein auf Artikel 90 basierendes Aufforderungsschreiben an die spani-

29 The Future International Regulation of Air Transport, lecture by John Temple Lang, Institute of Economic Affairs 5/10/1993 (SP93025).

30 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, KOM(94) 590 endg., Brüssel, 13.12.1994.

sche Regierung, der Iberia gewährte Ermäßigungen für Bodendienstleistungen aufzuheben, sowie ein Ende 1994 bereits eingeleitetes Verfahren gegen das Abfertigungsmonopol auf dem Athener Flughafen. Die Untersuchungen führten dazu, daß Irland bereits im folgenden Jahr einen zweiten Betreiber zuließ und Griechenland und Spanien ihre Liberalisierungspläne der Kommission mitteilten.³¹ Auch die italienische Kartellbehörde wurde aktiv und untersuchte den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch den Betreiber des römischen Flughafens (Braghini 1995).

Im Ministerrat stieß der Richtlinienvorschlag vor allem auf die Gegnerschaft der Bundesregierung, die sich Argumenten der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen anschloß, mit der Liberalisierung würde die Eigenfinanzierung der Flughäfen in Frage gestellt, ferner seien negative Auswirkungen auf die Sicherheit und die Beschäftigungslage nicht genügend beachtet worden. Auch das Europäische Parlament, das nur nach dem Verfahren der Zusammenarbeit beteiligt war, folgte der Kritik und forderte eine Erhöhung der Liberalisierungsschwellen auf 4,5 Millionen Passagiere beziehungsweise 150.000 Tonnen Fracht. Eine solche Schwelle hätte jedoch nur 15 Flughäfen in der EU betroffen, davon sechs deutsche, vier spanische und zwei italienische. Die Fluglinien wandten ein, daß einige Großflughäfen eine Umsatzrendite bis zu 25 Prozent hätten, während für sie bereits 4 Prozent ein gutes Ergebnis sei.³² Obwohl Deutschland nur von Österreich unterstützt wurde, da andere Mitgliedstaaten bereits auf die Intervention der Kommission hin nationale Änderungen einführten, legte die spanische Präsidentschaft einen Kompromißvorschlag vor, in dem der Schwellenwert um das anderthalbfache erhöht wurde (3 Mio./75.000 t). In den Ratsverhandlungen um einen gemeinsamen Standpunkt erreichte Deutschland als weiteres Zugeständnis die Möglichkeit einer zwei mal zweijährigen Fristverlängerung. 2001 soll der Wert auf 2 Millionen Passagiere gesenkt werden. Ab 1998 wird die Eigenabfertigung passagiernaher Dienste auf allen Flughäfen und von Diensten auf dem Flugfeld bei einer Größe ab 1 Million Passagiere erlaubt. Trotz heftiger Kritik der Fluglinien an der Verwässerung der ursprünglichen Vorschläge und ihrem vorherigen Verzicht auf eine Kommissionsrichtlinie machte sich die Kommission den ausgehandelten Ratskom-

31 Siehe 23. Wettbewerbsbericht 1993, S. 241; 24. Wettbewerbsbericht 1994, S. 132; 25. Wettbewerbsbericht 1995, S. 58. Zuvor hatte die Kommission bereits einen Teilerfolg auf dem Mailänder Flughafen Malpensa erzielt, wo der Markt für den Transport und die Lagerung von Düsentreibstoff geöffnet werden konnte (Agence Europe 31.7.1993).

32 HB 5.12.1995.

promiß zueigen, so daß der Rat vom Einstimmigkeitserfordernis entlastet wurde.³³ Dies erlaubte es der Bundesregierung und Österreich, trotz der erreichten Zugeständnisse gegen den gemeinsamen Standpunkt des Rates zu stimmen.

Eine der Bodenabfertigung verwandte Untersuchung, die auf der Basis von Artikel 90 eingeleitet wurde, betraf ein Discountsystem für Landegebühen auf dem Brüsseler Flughafen, gegen das British Midlands Beschwerde eingelegt hatte. Da die Vergünstigungen, von denen vor allem Sabena profitierte, nicht durch positive Skaleneffekte gerechtfertigt waren, traf die Kommission 1995 eine Entscheidung nach Artikel 90 III.³⁴

Für den *Seeverkehr* ist Artikel 90, dem Flugwesen vergleichbar, bisher im Infrastrukturbereich relevant geworden. Eine erste Untersuchung bezog sich auf die Beschwerde eines privaten Seetransportunternehmens, dem die dänischen Behörden die Genehmigung zur Einrichtung einer Fährverbindung zwischen den Häfen Rødby und Puttgarden verweigert hatten. Da die dänische und die deutsche Bahn die Fährverbindung im Monopol anboten, untersuchte die Kommission die Weigerung und erließ Ende 1993 eine Entscheidung auf der Basis von Artikel 90, in der das Monopol als Vertragsverstoß eingestuft wurde.³⁵

Ein sehr ähnlicher Fall betraf die Genehmigungsverweigerung für eine Fährverbindung zwischen Helsingør und Helsingborg, woraufhin die Kommission sich ebenso gemäß Artikel 90 an die dänischen Behörden wandte. Noch bevor es zur Eröffnung des formellen Verfahrens kam, willigte Dänemark in die Zulassung eines weiteren Anbieters ein. Damit hat die Kommission ihre Entscheidungspraxis zugunsten der nicht-diskriminierenden Bereitstellung von Infrastrukturen verfestigt, die große Ähnlichkeiten zur Netzöffnung in der Telekommunikation zeigt.

Ein marktbeherrschendes Unternehmen, das über eine Infrastruktur verfügt, muß Zugang zu allen Anlegeposten und Hafeneinrichtungen nach rechtmäßigen, ver-

33 Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 21/96, vom Rat festgelegt am 28. März 1996 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 96/_/EG des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. C 134/30 vom 6.5.1996. FAZ 8.12.1995, 9.12.1995; FT 8.12.1995. Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. L 272/36 vom 25.10.1996.

34 Entscheidung 957/364/EG der Kommission vom 28.6.1995 in einem Verfahren nach Artikel 90 Absatz 3 EG-Vertrag. ABl. EG Nr. L 216/8 vom 12.9.1995. 25. Wettbewerbsbericht 1995, S. 57, 155.

35 Siehe 21. Wettbewerbsbericht 1991, S. 221; 24. Wettbewerbsbericht 1994, S. 131.

nünftigen, objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien gewähren, die in kohärenter Weise angewendet werden sollen, um jede Wettbewerbsverzerrung zwischen etablierten und neuen Anbietern auszuschließen.³⁶

Des weiteren hat die Kommission die Reform des italienischen Monopols für Hafendarbeiten verfolgt, nachdem der EuGH zuvor in einem Vorabentscheidungsverfahren dessen Unzulässigkeit nach Artikel 90 und 86 erklärt hatte. In der Rechtssache *Hafen von Genua*³⁷ ging es um eine Schiffsladung Stahl, für dessen Löschung auf dem Schiff zwar die notwendigen Kapazitäten vorhanden waren, jedoch nicht genutzt werden durften, da in Genua – wie in italienischen Häfen überhaupt – eine Hafendarbeitsgesellschaft ein Monopol auf diese Tätigkeiten hatte. Dafür mußte sie sich der Arbeitskräfte einer ebenso monopolisierten Gesellschaft für Hafendarbeiter bedienen. Durch anhaltende Streiks der Hafendarbeiter konnte das Schiff nicht entladen werden, worauf es zur Klage vor einem italienischen Gericht kam. Das Urteil in diesem Fall ist bedeutsam, weil der EuGH hierin seine bisherige Rechtsprechung zu Artikel 90 ausweitete und festigte. War ursprünglich immer auch der Nachweis eines Mißbrauchs einer verliehenen, marktbeherrschenden Stellung verlangt, reicht nach der neuen Rechtsprechung des EuGH bereits der Anreiz zu einem solchen Mißbrauch:

Although the simple fact of creating a dominant position by granting exclusive rights within the meaning of article 90 (1) of the treaty is not as such incompatible with article 86 of the treaty, a state is in breach of those two provisions if the undertaking in question, merely by exercising the exclusive rights granted to it, cannot avoid abusing its dominant position or when such rights are liable to create a situation such that it is induced to commit such abuses.³⁸

Für diese »automatic abuse theory« ist es erheblich, daß der Monopolist ebenso effizient handelt wie ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen. Damit werden striktere Kriterien angelegt als bei privaten Monopolen, die

36 Agence Europe 1.6.1996.

37 Rechtssache C-179/90, *Merci convenzionali Porto di Genova Spa v Siderurgica Gabrielli Spa*, Urteil vom 10.12.1991, Slg. 1991 I-5889.

38 Case C-179/90, § 2. In einer weiteren Entscheidung, die den Hafen Genuas betraf, ging es um Vergünstigungen, die der monopolisierte Lotsendienst für Fährverbindungen zwischen italienischen Häfen, aber nicht für Verbindungen zu Häfen anderer Mitgliedstaaten gewährte. Eine Fährgesellschaft, die korsische Häfen anlief, klagte hiergegen vor einem italienischen Gericht. In seiner Vorabentscheidung ordnete der EuGH die Genehmigung von diskriminierenden Tarifen durch öffentliche Stellen als Verstoß gegen Artikel 90 ein (Rechtssache C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl gegen Corpo dei Piloti del Porto de Genova*, Urteil vom 17.5.1994, Slg. 1994 I-1783).

allein aus Effizienzgründen keines Mißbrauchs bezichtigt werden (Gardner 1995: 80). »This approach therefore allows Member States to intervene in the market place but not in the functioning of the market mechanism, except when justified under Article 90 (2)« (Van der Woude 1991: 75). Der damit verbleibende Spielraum für öffentliche Monopole ist äußerst klein; er wurde jedoch durch die neueste Rechtsprechung zu Artikel 90 II in den Energieurteilen erweitert.

Insgesamt hat der Artikel 90 auch im Verkehrssektor einige Bedeutung erlangt. Seine Relevanz für gleiche Nutzungsbedingungen von Transportleistungen oder von Infrastrukturen wird jedoch durch das sehr viel größere Gewicht der Beihilferegeln und des Kartellrechts im engeren Sinne (Art. 85/86) überdeckt. Insofern ist der Verkehrsbereich für unseren Kontext hauptsächlich wegen der geplanten Kommissionsrichtlinie zur Bodenabfertigung interessant. Obwohl hier ein Bereich eingegrenzter wirtschaftlicher Bedeutung und politischer Kosten berührt war und erhebliche Unterstützung für die Liberalisierung durch die Fluglinien und mehrere Regierungen bestand, vermochte sich die Wettbewerbsgeneraldirektion intern gegen die GD VII für Verkehr und extern gegen den Widerstand vor allem der deutschen Regierung nicht durchzusetzen. Mehr noch als die Bemühungen in der Elektrizitäts- und in der Postpolitik zeigt dieser Fall den erheblichen Akzeptanzbedarf der Kommission, wenn es um eigene Richtlinien geht.

6.3 Die Relevanz von Artikel 90 in weiteren Politikfeldern

Die der staatlichen Einflußnahme durch das europäische Wettbewerbsrecht gesetzten Grenzen sind noch in weiteren Bereichen durch die Kommission oder die europäischen Gerichte verdeutlicht worden. Bisher handelt es sich hierbei um Einzelfälle, auf denen die Kommission jedoch prinzipiell weitergehende Politikziele aufbauen könnte, wenn auch die noch unklaren Implikationen der neuesten Energieurteile zu bedenken sind. Zum Teil sind sehr wichtige, zum Teil auch eher skurrile staatliche Regeln betroffen. Eine abschließende Beurteilung der für die nationale Handlungsfähigkeit durch die Bestimmungen des Artikels 90 auferlegten Beschränkungen trifft allerdings auf eine doppelte Grenze. Zum einen sind die Kapazitäten der Kommission beschränkt, so daß manche Politikfelder noch wenig Aufmerksamkeit erfahren haben. Da in der Bedeutung des Artikels immer auch organisatorische Zuständigkeiten zum Ausdruck kommen, könnten andere kommissionsinterne Zuordnungen die Geltung des Artikels sehr verändern (Hocepid

1994).³⁹ Zum anderen wird eine umfassende Beurteilung durch die Tatsache erschwert, daß der EuGH parallel zu Artikel 90 eine alternative Rechtsprechung entwickelt hat, die die staatliche Einflußnahme auf der Basis der Artikel 3g⁴⁰, 5, 85 und 86 begrenzt, anstatt auf Artikel 90 zu rekurrieren (Ehrlicke 1993).

Banken und Versicherungen sind ein Beispiel für diese *alternative Rechtsprechung* (Falkner 1991: 120). Als klassische Ausnahmereiche im nationalen Kartellrecht wurden sie im europäischen Kontext bis zu ersten anderslautenden Urteilen 1981 für die Banken und 1987 für die Versicherungen als Ausnahmen im Sinne des Artikels 90 II angesehen (Brittan 1992: 34; Holzheu/Wolters 1995: 121). Seither hat das europäische Wettbewerbsrecht wachsende Bedeutung für Finanzdienstleistungen erlangt, die – mit Ausnahme der Entscheidung gegen die griechische öffentliche Versicherung von 1985 – bisher auf das Kartellrecht im engeren Sinne (Art. 85/86) beschränkt ist. Darunter fallen beispielsweise Untersuchungen von Absprachen im Bankgewerbe (z.B. Eurocheque) oder von Fusionen sowie die Gruppenfreistellungsverordnung für Versicherungen. Wie bereits die ursprüngliche Vermutung einer wettbewerbsrechtlichen Ausnahme zeigt, kann man für diesen Bereich nicht prinzipiell die Bedeutung des Artikels 90 ausschließen. In einem Vorabentscheidungsverfahren über die Nichtbesteuerung öffentlicher Banken in Spanien argumentierte der EuGH mit Artikel 90 und entschied für die prinzipielle Relevanz der Beihilferegeln.⁴¹ Auch die deutschen Sparkassen und vor allem die Landesbanken waren durch Beschwerden von Privatbanken unter Druck geraten, die in eine Untersuchung der Kommission mündeten. Durch die Einstandspflichten (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung) genossen die Landesbanken eine unbegrenzte Haftungszusage, die als Beihilfe gewertet werden konnte. Auf Druck der Bundesländer erreichte die Bundesregierung die Aufnahme einer nicht-rechtsverbindlichen Erklärung bei den Amsterdamer Vertragsverhandlungen, die das bestehende

39 Hocepid (1994: 59f.) vermutet, daß die Zuordnung des Artikels zu einer allgemeinen Generaldirektion, zum Beispiel der für den Binnenmarkt zuständigen, zu einer größeren Bedeutung des Artikels führen würde. In den bisher auf dieser Grundlage getroffenen Entscheidungen und Richtlinien sei auffällig, daß die Verweise auf die Wettbewerbsartikel überwiegen, obwohl oft der freie Warenverkehr oder die Dienstleistungsfreiheit als Begründung näher lägen, mit denen aber andere Generaldirektionen befaßt seien.

40 Vormals Artikel 3f.

41 Rechtssache C-387/92, Urteil des Gerichtshofes vom 15.3.1994, Banco de Credito Industrial SA, nunmehr Banco Exterior de España SA, gegen Ayuntamiento de Valencia. Slg. 1994 I-877.

System in künftigen Auseinandersetzungen um Wettbewerbsverstöße schützen soll. Inwieweit dies gelingt, bleibt ebenso wie bei dem neuen Artikel 7d zu Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse abzuwarten.

Ein weiterer Fall betraf die *Sozialpolitik* und damit eine klassische Ausnahme des Wettbewerbsrechts. Auf der Basis einer vorherigen Beschwerde untersuchte die Kommission 1990 das deutsche Arbeitsförderungsgesetz wegen des darin enthaltenen Arbeitsvermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit. Bereits im folgenden Jahr folgte ein Vorabentscheidungsverfahren des EuGH zu diesem Thema⁴²: Einer privaten Agentur waren die vereinbarten Vermittlungsgebühren unter Hinweis auf das bestehende Monopol der Bundesanstalt vorenthalten worden. In dem Urteil zu dem Fall *Höfner* wies der EuGH erneut darauf hin, daß für die Einordnung als Unternehmen nicht der rechtliche Status oder die Finanzierung, sondern allein die Art der Tätigkeit entscheidend sei. Die Vermittlung von Führungskräften, um die es in diesem Fall ging, könne auch als private Tätigkeit betrieben werden. Der Bedarf zur Vermittlung von Führungskräften zeige, daß die Bundesanstalt ihrem Monopolrecht offenbar nicht in befriedigender Weise nachkomme. Damit liege ein Mißbrauch einer beherrschenden Stellung (nach Art. 86) vor. Die Frage der Dienstleistungsfreiheit war nicht relevant, weil es um Vorkommnisse in nur einem Mitgliedstaat (ohne Auswirkungen auf den Handel) ging. Für die Geltung des Wettbewerbsrechts ist es aber bereits ausreichend, daß es zu einer Beeinträchtigung des Handels kommen kann.

Anders als Art. 7 und 59 EWGV setzt die Anwendung von Art. 90, 86 EWGV bei der Beurteilung staatlicher Monopole gerade nicht voraus, daß der Einzelfall grenzüberschreitende Momente aufweist. Es genügt, daß sich die in dem Monopol enthaltene Beschränkung generell auf den Verkehr zwischen Mitgliedstaaten auswirken kann.⁴³

Wie beim obigen Urteil zum Hafen von Genua bestätigte der EuGH, daß die Mitgliedstaaten keine besonderen Rechte verleihen dürften, wenn bereits deren Ausübung zum Mißbrauch einer dominanten Stellung führe.

42 Rechtssache C-41/90, Klaus Hoefner und Fritz Elser gegen Macrotron GmbH. Urteil vom 23.4.1991, Slg. 1991 I-1979. Siehe auch 20. Wettbewerbsbericht 1990, S. 243; 21. Wettbewerbsbericht 1991, S. 223.

43 Schroeder (1991: 1084). Der Autor führt auch aus, daß der BGH offensichtlich nicht realisiert habe, daß mit diesem Urteil das Vermittlungsmonopol für Führungskräfte gegen die Artikel 90 und 86 verstoße, da der BGH eine Entscheidung des BVerfG in dieser Frage einholte. (Art. 7 betrifft die Übergangszeit zum Binnenmarkt und Art. 59 den freien Dienstleistungsverkehr.)

Die Bedeutung des Urteils liegt darin, daß die Wettbewerbsregeln hierdurch erstmalig auf die Sozialleistungsträger Anwendung fanden (Eichenhofer 1991: 2859).

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs impliziert unzweifelhaft eine Schwächung der Gestaltungsbefugnisse der Mitgliedstaaten auch in solchen Bereichen, die gerade durch ihre spezifische Organisationsform aus sozialpolitischen Erwägungen den Marktprinzipien vorenthalten werden sollten (Jach 1992: 10)

Im selben Jahr (1991) wurde eine ähnliche Argumentation auch auf den Medienbereich angewandt. In dem Vorabentscheidungsverfahren ging es um die Frage, inwieweit ein nationales Rundfunk- und Fernsehmonopol mit europäischem Recht vereinbar sei. Die griechische *Fernsehanstalt ERT*, die eine ausschließliche Konzession zur Ausstrahlung eigener Sendungen sowie zum Empfang und zur Übertragung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten besitzt, hatte gegen eine private Fernsehanstalt von Thessaloniki geklagt, die 1989 gegründet wurde und mit der Ausstrahlung von Fernsehsendungen begann. In seinem Urteil befand der EuGH (wie in den Fällen *Höfner* und *Genua*), daß die Verleihung von ausschließlichen Rechten zur Übertragung von Fernsehsendungen an ein Unternehmen, das bereits das exklusive Recht zur Ausstrahlung von Sendungen hat, gegen die Artikel 90 und 86 verstößt, wenn das Unternehmen hierdurch den Anreiz erhält, seine eigenen Programme in der Sendepolitik zu bevorzugen.

Die Beurteilung, inwiefern im vorliegenden Fall gegen Programme anderer Mitgliedstaaten diskriminiert werde und ob eine mißbräuchliche Ausnutzung der beherrschenden Stellung durch die Erfüllung der übertragenen Aufgabe gerechtfertigt werden könne, wurde dem nationalen Gericht überantwortet.⁴⁴ Mit diesem Verweis der Abwägung an das nationale Gericht, die der EuGH in den Fällen *Höfner* und *Genua* selbst übernommen hatte, widersprach das Gericht der sehr weitreichenden Interpretation ihrer eigenen Rechte durch die Kommission, die nationalen Gerichten nur die Kompetenz zur Verneinung wettbewerbsrechtlicher Ausnahmen (nach Art. 90 II) zugestehen wollte und selbst das Monopol auf die Gewährung solcher Ausnahmen beanspruchte (Van der Woude 1991: 78). Allerdings findet die Abwägung der nationalen Behörden unter dem Vorbehalt supranationaler

44 Rechtssache C-260/89: Urteil des Gerichtshofes vom 18.6.1991, *ERT gegen Dimotiki Etairia* und andere. Slg. 1991 I-2925. Der öffentliche Sender ERT ist durch den Erfolg der privaten Sender in den folgenden Jahren stark in Mitleidenschaft gezogen worden (Kleinsteuber/Rossmann 1994: 214–220).

Entscheidungen statt, da der Rechtsweg ebenso offen steht, wie gegenteilige Entscheidungen der Kommission möglich bleiben.

This means that Article 90 (2) has direct effect and that the national authorities may decide themselves whether a monopoly is justified. They do not need prior approval from the Commission before granting exclusive rights. They need to be aware, however, that the Commission has always the possibility to forbid these rights if it considers the conditions of Article 90 (2) are not fulfilled.

(Van der Woude 1991: 78f.)

Zwei weitere Entscheidungen – diesmal des Gerichts erster Instanz – betreffen den Bereich *Wetten und Glücksspiele* und damit einen Wirtschaftssektor, auf dem die Kommission bisher noch nicht tätig war. Auf eine Beschwerde von 1989 der britischen Firma Ladbroke, die Wettbüros betreibt, über die ausschließlichen Rechte für Pferdewetten der französischen »Pari Mutuel Urbain« (PMU), einer Gesellschaft der französischen Rennbahnen, begann die Kommission 1991 eine Untersuchung, die zu Leitlinien nach Artikel 90 für diesen Bereich führen sollte. In der Gemeinschaft lag dieser Wirtschaftszweig an dreizehnter Stelle mit einem Umsatz von 46 Milliarden ECU 1989.⁴⁵ Ladbroke berief sich in ihrer Beschwerde auf eine Verletzung des Wettbewerbsrechts durch die französischen Rennbahnen und von Artikel 90 durch den diese Rechte verleihenden französischen Staat. 1992 legte Ladbroke eine Untätigkeitsklage beim Gericht erster Instanz ein, nachdem die Kommission nach Aufforderung keine Stellung beziehen wollte. Das Gericht befand, daß die Klage unzulässig sei, da der Kommission ein weiter Ermessensspielraum für Entscheidungen nach Artikel 90 III zustehe und entsprechende Maßnahmen nicht von Individuen gefordert werden könnten.⁴⁶ Zudem sei Ladbroke selbst als potentieller Wettbewerber nicht individuell von der Untätigkeit der Kommission betroffen und damit nicht klagebefugt. Mittlerweile hatte die Kommission 1993 in einer Entscheidung nur die Beschwerde gegen die Artikel 85 und 86 zurückgewiesen, da der innerstaatliche Handel wegen des bestehenden Monopols nicht berührt werden könne. Die Untersuchung nach Artikel 90 wurde jedoch weitergeführt. Gegen diese Entscheidung klagte Ladbroke erneut. In diesem Fall hob das Gericht die

45 IP/91/904. Hier werden auch Angaben zu den unterschiedlichen Ordnungen in den Mitgliedsstaaten gemacht. 21. Wettbewerbsbericht 1991, S. 222.

46 Rechtssache T-32/93, Ladbroke Racing Ltd. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Urteil des Gerichts erster Instanz vom 27.10.1994. Slg. 1994 II-1015. 24. Wettbewerbsbericht 1994, S. 243. Berrod (1996).

Entscheidung der Kommission auf, da die Beschwerde nach Artikel 85 und 86 nicht zurückgewiesen werden könne, bevor nicht geklärt sei, inwiefern das zugrundeliegende Gesetz nach Artikel 90 vertragskonform ist.⁴⁷ Der Antrag jedoch, der Kommission eine erneute Prüfung des Falls aufzuerlegen, sei unzulässig.

Die GD IV hat diese Beschwerde trotz seiner recht offensichtlichen Bedeutung nicht auf der Basis von Artikel 90 zu Ende gebracht, was auch auf das erhebliche Engagement der französischen Regierung in diesem Fall zurückzuführen ist (int 6a). Ebenfalls auf Initiative von Ladbroke wurden lediglich bestimmte Beihilfeaspekte des französischen Wettsystems untersucht.⁴⁸ Damit zeigt dieser Fall, daß auch bei Einzelfalluntersuchungen von ausreichendem nationalen Interesse Kontrollmöglichkeiten der betroffenen Regierungen bestehen, die zumindest bei den wichtigen Mitgliedstaaten durchaus erfolgreich sein können. Ebenso wenig ist es privaten Akteuren möglich – auch bei einigem Aufwand, denn Ladbroke hat wiederholt Beschwerden an die Kommission gerichtet –, sich in einer Art Handstreich die enggefaßten Ausnahmeregeln des europäischen Wettbewerbsrechts zunutze zu machen und gewachsene nationale Ordnungen tiefgreifend zu verändern.

In einem weiteren Urteil – wenn auch nicht in einem Bereich besonderer gesellschaftlicher Relevanz – hat der EuGH ausschließliche staatliche Rechte bestehen lassen. Dies war das erste Anzeichen einer Trendwende in der Rechtsprechung zu den Artikeln 90 und 86, mit dem die »automatic abuse theory« modifiziert wurde (Chavier 1995: 130). In dem Vorentscheidungsverfahren *La Crespelle* ging es um die Besamung von Rindern, die in Frankreich regionalen Monopolen vorbehalten ist.⁴⁹ *La Crespelle* hatte im Bereich eines fremden Monopols Rinderbesamungen kostengünstiger durchgeführt, woraufhin es zur gerichtlichen Auseinandersetzung kam. Der EuGH wurde mit den Fragen befaßt, ob es einem Mitgliedstaat nach den Artikeln 90 und 86 verwehrt sei, ein System regionaler Monopole zu errichten, ob ein Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung bereits bei der Auferlegung höherer Gebühren für Samen anderer Produktionszentren oder Mitgliedstaaten vorliege und inwiefern der freie Warenverkehr durch Be-

47 Rechtssache T-548/93, Ladbroke Racing Ltd. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Urteil des Gerichts erster Instanz vom 18.9.1995. Slg. 1995, II-2565.

48 IP/97/40.

49 Rechtssache C-323/93, Societe Civile Agricole du Centre d'Insemination la Crespelle gegen Cooperative d'Elevage et d'Insemination Artificielle du Departement de la Mayenne. Urteil vom 5.10.1994. Slg. 1994, I-5077.

schränkungen im Bezug von Rindersamen beeinträchtigt sei. Der EuGH entschied, daß allein die Einrichtung eines Systems ausschließlicher Rechte nicht zu einem Mißbrauch von beherrschenden Stellungen führe, da es den Monopolen freigestellt sei, für die Beschaffung auswärtigen Samens höhere Gebühren festzusetzen, die aber durch den größeren Aufwand gerechtfertigt werden müßten. Da die nationalen Systeme der Rinderbesamung bisher noch nicht vollständig harmonisiert worden seien, seien eventuelle Beschränkungen aus Gründen der Tiergesundheit (Art. 36) gerechtfertigt.

Trotz der Anwendung in nur wenigen Politikfeldern hat sich die Kommission, wie abschließend festgehalten werden muß, mit Artikel 90 einen bemerkenswerten Handlungsspielraum erarbeitet, der es ihr erlaubt, die Einschränkung des Marktes durch staatliche Stellen der Mitgliedsländer zu kontrollieren. Von einer ursprünglichen Interpretation, daß den mitgliedstaatlichen Regierungen die Verleihung von besonderen oder ausschließlichen Rechten aus nicht-wirtschaftlichen, öffentlichen Erwägungen im Vertragsrecht freigestellt sei, hat sich der EuGH schrittweise abgewandt. Durch die Rechtsprechung, die die Existenz einer marktbeherrschenden Stellung mit deren Mißbrauch gleichsetzte und die für das finanzielle Überleben notwendigen besonderen Rechte ebenso eng interpretierte wie die Ausnahmen des Artikels 90 II, konnte der EuGH die Steuerungsmöglichkeiten der mitgliedstaatlichen Regierungen erheblich zugunsten der Kommission einschränken (Gardner 1995: 78f.). Zukünftige Folgen dieser Rechtsprechung sind bislang nicht absehbar.

The increase in the Commission's powers remains nevertheless considerable. They have been granted in a time of general liberalisation and privatisation, in which the interests of the Community and those of most of the Member States coincide. However, it should be realised that »new deals« and protection against over-zealous market mechanisms may be needed in future, when the economy has to be revived by public intervention. Article 90 may then be one of the Commission's major instruments in defining an interventionist Community policy. (Van der Woude 1991: 80)

Bis zu den Energieurteilen Ende 1997 wurden die Voraussetzungen des Artikels 90 II von den europäischen Gerichten »in *keinem einzigen Fall*« bejaht (Jungbluth 1994: 1821; HiO). Dies erlaubte es der Kommission, durch ihre weitreichenden auch legislativen Befugnisse nach Artikel 90 III die Aufhebung nationaler Regulierungen zu forcieren.

Kapitel 7

Analyse der Fallstudien: Möglichkeiten und Grenzen der Kommission

Die Fallstudien zeigen einen parallelen Politikansatz der Kommission in den verschiedenen Sektoren. Eingebunden in ein umfassendes Politikprogramm versucht sie, ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen auszubauen und in neuen Politikfeldern zu etablieren. Hierfür ist es zunächst wichtig hervorzuheben, daß der Kommission für ihre Förderung der Liberalisierungspolitik keine ausgeprägten neoliberalen Präferenzen unterstellt werden müssen. Vielmehr genügt es, an die institutionalisierten Eigeninteressen anzuknüpfen, die die Kommission als korporativer Akteur verfolgen wird. Diese beziehen sich auf die Sicherung und den Ausbau ihrer Stellung und der an sie übertragenen Aufgaben. Kommissionsintern, so haben die Fallstudien gezeigt, kann der Durchsetzung von Wettbewerb als leitendem Interesse der GD IV das sektorspezifische Regulierungsinteresse der Fachgeneraldirektion entgegenstehen, so daß eine Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht zustande kommt. Oftmals lassen sich durch dessen Durchsetzung auch über die Liberalisierung hinausgehende Ziele besser verwirklichen.

Mit dem Artikel 90 beansprucht die Kommission eine Rechtssetzungsbefugnis für Liberalisierungsentscheidungen in staatsnahen Sektoren, die das allgemeine Recht des Ministerrates komplementiert, Richtlinien zu verabschieden. Angeregt von dem Erfolg mit den ersten Kommissionsrichtlinien in der Telekommunikation versucht sie, das dort etablierte *Politikmuster* auf andere Sektoren zu übertragen. Die Vorgehensweise ist durch *vier Merkmale* gekennzeichnet:

1. die Nutzung der informellen Agendagestaltung für eine breite Diskussion von Politikfeldanalysen, um unter den betroffenen Akteuren eine gemeinsame Situationsdeutung herzustellen und die Unterstützung für ihre Politikziele zu erlangen;

2. die Verfolgung von einzelnen wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen, meist auf der Basis von Beschwerden, um erste Änderungen durchzusetzen;
3. die Beteiligung des Ministerrates für die Verabschiedung komplementärer, reregulierender Maßnahmen über das formelle Vorschlagsrecht; und
4. den Erlaß von Kommissionsrichtlinien.

Unmittelbar hatte sie mit dieser Vorgehensweise nur in der Telekommunikation Erfolg. Allein hier konnte der Artikel 90 für Richtlinien genutzt werden. In den anderen Politikfeldern gelang es ihr aber stattdessen, den Liberalisierungsprozeß über die Verfolgung von Einzelfällen zu stärken.

Telekommunikation und Elektrizität sind in recht unterschiedlicher Weise vom technischen Wandel und der Internationalisierung der Wirtschaft betroffen. Eine Liberalisierung erscheint insofern sehr viel mehr den Erfordernissen der Telekommunikation als denen der Elektrizität zu entsprechen. Der kürzlich von Stone Sweet, Sandholtz und Caporaso vorgeschlagene Erklärungsansatz für die europäische Integration stellt auf solche Sektorcharakteristika ab (Stone Sweet/Caporaso 1996; Stone Sweet/Sandholtz 1997). In dieser Perspektive ist es nur folgerichtig, daß die Kommission nicht in allen Bereichen gleich erfolgreich war. Deshalb sollen zunächst die mit einer derartigen Interpretation verknüpften Probleme hervorgehoben werden, bevor in einem zweiten Schritt die Fähigkeit der Kommission, ihre verschiedenen wettbewerbsrechtlichen Instrumente einzusetzen, analysiert wird. Ihre Rolle in der europäischen Liberalisierungspolitik steht in unterschiedlichem Maße unter der Kontrolle der mitgliedstaatlichen Regierungen, je nachdem, ob die Kommission eigene Richtlinien erläßt oder über die Untersuchung von einzelnen Fällen Druck ausübt. Jedoch kann die Analyse nicht darauf zielen, einen einzelnen, für die Handlungsfähigkeit der Kommission ausschlaggebenden Faktor herauszuarbeiten. Dafür war die erfolgreiche Anwendung des Wettbewerbsrechts von zu vielen Variablen abhängig und im einzelnen auch überdeterminiert. Stattdessen ist das Ziel, die Konstellationen von Bedingungen zu klären, durch die die Anwendung des Wettbewerbsrechts erleichtert wurde. Als Orientierung dafür dienen die verschiedenen, im Kapitel 3 herausgearbeiteten Einflußmöglichkeiten auf die Kommission. Abschließend werden die gewonnenen Ergebnisse zur Handlungsfähigkeit der Kommission zusammengefaßt.

7.1 Sektoreigenschaften und Liberalisierungsdruck

Durch den raschen technischen Wandel und das Wachstum standen die nationalen Telekommunikationssysteme seit den achtziger Jahren unter einem erheblichen Liberalisierungsdruck. Neue Akteure drängten als Anbieter auf den bisher monopolisierten Markt, und große Anwender verlangten nur über eine Liberalisierung erreichbare, niedrige Tarife und flexible Dienstkonzepte. Die nationalen Elektrizitätsmonopole sind von einer derartigen Infragestellung verschont geblieben. Zwar besteht in manchen Mitgliedstaaten erheblicher Reformdruck aufgrund des Strompreisgefälles, bieten doch neue, gasbetriebene Kraftwerke eine preiswerte Alternative selbst zu den bisher kostengünstigen französischen Atomkraftwerken und haben vor allem britische Akteure das Interesse, auf dem Kontinent aktiv zu werden. Aber diese Liberalisierungsanreize sind dennoch vergleichsweise gering. Es ist daher sehr fraglich, ob die Rolle der Kommission in der Liberalisierungspolitik im Anschluß an die Analyse von Sandholtz auf diese verschiedenen Forderungen privater Akteure zurückgeführt werden kann.

Sandholtz (1996a) erklärt die von der Kommission erfolgreich durchgesetzte Telekommunikationspolitik vor allem aus der Unterstützung privater Akteure für die Kommission und der mangelnden Kontrolle der Regierungen über die Ausübung der der Kommission verliehenen Rechte. Ich habe bereits in Kapitel 2 angemerkt, daß ein Problem dieses neuen, auch von Stone Sweet und Carporaso weiterentwickelten Erklärungsversuchs darin liegt, daß den Beispielen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird, in denen das Handeln der Kommission scheiterte. Dies zeigt der hier analysierte Elektrizitätsfall sehr deutlich. Da die Kommission ihren Politikansatz von der Telekommunikation zu übertragen suchte, sich hierin der Unterstützung des Gerichtshofs relativ sicher sein konnte und zumindest an einige Forderungen der an der Liberalisierung interessierten, privaten Akteuren anknüpfen konnte, hilft die Erklärung von Sandholtz et al. kaum weiter. Hierfür müßte zusätzlich ein Schwellenmodell spezifiziert werden, ab welchem Grad der Unterstützung privater Akteure die Kommission ihre Pläne verfolgen kann. Aussichtsreicher erscheint es allerdings, stattdessen die Rolle der Regierungen in die Analyse einzubeziehen.

Tatsächlich entspricht die von der Kommission eingenommene Rolle in den Liberalisierungsprozessen sehr viel eher den Positionen der Regierungen. Die forcierte Anwendung des Wettbewerbsrechts in der Telekommunikation korrespondierte mit einer weitreichenden Unterstützung der Regie-

rungen für das Politikprogramm der Kommission, während das zögerliche Vorgehen gegen die Strommonopole angesichts der Opposition der Regierungen nicht verwundert. Insofern wird eine Erklärung der Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik kaum die Interessen der Regierungen ausschließen können.

Schließlich ist auf die jüngste Entwicklung in der Rechtsprechung zu verweisen. Die den Freiraum der Mitgliedstaaten stärkenden Energieurteile sind schlecht mit der von Stone und Caporaso (1996) behaupteten Integrationslogik zu vereinbaren. Insofern muß der Einfluß einer möglichen Koalition transnationaler Wirtschaftsakteure und supranationaler Akteure deutlich relativiert werden. Die in dieser Arbeit analysierte europäische Liberalisierungspolitik läßt sich auf jeden Fall so nicht erklären. Vergessen werden sollte über diese Kritik jedoch nicht, daß auch andere Erklärungen der Rolle des Gerichtshofs mit seiner integrationsunfreundlichen Rechtsprechung zu kämpfen haben (vgl. Alter 1998; Burley/Mattli 1993). Für die einzelne Aspekte der Integration untersuchenden Arbeiten gilt also ebenso wie für die den Gesamtprozeß betrachtenden Studien, daß meist nur die Möglichkeiten oder die Grenzen der Integration und selten beide Aspekte erklärt werden können (vgl. Schneider/Cederman 1994).

7.2 Versteckter Intergouvernementalismus: Die Kommissionsrichtlinien

Wie läßt sich erklären, daß die Kommission in der Telekommunikationspolitik – aber auch nur hier – ihr Instrument der Kommissionsrichtlinien erfolgreich etablieren konnte? Die Kommission hat ihre Liberalisierungspläne für die Telekommunikation sehr sorgfältig vorbereitet, indem sie ihre verschiedenen Handlungsmöglichkeiten kombinierte. Ihre vom Principal-Agent-Ansatz hervorgehobenen, strukturellen Vorteile gegenüber den Regierungen – die längere Planungsperspektive, die Informationsasymmetrie und das Sanktionsversagen der Regierungen durch ihre Interessenheterogenität – hat sie hierbei wiederholt auszunutzen versucht.

So hat sich die Kommission zunächst in der Telekommunikationspolitik sehr erfolgreich ihrer Möglichkeiten bedient, über die Veröffentlichung von Grünbüchern Unterstützung für ihre Politik zu mobilisieren. Dies galt zum einen für private Akteure, die hierdurch zum Teil erst auf ihre rechtlichen Möglichkeiten aufmerksam gemacht wurden, und zum anderen für die

Regierungen. Die Kommission konnte die bestehende Unsicherheit der Regierungen über ihre Handlungsalternativen in dem sich rasch ändernden Sektor durch den Diskussionsprozeß mindern, gegenseitige Informationen über die verschiedenen nationalen Reformvorhaben verbessern, die Vorteile eines gemeinsamen Politikansatzes darstellen sowie bestehende rechtliche Verpflichtungen erläutern. Auf diese Weise gelang es, eine gemeinsame Situationsdeutung zu etablieren und bei allen Beteiligten die Einsicht in die bestehenden, gemeinsamen Interessen zu stärken.

Die kontinuierliche Entwicklung eines europäischen Politikprogramms durch die Kommission hat die Interessen der Regierungen an der europäischen Politik gefestigt. Wichtig war überdies, daß die Gruppe der eine einheitliche europäische Telekommunikationspolitik bejahenden, nicht-staatlichen Akteure ständig an Bedeutung gewann. Zählten zunächst vor allem transeuropäisch operierende Unternehmen und neue Diensteanbieter als potentielle Nachfrager beziehungsweise Anbieter von europaweiten Dienstleistungen zu den Unterstützern der Kommission, setzten sich mit zunehmender Liberalisierung auch die Netzbetreiber für eine gemeinsame Politik ein. Eine europäische Politik bietet ihnen als zukünftigen Konkurrenten den Vorteil weitgehend einheitlicher Wettbewerbsbedingungen.

Überdies veränderten die Netzbetreiber ihre Haltung zum Monopol. Bei den PTTs erfolgte ein erster deutlicher Meinungswandel mit den Diskussionen um den »1992 Review«. Zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, daß die weitere Liberalisierung nicht zu verhindern war, so daß Bemühungen um ihre konstruktive Mitgestaltung an Attraktivität gewannen. Grundlegend für diesen Umschwung war das starke Sektorwachstum in der Telekommunikation. Dadurch ging es bei der Liberalisierung weniger um absolute Positionsverluste, sondern um die Verteilung des Zugewinns. Auch die Monopolisten konnten von einer Veränderung profitieren, und die Aufgabe von Monopolprivilegien entlastete von bestehenden Verpflichtungen (beispielsweise zur gleichmäßigen Infrastrukturbereitstellung) und Unternehmensbeschränkungen.

Diese von den PTTs vorzunehmende Abwägung verschob sich mit der Zeit immer deutlicher zugunsten der Liberalisierung. Die Deutsche Telekom ist hierfür ein markantes Beispiel. Nach der von ihrem Widerstand begleiteten Postreform I (die die entsprechenden europäischen Maßnahmen umsetzte) folgte die deutsche Vereinigung mit einer übermäßigen Verpflichtung zum Infrastrukturaufbau. Dadurch wurde Kapital gebunden, das ansonsten für liberalisierte Dienste oder internationale Investitionen zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsposition hätte eingesetzt werden können. Darüber

hinaus erschwerte der Status als öffentliche Verwaltung Auslandsaktivitäten (Schmidt 1996a).

Neben ihren formellen und informellen Rechten zur Agendagestaltung bemühte sich die Kommission frühzeitig, auch ihre rechtlichen Instrumente zur Verfolgung von Einzelfällen für die Vorbereitung der europäischen Politik zu nutzen. Dafür haben gleichgerichtete Interessen mit den privaten Akteuren von Beginn an eine Rolle gespielt, denn die Kommission benötigte für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts *Kläger*. Für die Liberalisierung mehrerer Teilmärkte gaben Beschwerden privater Akteure der Kommission einen Anlaß für erste Untersuchungen in verschiedenen Mitgliedstaaten auf der Basis von Artikel 169 oder Artikel 90 III. Unabhängig von den konkreten Begebenheiten des jeweiligen Einzelfalls – dies verdeutlicht der andersartige Verlauf im Elektrizitätsbereich – bildet das Interesse der privaten Akteure an der Liberalisierung einen wichtigen Rückhalt der Kommission. In Konfliktfällen mit den Regierungen kann sie darauf vertrauen, daß Großanwender, neue Anbieter und die jeweiligen Verbände ihr Vorgehen unterstützen, wodurch Druck auf die Regierungen ausgeübt wird.

Dies zeigte sich besonders deutlich bei dem Erlaß von Kommissionsrichtlinien. Nach der ersten Anwendung für die Transparenzrichtlinie von 1980 stellte die *Endgeräterichtlinie* einen erneuten Präzedenzfall dar, mit dem die Kommission ihre Kompetenzen durch die Liberalisierung eines bisher monopolisierten Teilmarktes sowie der Anordnung von Organisationserfordernissen erheblich erweiterte. Dieser Versuch, ihr bisheriges Mandat auszuweiten, war von ihr sorgfältig vorbereitet worden. Durch die Untersuchung mehrerer nationaler Endgerätemonopole war die Liberalisierung materiell zum Zeitpunkt des Richtlinienerlasses nicht mehr strittig. Von vornherein konnte die Tatsache der britischen Marktöffnung dazu dienen, die Relevanz der wettbewerbsrechtlichen Ausnahme von Artikel 90 II zu verneinen. Damit war es möglich, die Kompetenzerweiterung als eine rein prozedurale Auseinandersetzung um den Gebrauch des Artikels 90 III darzustellen. Dennoch war dieser Vorstoß gewagt und kommissionsintern schwierig durchzusetzen. Die interne Unterstützung konnte jedoch durch das allgemeine Interesse an Rechtssicherheit über die Modalitäten des Gebrauchs von Artikel 90, das durch die Binnenmarktvollendung zusätzliche Relevanz besaß, gesichert werden. Von den Mitgliedstaaten standen nur die Niederlande der Kommission offen das Recht zum Erlaß einer solchen Maßnahme zu. Im Hinblick auf die intensiv betriebene inhaltliche Abstimmung verstummten schließlich auch die anderen Mitglieder des Ministerrates, so daß die Kommission faktisch erhebliche Unterstützung für ihr Vorgehen genoß. Das besondere Inter-

esse der nationalen Postminister an einer europäischen Telekommunikationspolitik, das die Kommission über die Politikdiskussionen hatte wecken können, war für dieses Einlenken sehr wichtig. Nicht alle Fachminister besaßen jedoch den Rückhalt ihrer Kabinette, da sonst nicht fünf Regierungen ein Verfahren beim EuGH angeregt hätten. Aber eine Mehrheit von Regierungen sah davon ab, einen ersten Schritt zur Sanktionierung der Kompetenzüberschreitung der Kommission einzuleiten (wozu bezeichnenderweise auch Großbritannien zählte). Da sie einige Regierungen sicher auf ihrer Seite wußte, mußte die Kommission eine eventuelle Vertragsänderung nicht fürchten.

Der Erlaß der *Diensterichtlinie* war wesentlich gewagter als der der *Endgeräterichtlinie*. Die Entscheidung über die Klage der fünf Mitgliedstaaten lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Zusätzlich war die Liberalisierung auch materiell unter den Regierungen umstritten. In dieser Situation bemühte sich die Kommission durch inhaltliche Modifikationen um eine größere Akzeptanz ihrer Maßnahme. Außerdem hatte die Kommission sich frühzeitig selbst gebunden. Da sie die Diensterichtlinie bereits in Kommissionsdokumenten angekündigt hatte, wäre eine Änderung der Vertragsgrundlage einem Schuldeingeständnis gleichgekommen, was ihre Chancen für die Verteidigung ihrer Position vor dem EuGH geschmälert hätte. Trotz der deutlichen Kritik der Regierungen erlaubte das Konsistenzargument der Kommission, intern genügend Unterstützung zu finden, um an dem eingeschlagenen Weg der Kompetenzausweitung festzuhalten. Darüber hinaus war die Kritik der Regierungen durchaus uneindeutig. Den liberalisierungsinteressierten Regierungen, vor allem Deutschlands und Großbritanniens, war insgeheim an einer Umgestaltung über den Artikel 90 durchaus gelegen, da sie auf der Grundlage von Artikel 100a im Rat deutliche Kompromisse hätten eingehen müssen. Neben der Möglichkeit, bei vorheriger unilateraler Marktöffnung über Artikel 90 Reziprozitätsforderungen besser durchsetzen zu können, war die Kommissionsrichtlinie angesichts der kontroversen nationalen Liberalisierungsdiskussionen für die Fachminister attraktiv. Zugleich unterstützten verschiedene Wirtschaftsverbände das Marktöffnungsvorhaben der Kommission in der Einschätzung, daß die Wachstumsmöglichkeiten des Sektors bei einer langsameren und weniger eindeutigen Entscheidungsfindung des Rates schlechter genutzt werden könnten. Schließlich erfolgte eine Einigung zwischen dem Ministerrat und der Kommission, die neben der inhaltlichen Dimension auch das prozedurale Einverständnis umfaßte, beim zukünftigen Gebrauch von Artikel 90 von vornherein die Interessen der mitgliedstaatlichen Regierungen weitgehend einzubeziehen. Damit verlor der

Erlaß von Richtlinien gemäß Artikel 90 III für die Regierungen viel von seiner Brisanz: Auch diese sehr weitgehende Interpretation des Wettbewerbsrechts wurde zur *delegierten Kompetenz*, die fallweise vergeben wurde und nicht außerhalb der Kontrolle der Regierungen stand. Für sie waren bei der folgenden Klage Konsistenzinteressen bezogen auf den laufenden Endgerätefall ebenfalls wichtig.

Auch die weiteren Richtlinien zeigten, daß nationale Interessen an einer Brüsseler Entscheidungsvorgabe bestanden, solange das Verfahren die eigene Einflußnahme sicherstellte und Vetomöglichkeiten beließ. Die Liberalisierung der alternativen Netze ist ein Beispiel für eine Maßnahme, die erst von einigen Regierungen gefordert wurde, ohne daß sich beispielsweise in Deutschland genügend innenpolitische Unterstützung für einen solchen Schritt fand. In der Folge gelang es der Kommission, über die Verknüpfung mit der »Atlas«-Genehmigung die Voraussetzungen für eine breitere nationale Zustimmung zu schaffen. Neben den Regierungen beziehungsweise Fachministern waren auch private Akteure sehr am Gebrauch des Wettbewerbsrechts als einfachstem Weg interessiert, möglichst weitreichende Maßnahmen relativ schnell zu erlassen. Da sich Wettbewerbsentscheidungen meist gegen die Netzbetreiber richten, gehörten diese zu den beständigsten Kritikern. Allerdings haben auch diese sich vermehrt für die europäische Regulierung als einzige Möglichkeit eingesetzt, gleiche Wettbewerbsbedingungen trotz unterschiedlicher nationaler Liberalisierungsdispositionen zu erzielen.

Bei den späteren Liberalisierungsschritten hat sich die Kommission ebenso bemüht, die einzelnen Entscheidungen jeweils sorgfältig vorzubereiten und sich frühzeitig die Unterstützung des Ministerrates zu sichern. Hierfür konnte sie von ihrem Informationsvorsprung profitieren. Wie zuvor bei der Endgeräterichtlinie fanden sich die Fachminister oft in der Situation wieder, daß sie in einstimmigen Entschließungen des Ministerrates Politikziele unterstützt hatten, die im nächsten Schritt von der Kommission aus ihrem Zusammenhang gerissen als Auftrag gedeutet wurden, sehr viel weitergehende Schritte als intendiert zu verfolgen. Diese Vorgehensweise ist auch aus anderen Studien bekannt.

Zum anderen befließigt sich die Kommission gern einer Politik der Selbstbindung durch kleine Schritte, indem eine Eigendynamik der Zustimmung bei Sequenzen von Entscheidungen erzeugt wird, bei denen die Zustimmung zu jedem Schritt durch den Verweis auf die Selbstbindung durch die bereits erfolgte Zustimmung zum vorhergehenden Schritt, der freilich weniger konkrete Konsequenzen beinhaltete, gefordert wird. (Eichener 1996: 276)

Ein Beispiel hierfür war der »1992 Review«, aus dem die Zustimmung zur Telefonliberalisierung resultierte. Neben der Herauslösung der Telefonliberalisierung als einzelner Auftrag aus einem viel breiteren Formelkompromiß von Politikzielen profitierte die Kommission bei diesem Beispiel noch in einer weiteren Weise von ihrem Informationsvorsprung. Ihr Agenda-Setting-Recht erlaubte ihr, die Politikoptionen so auszuwählen, daß das intendierte Ziel – die vollständige Liberalisierung – auch Kritikern als das wünschenswerteste erschien. Hinter der sehr unattraktiven Alternative einer Liberalisierung des profitablen internationalen Marktsegmentes stand für die Regierungen und die Netzbetreiber zudem die Drohung, daß die Kommission eventuell diesen Teilmarkt über das Wettbewerbsrecht selbständig würde liberalisieren können. Das inkrementelle Vorgehen bei der Telekommunikationsliberalisierung verdeutlicht, daß diese stark auf der sehr guten Dekomponierbarkeit der Telekommunikationssysteme beruhte. Diese Sektoreigenschaft erlaubte die Einführung von Wettbewerb in kleinen Schritten, womit die Unsicherheit über die Folgen der neuen Politik gering gehalten werden konnte. Vergleichbar günstige Voraussetzungen waren in den anderen Politikfeldern nicht gegeben.

Wiederkehrende einstimmige Entschließungen, die auf vorherige Grünbücher folgten, haben den späteren Kommissionsrichtlinien ebenfalls als Rückhalt gedient. Der periodische Hinweis in den Entschließungen auf den Kompromiß von 1989 verdeutlicht dabei, daß auch dem Rat die »Politik der kleinen Schritte« nicht verborgen blieb. Zudem hätte der Rat in den Entschließungen die Kommission explizit zur Ausarbeitung von Vorschlägen für Ratsrichtlinien (anstelle der Kommissionsrichtlinien) auffordern können. Insofern ist das Vorgehen der Kommission nicht ohne die weitgehend gleichgerichteten Interessen der Regierungen zu erklären, die auch auf der Tatsache beruhten, daß sich die von der Kommission geforderte Liberalisierung durch den technischen Wandel vielfach gar nicht mehr verhindern ließ.

Vor dem Hintergrund der homogenen Ordnungen der nationalen Telekommunikationssysteme, die aufeinander abgestimmte europäische Politikvorschläge begünstigten, befanden sich die Regierungen in der Telekommunikationspolitik in der Situation eines »battle of the sexes«.¹ Die einheitliche

1 Dieses Spiel hat folgende Geschichte zur Grundlage: Ein Paar möchte den Abend zusammen verbringen, aber beide haben unterschiedliche Neigungen (z.B. Boxkampf versus Theater). Wird der Abend getrennt verlebt, ist dies für beide eine schlechtere Lösung (2/2), als wenn ein Zugeständnis in der Abendaktivität gemacht würde (4/3, 3/4). Wird der

Abb. 7-1 Die Interessenkonstellation in der Telekommunikationspolitik

		Regierung B	
		späte Liberalisierung	frühe Liberalisierung
Regierung A	späte Liberalisierung	4 3	
	frühe Liberalisierung		3 4

Die Interessen für eine ungleichzeitige Liberalisierung bleiben unberücksichtigt, da sich hier durch die Präferenz einiger Akteure für eine vorgezogene Liberalisierung Bewertungsunterschiede ergeben können. Das Gesamtbild ist durch das Interesse an einer gemeinsamen Politik gekennzeichnet.

Politik bot Vorteile, die Regierungen hatten aber unterschiedliche Interessen in bezug auf die Schnelligkeit und den Umfang der Liberalisierung. Einzelnen oder Gruppen von Regierungen war immer wieder daran gelegen, bestimmte Teilgebiete der Telekommunikation nicht oder weniger schnell zu liberalisieren. Dies galt für Frankreich und die südlichen Mitgliedstaaten bei der Liberalisierung von Datendiensten und für Dänemark sowie die weniger entwickelten Mitgliedstaaten bei der abgestuften Netzliberalisierung. Die daraus resultierende Verteilungsproblematik wurde zum einen durch die den weniger entwickelten und kleinen Ländern gewährte Fristverlängerung erleichtert. Zum anderen ermöglichte die Einbindung der Liberalisierung in ein größeres Politikprogramm die Einigung. Dazu gehörte die Förderung von transeuropäischen Netzen ebenso wie die Liberalisierung begleitende Reregulierung. Besonders die Dienstliberalisierung hat gezeigt, wie

Abend getrennt mit der jeweils nicht präferierten Beschäftigung verbracht, resultiert das schlechteste Ergebnis 1/1 (Colman 1982: 97).

über die parallele Regulierung mit dem ONP-Konzept einigen Interessen der Befürworter einer abgeschwächten Liberalisierung entsprochen werden konnte.

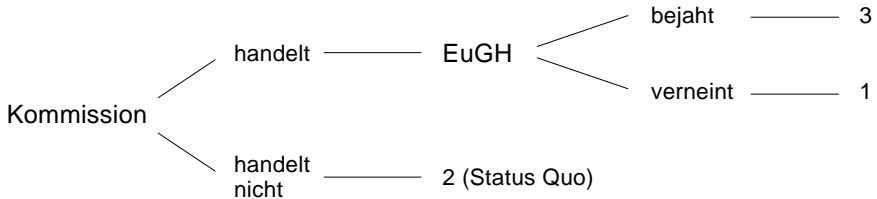
Obwohl sie wegen der notwendigen Einstimmigkeit eine formelle Sanktion der Regierungen nicht fürchten mußte, hat die Kommission sehr rücksichtsvoll gehandelt. Dagegen fiel es dem EuGH sehr viel leichter als den Regierungen, die Kommission in der Anwendung und Ausweitung ihrer wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen in ihre Schranken zu verweisen. Da die Kommission und der EuGH gemeinsam das Interesse an einer Vertiefung der Integration haben und der EuGH zudem eine größere Unabhängigkeit von den Regierungen als die Kommission genießt, ist diese Gefahr eigentlich gering. Sie ist aber nicht ganz zu vernachlässigen, wie die jüngsten Energieurteile deutlich gezeigt haben. Zusätzlich kann der EuGH der Kommission auch neue Spielräume eröffnen, so daß sie direkt von seiner größeren Unabhängigkeit zu profitieren vermag.

Ein solches Gelegenheitsfenster hat der EuGH der Kommission mit seinem *British Telecom*-Urteil geöffnet. Durch die dort vorgenommene Einstufung der Telekommunikation als reguläre wirtschaftliche Tätigkeit hatte die Kommission genügend Rechtssicherheit, um erste Einzelfälle zu verfolgen. Danach ging sie jedoch mit dem Erlaß der Endgeräte Richtlinie ein erhebliches Risiko ein. Bis dahin waren so gravierende Maßnahmen noch nicht über Artikel-90-Richtlinien durchgesetzt worden. Die Autonomie des Gerichtshofs und seine hauptsächliche Orientierung an der Fortentwicklung des Richterrechts lassen seine Entscheidungen immer wieder schwer vorhersehbar werden. Deshalb liegt es nahe, die Rechtsprechung des EuGH für die Kommission als »Spiel gegen die Natur«² zu konzeptualisieren, bei dem die Präferenzen des Spielers von außen uneinsichtig sind und insofern willkürlich erscheinen.

Die Kommission erreicht ihr bestmögliches Ergebnis, wenn sie versucht, ihre Kompetenzen breit auszulegen, und der EuGH – nach den zu erwartenden Klagen der Mitgliedstaaten – dieses Handeln deckt (3). Allerdings ist das für sie schlechteste Ergebnis eine Ablehnung durch den EuGH, weil ihr hierdurch endgültige Kompetenzgrenzen auferlegt werden und sie darüber hinaus in ihrer Position geschwächt wird (1). Insofern ist es sehr viel wahr-

2 Als »Spiel gegen die Natur« können individuelle Entscheidungen unter Unsicherheit dargestellt werden, in denen das Ergebnis nicht oder nicht vollständig vom Können des Spielers abhängt. Das Lösen eines Kreuzworträtsels ist deshalb kein Spiel gegen die Natur, russisches Roulette dagegen schon (Colman 1982: 14–16).

Abb. 7-2 Die Rechtsprechung des EuGH als »Spiel der Kommission gegen die Natur«



scheinlicher, daß die Kommission den Status quo (2) bevorzugen wird, so sie keine Hinweise darauf hat, daß der EuGH sie stützen wird. Bei einem vorherigen Präzedenzfall sind diese Anzeichen gegeben, und die Kommission kann davon ausgehen, daß der EuGH ihr auch gegen den Widerstand der Regierungen beistehen wird, so daß sie ihr präferiertes Ergebnis anstreben kann, ohne eine Bestrafung fürchten zu müssen. In diesem Fall kann der Druck der Regierungen mit dem Hinweis auf die Höherwertigkeit der Konsistenz und der langfristigen Berechenbarkeit der Rechtsprechung umgangen werden (Garrett et al. 1996).

Der Versuch, weitgehende Maßnahmen über eine Kommissionsrichtlinie unilateral durchzusetzen, war für die Kommission durchaus risikoreich. Zwar existierte zu der vorherigen Transparenzrichtlinie ein erstes Urteil, bei dem es jedoch um sehr viel weniger umfassende Veränderungen gegangen war, so daß hieraus nicht auf eine Selbstbindung des Gerichts geschlossen werden konnte. Angesichts dieser juristischen Unsicherheit war es für die Kommission außerordentlich wichtig, in enger Abstimmung mit den Regierungen zu handeln. Die Endgeräteliberalisierung wurde zunächst im Rahmen des Grünbuchs erörtert und erhielt in der entsprechenden Entschließung des Rates die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Außerdem wurde die Richtlinie selbst mit den Fachbeamten und im Ministerrat mehrmals diskutiert und inhaltlich abgestimmt. Diese enge Konsultation mit den Regierungen erleichterte später dem Gerichtshof wiederum die Unterstützung der Kommission. Darüber hinaus profitierte die Kommission sehr von dem Prozeß der Binnenmarktvollendung, der eine proeuropäische Grundstimmung in den Mit-

gliedstaaten schuf, die der Delegation von weiteren Rechten sehr zuträglich war. Im Kontext einer allgemeinen Neubewertung staatsnaher Sektoren lohnte sich das Wagnis einer Kommissionsrichtlinie, weil es zukünftig auch in anderen Politikfeldern Vorteile versprach. Dadurch wurde es noch attraktiver, das bestmögliche Ergebnis (im Sinne des »Spiels gegen die Natur«) anzustreben, währenddessen das Risiko sank, das schlechteste Resultat zu erzielen.

Die Kommission hat mit diesem Wagnis – auch bei der Diensterichtlinie – Erfolg gehabt. Dadurch wurde es ihr möglich, die Verabschiedung der Telekommunikationspolitik als arbeitsteiligen Prozeß mit dem Ministerrat zu institutionalisieren, was sich als außerordentlich effizient für die Durchsetzung ihres Politikprogramms erwies. Durch die einseitige Liberalisierung über Artikel 90 konnte sie nämlich den Ministerrat unter Druck setzen, seinerseits die entsprechenden Reregulierungsrichtlinien zu verabschieden. Die Rückfallposition besonders der liberalisierungsunwilligen Regierungen wurde durch die Marktöffnung verschlechtert, so daß sie nur über entsprechende Entscheidungen im Rat vermeiden konnten, mit wenig regulierter Liberalisierung das für sie schlechteste Ergebnis realisiert zu sehen. Dessen ungeachtet hat die Fallstudie zeigen können, daß der Druck der Kommission oft mit Zustimmung und teils gar auf Veranlassung der nationalen Fachbürokratien erfolgte, so daß hauptsächlich die nationalen Liberalisierungsgegner zu den Opfern der supranationalen Kompetenzenanwendung zählen. In den Ratsverhandlungen über die Reregulierungen waren die Liberalisierungsbefürworter wiederum im Vorteil, da ihre politischen Ziele bereits von der Kommission durchgesetzt wurden, so daß die Liberalisierungsgegner weit aus mehr Kompromißbereitschaft zeigen mußten.

Für die Regierungen erleichtert die gemeinsame europäische Politik die nationale Umsetzung von Reformen. Insoweit sie eine einseitige Liberalisierung national nicht oder kaum durchsetzen könnten, wird es möglich, die Reformnotwendigkeit mit dem Hinweis auf die auch von anderen Ländern gemeinsam getragene europäische Politik zu unterstreichen. Vor allem aber erlaubt es das europäische Wettbewerbsrecht, Zuständigkeiten für die Liberalisierung teilweise zu verwischen.

In ihren späteren Richtlinien versuchte die Kommission, den Gebrauch des Instrumentes durch ein transparenteres Verfahren zu normalisieren und von der Zustimmung der Regierungen unabhängiger zu gestalten. Dafür wurde eine erste und eine zweite Lesung in der Kommission ebenso eingeführt wie die frühzeitige Veröffentlichung des Richtlinienentwurfs. Dieser wurde mit den nationalen Fachbeamten und im Rat besprochen, womit der

mit den Regierungen getroffene, institutionelle Kompromiß eingehalten wurde. Durch die gleichzeitige Bitte um Stellungnahme an das Europäische Parlament und die verschiedenen nicht-staatlichen Akteure fanden sich die Regierungen nur noch als eine relevante Gruppe unter vielen wieder. Da die Regierungen bestrebt waren, weitgehend die Kontrolle über den Erlaß von Kommissionsrichtlinien zu wahren, konnte die Kommission mit beiden Zielen nur mäßigen Erfolg haben. Dem formellen Rückhalt durch die Rechtsprechung des EuGH zum Trotz beruhten deshalb auch die weiteren Kommissionsrichtlinien auf geschicktem Taktieren der Kommission, für das sie ihre Informationsvorteile und ihren längeren Planungshorizont ausnutzte. Entweder wurden Einzelfälle vorbeugend aufgegriffen (wie beim Mobilfunk), die Liberalisierung als bessere von zwei schlechten Optionen verkauft (bei dem »1992 Review«), die Unbändigkeit des technischen Wandels ausgenutzt oder eine frühzeitige Selbstbindung des Ministerrates konstruiert.

Das *Europäische Parlament* hat keine eindeutige Haltung zu den Kommissionsrichtlinien bezogen. In der Elektrizitäts- und Postpolitik wurde die mögliche Anwendung heftig kritisiert, dagegen hat man sich in der Telekommunikationspolitik nur zu Anfang hiergegen ausgesprochen. Nachdem die Unterstützung des EuGH für beide Kommissionsrichtlinien vorlag, ging das Parlament schrittweise dazu über, ihm vorgelegte Richtlinienentwürfe nach Artikel 90 III so zu behandeln wie andere Richtlinienvorschläge auch. Einzelne Änderungen wurden angeregt, aber gegen die Vorgehensweise als solche wurde nicht mehr opponiert. Damit half das Parlament, die Durchsetzung von Kommissionsrichtlinien für die Telekommunikation zu normalisieren und zu legitimieren. In den Fällen aber, in denen – wie für die Post- und die Elektrizitätspolitik – die Wettbewerbsrechtsanwendung umstritten blieb, war die Kritik des Parlaments ein wichtiges Moment für die Kommission, von ihren Plänen abzulassen. Allerdings zeigt die anfängliche Opposition des Parlaments gegen die Endgeräte Richtlinie, daß seine Haltung für die Kommission keinen Vetopunkt bildete, sobald sie eine ausreichende Unterstützung bei den Regierungen wahrnahm.

Der *Elektrizitätsfall* mit seinem mißglückten Versuch einer Kommissionsrichtlinie hat die andauernde Kontrolle der Regierungen über die Wettbewerbsrechtsanwendung deutlich vor Augen geführt. Obwohl die formale Position der Kommission durch die Rechtsprechung im Endgerätefall der Telekommunikation deutlich gestärkt war, gelang es ihr nicht, die Richtlinie durchzusetzen. Dazu trugen die mangelhafte Vorbereitung der Maßnahme ohne vorherige Einzelfalluntersuchungen und erste nationale Änderungen bei. Angesichts der Interessenkonstellation der Regierungen konnte die

Kommission den Konflikt nicht einseitig – zugunsten der Minderheit – entscheiden und die in der Telekommunikationspolitik institutionalisierte Arbeitsteilung nicht in einem weiteren Politikfeld etablieren. Die potentielle Zustimmung des EuGH reichte also für die Kommission ohne weitere Unterstützung der Regierungen nicht, um in der Liberalisierung der Energiemärkte eine herausragende Rolle zu spielen.³ Zusätzlich waren die äußeren Umstände mit der Subsidiaritätsdebatte ungünstig für einen supranationalen Vorstoß der Kommission, und die parallele Stärkung der Rechte des Parlaments hob die Tatsache in den Vordergrund, daß die Kommission neben dem Ministerrat auch dieses Organ mit dem Erlaß von Richtlinien nach Artikel 90 umgeht. Mit der Aufgabe des unhaltbaren Vorhabens gab die Kommission allerdings ein Beispiel, das ihrer Glaubwürdigkeit bei der Anwendung dieses Instrumentes langfristig schadet.

Einer Liberalisierung der leitungsgebundenen Energie über den Gebrauch des Artikels 90 widersetzten sich nicht-staatliche Akteure und die Regierungen, während beide Akteurgruppen die Telekommunikationspolitik der Kommission unterstützten. Deshalb ist die Evidenz aus diesen beiden Fällen unzureichend, um zu beurteilen, wie wichtig die Unterstützung der Regierungen beziehungsweise der privaten Akteure für die Kommission ist. Hier geben die Fälle des Postwesens und der Bodenabfertigung weiteren Aufschluß. Trotz eines sehr viel stärkeren Engagements von privaten Akteuren als im Elektrizitätssektor hat die Kommission auch in diesen Bereichen beim Gebrauch ihres wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums große Vorsicht walten lassen. Von Kommissionsrichtlinien wurde jeweils Abstand genommen, obwohl im Postwesen mehrere Einzelfälle vorbereitend bearbeitet worden waren. Bei der Bodenabfertigung erwirkte der Widerstand Deutschlands zusammen mit dem Konflikt mit der Fachgeneraldirektion einen Übergang auf ein Ratsverfahren. Eingeleitete Einzelfalluntersuchungen sollten nur noch die Einigung im Rat erleichtern. Unter Hinzunahme dieser zwei Fälle wird deutlich, daß die Unterstützung von privaten Akteuren für den Erlaß von Kommissionsrichtlinien nicht hinreichend ist, wie es zum Beispiel in der Analyse von Sandholtz (1996a) anklingt. Abbildung 7-3 verdeutlicht den Unterschied zu den anderen beiden Politikfeldern.

3 Hätte sich die Kommission gegen den internen Widerstand zu einer Kommissionsrichtlinie durchgerungen, wäre es wahrscheinlich gewesen, daß der EuGH, dem Druck der Regierungen nachgebend, einige Abstriche gemacht hätte. Wegen der einseitigen britischen Liberalisierung mußte die Kommission die Ausnahme des Artikels 90 II aber kaum fürchten.

Abb. 7-3 Die Unterstützung der Kommission in den verschiedenen Politikfeldern

	Tele- kommunikation	Elektrizität	Boden- abfertigung	Post
Unterstützung der Regierungen	+	-	-	-
Unterstützung der privaten Akteure	+	-	+	+
Ergebnis: Kommissionsrichtlinie	+	-	-	-

Wie läßt es sich erklären, daß die Kommission in dieser Art und Weise auf die Unterstützung der Regierungen achtet, obwohl deren formelle Sanktionsmöglichkeiten sehr gering sind? Trotz der formalen Unabhängigkeit der Kommission läßt sich vielfältiger Einfluß der Regierungen auf die Kommission beobachten. Bei strittigen Entscheidungen, so haben die Fallstudien gezeigt, konsultieren die Kommissare ihr Herkunftsland. Durch die außergewöhnlichen Kompetenzen des Artikels 90 sind Kommissionsrichtlinien prinzipiell kontrovers. Um einen Gebrauch des Instrumentes dort sicher zu vermeiden, wo es den eigenen Interessen schadete, sind die Regierungen darauf bedacht, »ihren« Kommissaren möglichst genaue Instruktionen zu geben. Diese reichen von der Anmerkung ihres Protestes gegen den Artikel 90 bis zur Forderung, im Kolleg gegen die Maßnahme zu stimmen. Auch dort, wo die Regierungen ein inhaltliches Interesse an den Kommissionsrichtlinien haben, wie bei der Telekommunikation, bedeutet die Einlage ihres Protestes (ohne Forderung, aktiv die Zustimmung im Kolleg zu verweigern) für die Kommission ihre fortwährende Abhängigkeit vom Konsens der Regierungen. Trotz des Nachgebens für kurzfristige Interessen bewahren die Regierungen auf diese Weise ihre langfristige Kontrolle über die Kommission.

Für diese enge Kontrolle der Kommission ist bedeutsam, daß Artikel-90-Richtlinien kommissionsintern im mündlichen Verfahren im Kolleg angenommen werden müssen. Damit ist ihre Annahme sehr anfällig für aufkeimenden Widerspruch einzelner Kommissare. Durch die mangelnde horizontale Koordination zwischen den Kommissaren und die fehlende Weisungsbefugnis des Präsidenten neigt die Kommission bei internen Kon-

flikten zur Selbstblockade. Sie kann deshalb bei außergewöhnlichen Maßnahmen ihrer formellen Unabhängigkeit kaum entsprechen.

Allerdings bedeutet diese faktische Rückbindung an die Regierungen für die Kommission eine lediglich unmittelbare Einschränkung. Langfristig ist die Kommission auf die Kooperation der Regierungen angewiesen. Insofern ist es für sie durchaus rational, daß die Regierungen durch ihre Kommissare über eine letzte Vetomöglichkeit verfügen, wenn dies die Kommission davor bewahrt, unbedacht dem langfristigen Verhältnis zu schaden. Diese Einflußnahme der Regierungen kann als negative Koordination konzeptualisiert werden, die den Regierungen ein Veto einräumt, wenn sehr wichtige Interessen berührt sind. Jedoch gerät die Kommission hierdurch gleichzeitig in Gefahr, daß ihre Handlungsmöglichkeiten übermäßig eingeschränkt werden, wenn die Regierungen zu oft ein Veto einzulegen versuchen.

7.3 Supranationalismus durch Einzelfälle

Neben den Artikel-90-Richtlinien hat die Kommission die Möglichkeit, durch einzelne Entscheidungen und die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren die europäische Liberalisierungspolitik zu stärken. Auch für diese weniger weitreichenden Einflußmöglichkeiten hat die Kommission in der Energiepolitik sehr viel schwierigere Bedingungen als bei der Telekommunikation vorgefunden.

In der Telekommunikation bemühten sich – wie der Fall *British Telecom* zeigt – neue Anbieter schon frühzeitig, bestehende gesetzliche Beschränkungen mit Hilfe der Kommission aufzuweichen. Bei der Liberalisierung der leitungsgebundenen Energie hatte die Kommission dagegen sichtlich Mühe, unter den privaten Akteuren Koalitionspartner für ein einzelfallbezogenes Vorgehen zu finden. Die enge Kooperation und die gemeinsame politische Position der EVU wirkten faktisch wie ein *Kartell der Anbieter*, das Änderungen weitgehend unterbinden konnte. Die gemeinsame politische Position der EVU wird stabilisiert durch ihre engen Kooperationsbeziehungen im westeuropäischen Stromverbund UCPTÉ, wodurch die gemeinsamen Vorteile langfristiger Kooperation deutlich über eventuelle Wettbewerbsgewinne einzelner gestellt werden. Anders als bei der Telekommunikation, wo Beschwerden privater Wettbewerber einen wichtigen Rückhalt für die Kommission bildeten, wurden im Elektrizitätssektor entsprechende Vorstöße der an Liberalisierung interessierten Großverbraucher wirksam verhindert. So

weigerten sich die EVU prinzipiell, mit Kunden aus grenzüberschreitenden Versorgungsgebieten Lieferverträge abzuschließen. Angesichts der langfristigen Kooperation untereinander konnte die Belieferung fremder Kunden keine ausreichenden Vorteile bieten, um eine Störung des gegenseitigen Verhältnisses zu rechtfertigen. Ohne grenzüberschreitende Lieferverträge blieb gleichzeitig der Anstoß für Durchleitungsbegehren durch fremde Versorgungsgebiete aus. Um auch eventuelle Klagen auf Kartellabsprache zu unterbinden, beziehungsweise um den Folgen von doch einmal erfolgreich abgeschlossenen Verträgen zu begegnen, boten die regional zuständigen EVU denjenigen Großkunden, die eine »exit«-Drohung glaubhaft machen konnten, Rabatte an, die sich an den Konkurrenzangeboten orientierten. Dem Wunsch nach günstiger Energie wurde somit nachgekommen. Wollten die Großkunden außerdem ihr weitergehendes Ziel einer langfristigen Liberalisierung verfolgen, mußten sie das kurzfristige Interesse an niedrigen Strompreisen hintanstellen.

Während sich bei den EVU langfristige und kurzfristige Interessen deckten, so daß sich die kartellähnliche Kooperation stabilisierte, fielen bei den der Liberalisierung zugeneigten Großverbrauchern beide Ziele auseinander. Zwar sind auch die Großverbraucher in Verbänden organisiert. Diese konnten aber ihre individuellen Mitglieder nicht dazu bringen, die eigenen Wünsche nach günstigem Strom dem kollektiven Interesse an der langfristigen Liberalisierung unterzuordnen. Indem die Großverbraucher bei entsprechenden Angeboten wettbewerbsrechtliche Beschwerden aufgaben, scheiterte die Verfolgung des gemeinsamen langfristigen Reformanliegens an einem ungelösten Problem kollektiven Handelns (Olson 1971).

Während der gesamten Zeit der Diskussionen blieb dieser kartellähnliche Zusammenhalt der EVU stabil. Wird dies weiterhin der Fall sein, ist auch mit der neuen Richtlinie wenig Änderung zu erwarten. Lediglich neu hinzutretende Marktakteure (d.h. die Produzenten, die entweder per Ausschreibungs- oder per Genehmigungsverfahren zugelassen werden) hätten dann das Interesse, das bestehende Kartell zu untergraben. Britische Anbieter werden die neuen Chancen vor dem Hintergrund ihrer Liberalisierungserfahrungen sicherlich wahrnehmen. Auch darüber hinaus ist fraglich, wie stabil das Kartell der EVU langfristig ist. Angesichts der drohenden Liberalisierung haben sich die EVU intern längst auf eine stärkere Wettbewerbssituation eingestellt. Unter Berücksichtigung der Erfahrung in der Telekommunikation läßt sich vermuten, daß damit zumindest die wettbewerbsstarken EVU mittelfristig mögliche Vorteile des Wettbewerbs entdecken, um so ih-

ren Marktanteil zu sichern oder auszubauen.⁴ Je mehr einzelne Unternehmen unter Druck geraten und sich deshalb alternative Märkte eröffnen müssen, desto wahrscheinlicher wird die schrittweise Liberalisierung. Verstärkend wirkt sich aus, daß der Wettbewerb um Großkunden aufgrund der Kostenstruktur bereits attraktiv ist, wenn die Preise auch nur einen kleinen Anteil der Fixkosten enthalten.

Für eine zunehmende Lockerung des Kartells spricht, daß bereits der französische Single-Buyer-Vorschlag besonders von den deutschen EVU als Ausscheren von EdF aus der bisherigen Koalition verstanden wurde. Erst mit diesem Alternativvorschlag wurde die Einigung auf europäischer Ebene trotz nationaler Heterogenität wahrscheinlich und die bisherige Forderung geschwächt, stattdessen divergente nationale Regulierungen zu harmonisieren. Unter dem Druck der Vertragsverletzungsverfahren versuchten die französischen Akteure, mit dem Single Buyer das weitgehende Monopol von EdF zu erhalten. Für die deutschen EVU rückte aber durch den französischen Vorschlag die Annahme des TPA-Modells näher. Angesichts der Wettbewerbsvorteile, die die EdF von der parallelen Einführung beider Systeme erwarten konnte (wogegen die in die Richtlinie eingefügte Reziprozitätsklausel in Zukunft schützen soll), wurde der Vorschlag als Versuch gewertet, das eigene Monopol weitgehend auf Kosten anderer EVU zu retten.

Außerdem hat die Verfolgung von Einzelfällen im Elektrizitätssektor die Probleme verdeutlicht, die der Kommission aus den *sehr heterogenen nationalen Bedingungen* erwachsen. Obwohl faktisch alle Mitgliedstaaten Ein- und Ausführmonopole haben, konnten in die entsprechenden Verfahren nur diejenigen Länder einbezogen werden, die diese Monopole rechtlich kodifiziert hatten. Die Monopole in den anderen Mitgliedstaaten hätten dagegen über die Artikel 85 und 86 angegangen werden müssen. Auch wenn es sich für die Kommission nicht um eine formelle Verpflichtung handelt, muß sie sich dennoch bei der Ahndung von Vertragsrechtsverstößen um Gleichbehandlung bemühen, da die Regierungen ansonsten kaum zu einseitigen nationalen Änderungen bereit wären. Besonders der *Fall Kleve* hat die Kommission deshalb vor erhebliche Probleme gestellt, da die weitere Bearbeitung von ihr entweder eine sehr ungleiche Behandlung Deutschlands oder die sehr vorzeitige Einschränkung des Vertragsrechts für den Elektrizitätssektor verlangt hätte. Bei der Verfolgung von Elektrizitätsfällen war die

4 In der BRD wurde diese drohende Aufkündigung der Kooperation mit der Unterstützung der Liberalisierung durch die Verbundunternehmen deutlich.

Kommission stets in Gefahr, die Grenzen der tolerierbaren Ungleichbehandlung zu überschreiten, da die engere Koppelung des Systems nur größere Änderungen zuläßt, die sich zudem bei den heterogenen nationalen Strukturen sehr unterschiedlich auswirken.

Auch bei den wenigen anderen Einzelfällen hat die Kommission von der weiteren Verfolgung abgesehen, sobald sich der jeweilige Anlaß erübrigt hatte.⁵ Dies ist auf die fehlende Unterstützung privater Akteure zurückzuführen. Wäre es den Großverbrauchern gelungen, ihre langfristigen Interessen an Liberalisierung besser zu verfolgen, hätte die Kommission auf Dauer kaum Verfahren einstellen oder nur sehr zögernd bearbeiten können. Diese Probleme der Kommission mit den Einzelfalluntersuchungen bedeuten allerdings keineswegs, daß diese Möglichkeit keinerlei Druck mehr auf die Mitgliedstaaten ausübte. So untersuchte die Kommission die Kompatibilität verschiedener nationaler Reformvorhaben mit dem Vertragsrecht und erlegte den Regierungen bestimmte Verpflichtungen auf, um der Gemeinschaftstreue zu entsprechen. Das so durchgesetzte Verbot der Marktabschottung war für die Regierungen ein potentiell signifikantes nationales Reformhindernis, weil es im Zweifelsfall die einseitige Marktöffnung für französische Importe verlangte. Unter diesem Vorzeichen waren unilaterale nationale Reformen besonders für die eng mit anderen Mitgliedstaaten vernetzten Länder wie die Bundesrepublik kaum durchführbar. Eine nationale Reform wurde gleichbedeutend mit einer einseitigen Öffnung für ausländische Wettbewerber, da die Marktfreiheiten es nicht erlaubten, Beschränkungen im Handel mit anderen Mitgliedstaaten aufzuerlegen. Für Länder wie die Bundesrepublik, die aufgrund von hohen Preisen unter einem Reformdruck standen, wurde so ein hoher Anreiz für eine europäische Reform gesetzt.

Ebenso konnte die Kommission ihre Verfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole verfolgen. In Anbetracht der bereits erfolgten Rücknahme des Artikel-90-Vorhabens hätten diese Untersuchungen von den Regierungen kaum ohne generellen Schaden an der Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der Kommission verhindert werden können. Parallel hierzu richtete die Kommission Richtlinienvorschläge für die Liberalisierung an den Rat. Hieraus ergaben sich erneut Probleme für die Verfolgung von Einzelfällen.

5 Inwieweit die Regierungen bei einzelnen Verfahren Druck ausüben, ist empirisch im Einzelfall kaum nachzuzeichnen, wenn auch viele Anzeichen eine solche Einflußnahme nahelegen. Allerdings lehrt das Gesetz der »anticipated reactions«, daß im Einzelfall konkreter Druck nicht vorhanden sein muß, um die Effektivität der Kontrolle zu belegen (Martin 1994: 97).

Sobald die Ratsverhandlungen initiiert waren, hätten parallele wettbewerbsrechtliche Entscheidungen als einseitige Einflußnahme der Kommission gegolten, mit der sie Verhandlungsergebnisse präjudizierte. Mit ihrer Rolle als unabhängiger Agendagehalter war das nicht zu vereinbaren. Insofern steigerten die parallelen Ratsverhandlungen die Kontrollmöglichkeiten der Regierungen. Durch die schwierige Kompromißsuche im Rat war die Aufmerksamkeit der Regierungen auf die anhängigen Verfahren bei der Kommission gelenkt. Zusätzlich zu dieser größeren Kontrolle waren die Folgen verschiedener Maßnahmen durch die Diskussion für die Kommission abzu- sehen, so daß die kommissionsinterne Zustimmung bei Einzelfällen unwahr- scheinlich wurde.

Der Widerstand der Regierungen konnte aber den Fortgang der Untersu- chungen nur verzögern und nicht verhindern. Im Vergleich zu den konkreten Interessen vor allem Frankreichs, die Verfahren einzustellen, wog die Er- haltung der generellen Glaubwürdigkeit der Kommission für die von ihr be- triebene, unabhängige Durchsetzung des Vertragsrechts schwerer. Die Kom- mission mußte den EuGH anrufen, es sei denn, die Verfahren wären durch einen Ratskompromiß frühzeitig hinfällig geworden, weil sie sonst über die- ses Politikfeld hinaus ihre Glaubwürdigkeit bei der unabhängigen Ausübung ihrer Rechte geschädigt hätte. Hätte sich der Rat nicht ernsthaft um einen Kompromiß bemüht, wäre die Kommission nur hingehalten worden, und es hätte keinen Sinn gemacht, die Anwendung des Vertragsrechts aus Rück- sichtnahme auf einen Rollenkonflikt mit der Richtlinieninitiierung auszuset- zen. Frankreich wurde mit den Verfahren unter Druck gesetzt und gab einen alternativen Politikvorschlag an den Rat, den *Single Buyer*, um durch einen Ratskompromiß ein unvorhersehbares EuGH-Urteil zu vermeiden. Schließ- lich ermöglichten die mit den Verfahren verbundenen Nachteile eine Einig- ung im Ministerrat.

Welcher Stellenwert der Kommission mit diesen Verfahren für die Libe- ralisierung zukommt, läßt sich erst vor dem Hintergrund der Interessenkon- stellation der Regierungen beurteilen. In der Elektrizitätspolitik befanden sich die Regierungen in der Situation eines Konfliktes (Nullsummenspiel), der durch die als Einigungshindernis wirkende große Heterogenität nationa- ler Ordnungen verstärkt wurde. Frankreich, unterstützt von anderen Regie- rungen, wollte sein Monopol beibehalten, während Großbritannien, Deutsch- land und andere die teilweise Liberalisierung forderten. Schließlich setzte Frankreich den Alleinkäufervorschlag als gleichberechtigten, zweiten euro- päischen Politikvorschlag durch. Wäre dieser Vorschlag akzeptiert worden, hätte Frankreich von der einseitigen Marktöffnung der anderen Mitglied-

Abb. 7-4 Die Interessenkonstellation in der Elektrizitätsliberalisierung

		F	
		TPA (Liberalisierung)	SB (Monopol)
UK, D	TPA (Liberalisierung)	1 - 1	- 1 1
	SB (Monopol)	0 0	- 1 1

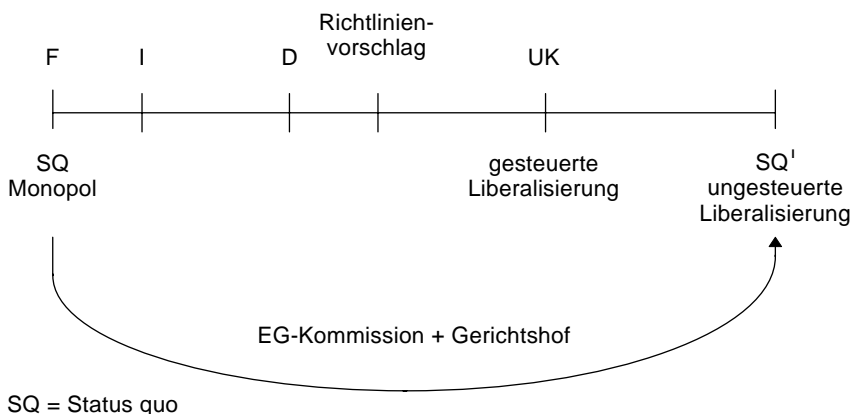
Die Besonderheit der Konstellation liegt darin, daß Frankreich nicht nur profitiert, wenn beide Seiten den Single Buyer umsetzen (was kaum diskutiert wird), sondern auch wenn beide Systeme parallel eingeführt werden. Die Situation ist vergleichbar, wenn die Wahl zwischen dem Monopol und der Liberalisierung zur Diskussion steht (was in den Klammern angedeutet wird), wie es vor dem Single-Buyer-Vorschlag der Fall war.

staaten profitiert. Wäre Frankreich aber gezwungen worden, das TPA-Modell umzusetzen, hätte das sein als erfolgreich angesehenes nationales Elektrizitätssystem gefährdet.

Damit bestanden sehr schlechte Einigungschancen auf eine gemeinsame Elektrizitätspolitik, es sei denn – wie dies schließlich auch der Fall war – der Einigungswille stiege und beide Seiten fänden einen Kompromiß mit geringeren Verteilungsfolgen. Für diese neue Situationsdeutung spielte die Kommission mit ihren vertragsrechtlichen Handlungsressourcen die entscheidende Rolle.

Auch in anderen Politikfeldern hat die Kommission die ihr im Vertragsrecht zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Verfolgung von einzelnen Wettbewerbsverstößen dazu genutzt, den Liberalisierungsprozeß zu stärken. Ähnlich wie bei der Elektrizitätsliberalisierung kam der Kompromiß für die Postrichtlinie unter dem Druck einer möglichen, direkten Anwendung des Vertragsrechts zustande. Einzelne Kommissionsrichtlinien zur Telekommunikationsliberalisierung wurden ebenso wie die Ratsrichtlinie zur Bodenab-

Abb. 7-5 »Wahl des kleineren Übels« am Beispiel der Stromliberalisierung



fertigung auf Flughäfen durch verschiedene Einzelfalluntersuchungen vorbereitet. In all diesen Fällen konnte die Kommission durch ihren möglichen Rückgriff auf das Vertragsrecht die Rückfallposition der Regierungen in den anstehenden Liberalisierungsentscheidungen derart verändern, daß diese ihren Widerstand aufgaben. Es lassen sich darüber hinaus in diesen Fällen zwei unterschiedliche Strategien der Kommission identifizieren, die auch in anderen Politikprozessen eine Rolle gespielt haben.

Am Beispiel der Einigung auf die Elektrizitätsliberalisierung läßt sich die erste Strategie gut illustrieren. Sie beruht darauf, daß die Kommission – teils mit Hilfe des Europäischen Gerichtshofs – die Situation der Mitgliedstaaten erheblich verschlechtern kann. Angesichts dieser Drohung mit einem veränderten Status quo (SQ') wird die zuvor ungewollte europäische Politik ein akzeptables *kleineres Übel* hinter dem jetzt unhaltbaren, aber präferierten Status quo (SQ).

Die Positionen der zentralen Mitgliedstaaten in der Elektrizitätspolitik lassen sich leicht auf einer Geraden zwischen der von Großbritannien gewünschten, weitgehenden Liberalisierung und dem französischen Festhalten am Monopol darstellen (vgl. Abbildung 7-5). Es müssen hier nicht die Positionen aller Mitgliedstaaten vermerkt werden, da Frankreich in den Verhandlungen nicht übergangen werden konnte und selbst eine Extremposition einnahm. Sowohl die allgemeine Erwägung, daß Regierungen mit gravie-

renden nationalen Problemen nicht überstimmt werden, als auch die faktische Abhängigkeit mehrerer Mitgliedstaaten von französischen Stromexporten sprachen dagegen. 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 Situation ungesteuerter Liberalisierung herbeizuführen, die für alle Akteure nachteiliger als der Kommissionsvorschlag wäre. Mit ungesteuerter Liberalisierung ist nicht eine weitergehende Liberalisierung als die von Großbritannien gewünschte gemeint, sondern eine ungesteuerte, fragmentierte Liberalisierung, der es an Planungssicherheit, rechtlicher Konsistenz und gemeinschaftsweiter Einheitlichkeit mangelt. Außerdem war die Rechtsprechung des EuGH schwer einzuschätzen und hatte die Kehrseite, daß sie im nachteiligen Fall auch nur schwer zu ändern gewesen wäre. 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. Das Vertrauen auf die Rechtsprechung des EuGH, um im Ministerrat keine Kompromisse eingehen zu müssen, barg also die Gefahr, im schlechtesten Fall keinerlei Einfluß auf die zukünftige Ordnung des Elektrizitätsbinnenmarktes nehmen zu können. Angesichts dieser mit dem neuen Status quo (SQ') verbundenen Kosten konnte ein Kompromiß für eine Richtlinie erzielt werden.

Nicht nur der Elektrizitätskompromiß sowie die Postrichtlinie können auf diese Strategie zurückgeführt werden. Die »Wahl des kleineren Übels« ist durchaus verbreitet. So kann auch die Annahme der Fusionskontrollverordnung nach dem Erlaß des *Philip Morris*-Urteils hierunter gefaßt werden (Bulmer 1994b – siehe Kapitel 3). In diesem Fall war die Kommission weniger aktiv, da sich die Verschlechterung der Rückfallposition direkt aus einem Urteil des Gerichtshofs ergab. Die Einigung im Ministerrat auf die Güterverkehrsliberalisierung (Héritier 1997a) ist ein weiteres Beispiel. 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, woraufhin sich der Ministerrat einigte (Young 1994).

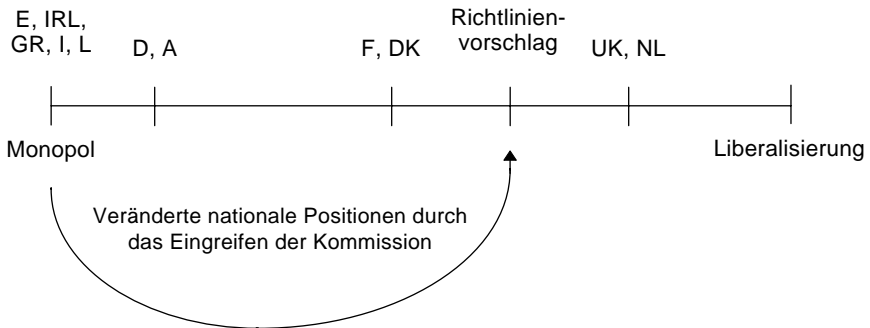
Zuvor hatte sich eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen die Einführung von Wettbewerb ausgesprochen.⁶

Die dieser Strategie zugrundeliegenden 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. 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. 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. 85). Dreizehn Fluglinien und damit indirekt alle Mitgliedstaaten waren betroffen. Da die Kommission kartellrechtliche Entscheidungen und Geldbußen androhte, gelang im Dezember 1987 die Annahme von zwei Regulierungen, die die Kommission parallel an den Ministerrat gerichtet hatte. »If the Council of Ministers wished to control the speed and intensity of competition it was in their power to do so by introducing appropriate deregulatory measures« (Button 1992: 155).

Nicht in allen Fällen spricht die Kommission Drohungen aus und bewegt die Mitgliedstaaten dadurch zum Handeln im Ministerrat. Oft kann sie mit ihren Untersuchungen in einzelnen Mitgliedstaaten unmittelbar Veränderungen bewirken. Auch diese Fälle lassen sich für die leichtere Durchsetzung von Vorschlägen im Ministerrat nutzen. Für die Strategie des »divide et impera« ist die Liberalisierung der Bodenabfertigung auf Flughäfen ein gutes Beispiel. In diesem Fall widersetzten sich zunächst sechs Mitgliedstaaten (Spanien, Irland, Griechenland, Italien, Deutschland und Luxemburg) der Liberalisierung, denen sich nach der Erweiterung Österreich zugesellte. Mit 42 Stimmen übertraf die Gegenkoalition deutlich die notwendige Sperrminorität von 26 Stimmen. Durch ihre Untersuchungen konnte die Kommission jedoch nationale Änderungen in Spanien, Irland, Griechenland und Italien

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

Abb. 7-6 »Divide et impera« am Beispiel der Bodenabfertigung



D = 10, I = 10, E = 8, GR = 5, A = 4, IRL = 3, L = 2 (Sperrminorität = 26)

erreichen, woraufhin die Richtlinie im Ministerrat gegen die Stimmen Deutschlands und Österreichs angenommen werden konnte.

In der Telekommunikation hat die Kommission in ähnlicher Weise die Aufhebung der Endgerätemonopole vorbereitet. Die Situation in Deutschland, Belgien, Italien, den Niederlanden und Dänemark wurde von der Kommission untersucht und es wurden Artikel-90-III-Entscheidungen gegen diese Länder angekündigt. Die dadurch ausgelösten nationalen Anpassungsprozesse erleichterten in einem folgenden Schritt die europaweite Liberalisierung, die allerdings über eine Kommissions- statt über eine Ratsrichtlinie erfolgte. Auch die Liberalisierung des Mobilfunks in der Telekommunikation wurde in dieser Weise vorbereitet. Als die Kommission ihre Richtlinie 1995 erließ, hatte sie die Liberalisierung bereits seit 1993 durch die Androhung von Artikel-90-Entscheidungen in die Wege geleitet: Italien, Belgien und Irland lizenzierten daraufhin einen zweiten Betreiber; außerdem wurden die Niederlande, Spanien, Belgien und Italien dazu gebracht, ihren neuen Wettbewerbern faire Konditionen einzuräumen.

Wichtig für den Erfolg der Strategie des »divide et impera« ist, daß die Kommission die Mitgliedstaaten nicht nur zu Änderungen bewegt, sondern sie darüber hinaus als Koalitionspartner für eine gemeinschaftsweite Regelung gewinnt. Die bereits aufgewandten Anpassungskosten sind ein Anreiz für die Mitgliedstaaten, die Kommission in ihrem Vorhaben aktiv zu unterstützen, um so auch in den anderen Mitgliedstaaten entsprechende Reformen

realisiert zu sehen. Das Interesse der Regierungen an einer solchen spezifischen Reziprozität ist groß, obwohl die europäische Integration auf diffuser Reziprozität aufbaut, also eine langfristige Orientierung fördert, in der die Verteilungsgesichtspunkte einzelner Beschlüsse weniger im Vordergrund stehen (vgl. Keohane 1986). Der Kommission gelingt es hieran ansetzend wiederholt, über eine temporäre Schlechterstellung einzelner Mitgliedstaaten Unterstützung zu mobilisieren. Dieses Reziprozitätsinteresse kann sich die Kommission zunutze machen.

Angesichts meist heterogener nationaler Bedingungen müssen die Untersuchungen der Kommission nicht alle Mitgliedstaaten gleichmäßig erfassen, solange extreme Ungleichbehandlungen wie beim Beispiel des Falls Kleve vermieden werden. Geringe Ungleichbehandlungen führen vielmehr dazu, daß die Kommission Koalitionspartner erhält, die vergleichbare Änderungen in den anderen Mitgliedstaaten wünschen. Unter den für eine Untersuchung in Frage kommenden Mitgliedstaaten wird die Kommission für die Strategie des »divide et impera« sicher danach auswählen, ob eine nationale Reform möglichst wahrscheinlich ist. Besonders geeignet sind Fälle, in denen die nationale Situation besonders deutlich dem Vertragsrecht widerspricht oder mit denen an bestehende nationale Liberalisierungsforderungen angeknüpft werden kann.

Beide Strategien sind recht ähnlich. Sie unterscheiden sich dadurch, daß die Kommission bei »divide et impera« einzelne, nationale Änderungen veranlaßt, auf die aufbauend in einem zweiten Schritt eine europaweite Regelung erfolgt. Bei der »Wahl des kleineren Übels« steht dagegen eine Drohung im Raum, der die Mitgliedstaaten durch gemeinsames Handeln ausweichen. Die Strategien bezeichnen nicht analytisch voneinander unabhängige Fälle, wie sich an der Elektrizitätsliberalisierung zeigen läßt. Da hier einige Mitgliedstaaten mit nationalen Änderungen auf die Forderungen der Kommission reagiert haben, trägt das Beispiel auch Züge des »divide et impera«.

Mit der »Wahl des kleineren Übels« und dem »divide et impera« stehen der Kommission zwei Strategien zur Verfügung, mit denen sie den Ministerrat erfolgreich zum Handeln bewegen kann. In der Elektrizitätspolitik konnte selbst Frankreich zur Annahme der Liberalisierungspolitik gebracht werden, obwohl das Monopol von EdF bewahrt werden sollte. Wie läßt es sich erklären, daß die Mitgliedstaaten diesen Kommissionsstrategien hilflos ausgeliefert sind, obwohl sie selbst die vordergründig supranationalen Kommissionsrichtlinien sehr wohl kontrollieren? In der Verfolgung von Einzelfällen agiert die Kommission beziehungsweise die in der Regel federführende GD

IV sehr viel unabhängiger als bei Kommissionsrichtlinien. Hierfür kann sie sich zunächst ihrer Informationsvorteile als zentrale europäische Bürokratie gegenüber den Regierungen bedienen. Die betroffenen Regierungen stehen der Kommission bei Einzelfällen isoliert gegenüber. Weder finden sich – bei mehreren parallelen Fällen – Absprachen der betroffenen Regierungen untereinander, noch scheinen die Regierungen genügend Informationen darüber zu besitzen, inwieweit sie sich im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten vertragskonform verhalten. Dadurch läuft die Kommission kaum wie bei den Artikel-90-Richtlinien Gefahr, daß die betroffenen Mitgliedstaaten eine Gegenkoalition bilden.

Dazu kommt, daß die Regierungen einzelne Untersuchungen und Entscheidungen der Kommission nur schwer verhindern könnten. Kommissionsintern lassen sich Entscheidungen nach Artikel 90 ebenso wie auf Artikel 85 und 86 beruhende Maßnahmen durch das schriftliche Verfahren annehmen. Gestärkt wird hierdurch die Rolle des federführenden Kommissars. Für andere Kommissare ist es schwer, Widerspruch zu üben. Während sich bei der Annahme von Kommissionsrichtlinien die Tendenzen zur Selbstblockade beobachten lassen, zeigt sich bei den Entscheidungen eine andere Konsequenz der mangelnden internen Koordinierung: Die relativ große Eigenständigkeit einzelner Generaldirektionen kann zu teilweise inkonsistenten, wenig abgestimmten Maßnahmen führen. Die zuständige Wettbewerbsgeneraldirektion ist in diesem Vorgehen auch durch kommissionsinterne Informationsasymmetrien im Vorteil. Als mit horizontalen Aufgaben betraute Einheit hat sie die Möglichkeit, einmal erprobte Strategien in andere Politikfelder übertragen zu können. Für die zuständige sektorspezifische Generaldirektion sind die Folgen des Vorgehens nicht immer vorauszusehen. Überdies ist die GD IV nicht in demselben Ausmaß wie die fachspezifischen Generaldirektionen in sektorale Politiknetzwerke eingebunden. Dadurch besitzt sie für ihre immer auch unpopulären Maßnahmen eine relative Handlungsfreiheit und muß keine Beziehungen aufs Spiel setzen, auf die sie langfristig angewiesen ist.

Die sehr viel geringere mitgliedstaatliche Kontrolle über die Einzelfallmaßnahmen bedeutet nicht, daß die Kommission bei der Verfolgung von Einzelfällen – sei es für die eher übliche nachträgliche Umsetzung von europäischen Rechtsakten oder für die hier relevante direkte Anwendung des Vertragsrechts – neben der Förderung privater Akteure nicht auch erheblich von der Unterstützung einzelner Regierungen profitieren kann. Die *Telekommunikationsliberalisierung* zeigt sehr deutlich, daß bei gegebenen gleichgerichteten Interessen die nationalen Fachbürokratien wettbewerbsrechtliche

Mahnungen der Kommission als sehr hilfreich ansehen können, um nationale Durchsetzungsschwierigkeiten bei der Liberalisierung der Telekommunikation zu umgehen. In Anbetracht des wachsenden Handlungsdrucks und der potentiellen politischen Kosten, die mit Liberalisierungsentscheidungen verknüpft sind, wird die nationale Fachbürokratie durch europäische Anweisungen zunehmend entlastet. Insofern kann die Kommission auch bei der Vertragsrechtsanwendung davon profitieren, daß konstitutionelle Interessen der Regierungen über fachspezifische Anliegen vernachlässigt werden. Wie am Telekommunikationsfall deutlich wird, profitiert die Kommission außerdem bei der Verfolgung von Einzelfällen von der sich schnell ändernden Technik. Ursprüngliche rechtliche Beschränkungen sind technisch oft kaum noch aufrechtzuerhalten, so daß es sich für die betroffenen Regierungen teilweise nicht lohnt, als unrechtmäßig eingeschätzte Vorstöße der Kommission zurückzuweisen. Damit findet die Kommission im Telekommunikationssektor *ideale Bedingungen*, um ihre bisherigen Rechte schrittweise auszuweiten.

Mit den Strategien kann die Kommission auf den Ministerrat einen erheblichen Druck ausüben. Gleichzeitig zeigen die Fallstudien, daß die Kommission ihre Rolle als Agendagestalter sehr viel weniger dazu benutzt, die Ergebnisse im Ministerrat zu beeinflussen, als dies die theoretische Literatur (Garrett/Tsebelis 1996) vermuten läßt. Impliziert eine Politik erhebliche Verteilungsfolgen – dies wird sehr deutlich am Elektrizitätsfall –, wächst der Stellenwert der Kompromißsuche durch die jeweilige Präsidentschaft und der mitgliedstaatlichen Regierungen untereinander. Teilweise können – wie bei der Bodenabfertigung – erhebliche Zugeständnisse an einzelne Mitgliedstaaten gemacht werden, und die Kommission übernimmt dennoch den geänderten Vorschlag, so daß sie auf ihren Einfluß über die Agendagestaltung weitgehend verzichtet. In der Postpolitik, wo der ausgearbeitete deutsch-französische Vorschlag von mehreren Regierungen nicht unterstützt wurde, hat die Kommission zunächst auf der Ausübung ihres Rechts beharrt und den Kompromiß abgelehnt. Nachdem das Gipfeltreffen in Dublin Ende 1996 das Verständnis der anderen Regierungen für die französischen Probleme zeigte, ist die Kommission von der eingeschlagenen harten Linie abgewichen und hat auch hinsichtlich ihres Initiativrechts Konzessionen gemacht. Setzte die Kommission dem Ministerrat einerseits durch ihre Strategien der »Wahl des kleineren Übels« und »divide et impera« Anreize für eine Einigung, ließ sie den Regierungen also andererseits für die Ausgestaltung der zukünftigen Regulierung weitgehende Freiheiten.

7.4 Zusammenfassung

Die Kommission hat den Liberalisierungsprozeß in den verschiedenen Sektoren unterschiedlich stark beeinflussen können. Im *Telekommunikationsfall* fand die Kommission sehr günstige Ausgangsbedingungen vor. Das starke Wachstum und die forcierte Liberalisierung im internationalen Kontext setzten die Verantwortlichen unter Handlungsdruck. Durch den raschen technischen Wandel ließen sich nationale Beschränkungen immer weniger aufrechterhalten. Die relativ einheitliche Ausgangssituation in den Mitgliedstaaten und die sehr gute Dekomponierbarkeit des Sektors erleichterten darüber hinaus den inkrementellen Übergang zu einer europäischen Telekommunikationspolitik. Im *Elektrizitätssektor* waren die Handlungsbedingungen für die Kommission weitaus ungünstiger. Die mitgliedstaatlichen Governancestrukturen sind sehr heterogen, die Elektrizitätssysteme sind technisch relativ eng gekoppelt und erschweren inkrementelle Veränderungen, das Wachstum stagniert, und es fehlen Anreize zur Einführung von Wettbewerb, wie sie innerhalb der Telekommunikation gegeben sind.

Die unterschiedliche Rolle der Kommission läßt sich jedoch nicht allein auf die anderen Sektorerfordernisse und Liberalisierungsforderungen von Wirtschaftsakteuren zurückführen. Eine Interpretation, die auf die eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der supranationalen Akteure Kommission und Europäischer Gerichtshof abstellt und deren gemeinsame Interessen mit transnationalen Unternehmen an der Liberalisierung hervorhebt, mag für die Telekommunikationspolitik überzeugen (Sandholtz 1996a). Unter Hinzunahme des für die Kommission weniger günstigen Verlaufs der Elektrizitäts-, Post- und Bodenabfertigungsliberalisierung wird jedoch deutlich, daß allein das Drängen wichtiger Wirtschaftsakteure auf eine Liberalisierung und das Interesse der Kommission am Ausbau ihrer Kompetenzen den Verlauf der Politik nicht erklären können.

Der Erlaß von Kommissionsrichtlinien, das zeigt der Vergleich der Fälle, wird intergouvernemental kontrolliert. Trotz der sehr sorgfältigen Vorbereitung der Kommission und ihrer Bemühungen, ihre strukturellen Vorteile bezüglich der Informationen, der langfristigen Planung und der Sanktionsmöglichkeiten der Regierungen auszunutzen, konnte sie die neuen Kompetenzen nicht dauerhaft erobern. Diese fortwährende Abhängigkeit von der Unterstützung der Regierungen läßt sich gut erklären, wenn man die kommissionsinternen Eigenheiten einbezieht. Durch die gemeinsame Verantwortung als Kollegium ist die Kommission sehr anfällig für Handlungsblokkaden. Dies gilt vor allem für Entscheidungen, die im mündlichen Verfahren

getroffen werden, da in diesen Fällen relativ leicht Widerspruch eingelegt werden kann. Die Regierungen ihrerseits haben jedes Interesse, ihren Kommissaren bei Kommissionsrichtlinien relativ eindeutige Weisungen zu geben. Zu groß ist die Gefahr, daß bei einer eigenständigen Verantwortung der Kommission gegen substantielle Interessen verstoßen werden könnte. Durch die klare Abgrenzung der Artikel-90-Richtlinien von anderen Instrumenten der Kommission ist diese Kontrolle zudem leicht zu bewerkstelligen.

Auch mit der Unterstützung des Gerichtshofs kann die Kommission Richtlinien deshalb nur dort erlassen, wo sich die Regierungen Vorteile von diesem Weg versprechen. Das ist bei der Telekommunikation der Fall. Angesichts von nationalen Widerständen gegen die Liberalisierung, die sich vor allem auf Arbeitsplatzverluste, Probleme der flächendeckenden Versorgung und Gebührenerhöhungen bei Ortsgesprächen beziehen, ist eine möglichst aktive Kommission für die Regierungen von Vorteil. Eventuelle politische Kosten können auf die Kommission abgeschoben und die innenpolitische Opposition umgangen werden. Die Verlagerung von Verantwortung auf die Kommission erleichterte die Selbstbindung der Regierungen zur nationalen Durchsetzung der kontroversen Maßnahmen. Außerdem konnten die Regierungen, die bereits unilateral nationale Reformen durchgesetzt hatten, ihre Reziprozitätsinteressen an vergleichbaren Marktöffnungen in den anderen Mitgliedstaaten auf diesem Wege am besten verfolgen. In den anderen Politikfeldern waren diese Vorteile wenig relevant – zu sehr war die Liberalisierung auch unter den Regierungen umstritten. Obwohl die Kommission einige Unterstützung von Wirtschaftsakteuren gerade für die Liberalisierung der Postdienste und der Bodenabfertigung auf Flughäfen genoß, konnte sie deshalb ihre Pläne nicht verfolgen.

Trotz dieser unerwartet großen mitgliedstaatlichen Kontrolle über die Artikel-90-Richtlinien spielt die Kommission eine erhebliche Rolle in der europäischen Liberalisierungspolitik, die über das informelle Agenda Setting mit der Diskussion von Grünbüchern und anderen Politikprogrammen weit hinausgeht. Dafür sind vor allem ihre Möglichkeiten verantwortlich, durch die Untersuchung von einzelnen nationalen Vertragsverstößen eine europaweite Liberalisierungspolitik anzuregen. Indem sie Einzelfälle verfolgt, kann sie zum einen frühzeitig Veränderungen in einigen Mitgliedstaaten durchsetzen und neue Koalitionspartner gewinnen, so daß der Widerstand gegen die Verhandlungen im Ministerrat verringert wird. Zum anderen eignen sich Einzelfalluntersuchungen und eine eventuelle Anrufung des Gerichtshofs als Drohung, im Lichte derer eine Annahme von Kommissionsvorschlägen im Ministerrat vorteilhafter erscheint. Durch die Ankündigung von Bußgeldern

oder von unwägbaren Gerichtsurteilen kann die Kommission den zuvor präferierten Status quo für die Mitgliedstaaten unhaltbar werden lassen.

Auch bei Einzelfalluntersuchungen wird die Kommission zum Teil von den nationalen Fachministerien zum Handeln gedrängt. Wie bei den Artikel-90-Richtlinien mag die Kommission mit ihren Strategien manchmal Forderungen verfolgen, die ursprünglich im Kreis der Regierungen erhoben wurden. Dennoch kann man den auf Einzelfalluntersuchungen beruhenden Strategien wie »divide et impera« und »Wahl des kleineren Übels« eine supranationale Qualität nicht absprechen. Anders als bei den Kommissionsrichtlinien ist es den Regierungen bei diesen an die Kommission delegierten Rechten unmöglich, den Gebrauch intergouvernemental zu kontrollieren.

Dieser Kontrollverlust ist gut zu erklären. Bei Einzelfällen kann die Kommission ganz anders als bei Richtlinien von ihren strukturellen Vorteilen gegenüber den Regierungen profitieren. Dem strategischen Aufgreifen von Fällen in verschiedenen Mitgliedstaaten durch die Kommission haben diese kaum etwas entgegenzusetzen. Bedingt durch die unterschiedlichen nationalen Verhältnisse fällt es den Regierungen selbst dann schwer, in einer größeren Gruppe gegen das Vorgehen der Kommission zu opponieren, wenn sie rechtzeitig über das Ausmaß der Kommissionsverfolgung informiert sind. Neben diesem supranationalen Wissensvorsprung profitiert die vorwiegend zuständige Wettbewerbsgeneraldirektion IV von ihrer sektorübergreifenden Kompetenz. Bereits kommissionsintern kann die GD IV ihre Informationsvorteile gegenüber den Fachgeneraldirektionen ausnutzen, da sie einmal erfolgreiche Strategien auf andere Politikfelder übertragen kann. In ähnlicher Weise sind die zuständigen nationalen Fachministerien benachteiligt, die zudem die langfristige Planung der Kommission schlechter verfolgen können. Zusätzlich trägt die interne Entscheidungsfindung zu der mangelnden mitgliedstaatlichen Kontrolle bei. Die von der Kommission verfolgten Fälle können meistens im schriftlichen Verfahren angenommen werden, was den internen Widerspruch erschwert. Schließlich spiegelt der Kontrollverlust die sehr schwierige Abgrenzung von erwünschten und unerwünschten Einzelfalluntersuchungen wider. Anders als bei Artikel-90-Richtlinien ist hier keine eindeutige Grenze zu ziehen und eine stärkere Einbindung der Kommission würde gleichzeitig ihre generelle Handlungsfähigkeit gefährden. Da ein grundsätzliches Interesse daran besteht, der Kommission eine Erfüllung der an sie delegierten Kompetenzen für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbsrechts und die Umsetzung des Vertrags zu ermöglichen, sind die der Kommission damit zur Verfügung stehenden Strategien kaum zu unterbinden.

Kapitel 8

Die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik

Die europäische Politik beeinflusst, koordiniert und initiiert seit Mitte der achtziger Jahre die Liberalisierung der staatsnahen Sektoren in den westeuropäischen Ländern mit Ausnahme Großbritanniens in steigendem Maße. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit diese Politikprozesse noch von den Mitgliedstaaten kontrolliert werden oder ob supranationale Akteure wie die Kommission Liberalisierungserfordernisse auch gegen die mitgliedstaatlichen Regierungen durchzusetzen vermögen. In dieser Arbeit habe ich die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik untersucht. Obwohl gerade die Liberalisierung der Telekommunikation in vielfältiger Weise von der mit »Globalisierung« bezeichneten Problematik berührt ist, kam es mir dabei nicht darauf an, den internationalen Liberalisierungsdruck näher zu analysieren. Vielmehr war die Frage, wie in dem Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten mit dem bestehenden, durch technische Veränderungen und internationale Marktprozesse gespeisten Liberalisierungsdruck umgegangen wird.

Um den Einfluß der Kommission auf die europäische Liberalisierungspolitik abzuschätzen, habe ich mich auf spezielle Kompetenzen konzentriert, die ihr im europäischen Wettbewerbsrecht zugestanden werden. Verglichen mit anderen Politikfeldern genießt die Kommission hier sehr weitgehende, eigenständige Handlungsmöglichkeiten, die einer nur geringen formalen Kontrolle der Regierungen unterliegen. Innerhalb des Wettbewerbsrechts ist vor allem eine Norm für die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik wichtig: die Möglichkeit der Kommission, nach Artikel 90 III eigenständig Richtlinien an die Mitgliedstaaten in den Fällen zu richten, in denen die Regierungen Unternehmen besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, welche dem Vertragsrecht widersprechen. Der Ministerrat und das Europäische Parlament sind am Erlaß dieser Richtlinien rechtlich nicht beteiligt. Weitere wettbewerbsrechtliche Kompetenzen, zum Beispiel

zur Kartellkontrolle oder zu Einzelentscheidungen nach Artikel 90 III sowie das Recht der Kommission, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, habe ich nur insoweit in die Untersuchung einbezogen, wie sie geplante Kommissionsrichtlinien vorbereiteten, ergänzten oder ersetzten.

Nachdem die Kommission nur einmal zuvor (1980) eine Kommissionsrichtlinie erlassen hatte, griff sie seit 1988 in der europäischen Telekommunikationspolitik insgesamt sechsmal zu diesem Instrument. So fußt die inkrementelle europäische Liberalisierungspolitik allein auf dieser Bestimmung und wurde ohne formelle Beteiligung des Ministerrates erlassen. Zwei Gerichtsverfahren, die von fünf beziehungsweise vier Regierungen gegen dieses Vorgehen angestrengt wurden, konnte die Kommission für sich entscheiden. Obwohl sie die Anwendung ihres Instrumentariums auf diese Weise in der Telekommunikation etabliert hatte, konnte die Kommission in anderen Politikfeldern eine ähnlich herausragende Bedeutung nicht erlangen. So scheiterte sie in der Energiepolitik 1991 mit dem Vorhaben, Elektrizitäts- und Gasnetze über eine Artikel-90-Richtlinie zu liberalisieren. Ebenso wurde ein solcher Plan für das Postwesen und die Bodenabfertigung auf Flughäfen aufgegeben. Am Beispiel dieser Fälle unterschiedlichen Erfolgs läßt sich die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik näher bestimmen.

Die traditionell gesplante Theoriediskussion über den europäischen Integrationsprozeß zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus umschreibt den Stellenwert der Kommission dagegen sehr viel eindeutiger: Dieser wird je nach Perspektive verneint oder bejaht. Wie ich an anderer Stelle ausführlich dargelegt habe, verführt dies dazu, daß sich viele Arbeiten darum bemühen, einen der beiden Ansätze zu bestätigen oder zurückzuweisen, ohne daß ausreichend dargelegt würde, inwieweit die Ergebnisse der behandelten empirischen Fälle verallgemeinert werden können (Schmidt 1996b). Es lassen sich auch noch weitere Argumente dafür anführen, daß die Bedeutung der Kommission im europäischen Politikprozeß nur durch einen Vergleich von Fällen unterschiedlichen Ausgangs entschieden werden kann. So läßt sich aus der Literatur des Rational-Choice-Institutionalismus zum Delegationsproblem schließen, daß ein Kontrollverlust der Prinzipale kaum nachzuweisen ist. Da Delegation an einen Agenten einerseits immer auch aus dem Interesse der Prinzipale erfolgt, sich an langfristige Zielsetzungen trotz widerstreitender kurzfristiger Interessen zu binden, ist im Einzelfall kaum auszumachen, ob ein Agent die Grenzen seines Mandats überschreitet. Die Regierungen können durchaus ein Interesse daran haben, Handlungen ihres Agenten Kommission als nicht von ihnen verantwortet

darzustellen. Andererseits hat der Agent den Anreiz, Konflikte mit seinen Prinzipalen weitgehend zu vermeiden, und wird deshalb von vornherein möglichen Widerstand der Regierungen antizipieren und seine Politikvorschläge hieran anpassen. Auch ausbleibender Widerspruch der Regierungen kann deshalb kein Beleg dafür sein, daß ein Agent eigenständig seine Politikpläne verfolgen kann (Pollack 1997).

Anstatt einzelne Fälle den beiden Polen Intergouvernementalismus und Supranationalismus zuzuordnen, habe ich deshalb nach den Bedingungen gefragt, unter denen die Kommission für die europäische Liberalisierungspolitik eine Rolle spielen kann. Mit dieser Zielsetzung läßt sich die Arbeit unter einen weiteren Ansatz in der Europaforschung einordnen, den Mehrebenenansatz. Desweiteren diene mir der akteurzentrierte Institutionalismus von Mayntz und Scharpf (1995a; Scharpf 1997b) als Orientierung.

Der Vergleich der für die Kommission erfolgreichen Telekommunikationspolitik mit ihren ergebnislosen Bemühungen, Richtlinien für die Liberalisierung der netzgebundenen Energie, des Postwesens und der Bodenabfertigung auf Flughäfen zu erlassen, führt zu dem überraschenden Resultat, daß die Telekommunikationspolitik den Kontrollverlust der mitgliedstaatlichen Regierungen über den europäischen Politikprozeß nur dem äußeren Anschein nach vor Augen führt. Die Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs in zwei Verfahren reichte für die Kommission nicht aus, um Kommissionsrichtlinien nach eigenem Ermessen zu erlassen. Gegen den Willen der mitgliedstaatlichen Regierungen, das zeigen die erfolglosen Fälle, konnte die Kommission bestehende Monopole nicht auflösen. Diese fortwährende Abhängigkeit der Kommission von den Regierungen in einem durchaus supranationalen Politikfeld zeigt, daß die Dominanz des Intergouvernementalismus in der Literatur ebenso gerechtfertigt ist wie die Hervorhebung der Regierungen im Mehrebenenansatz. Die Übernahme der Verantwortung für umstrittene Entscheidungen durch die Kommission war für die Regierungen besonders vorteilhaft, da sie gleichzeitig die Kontrolle über den Erlaß von Kommissionsrichtlinien behielten.

Dagegen kann die Kommission die europäische Liberalisierungspolitik mit ihren weniger weitreichenden Kompetenzen für den Erlaß von Entscheidungen oder zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren sehr viel eigenständiger beeinflussen. In allen hier untersuchten Politikfeldern fällt auf, wie die Kommission durch einzelne Entscheidungen oder die Einleitung von Verfahren die Rückfallposition der Länder derart verändern kann, daß diese zunächst abgelehnte Liberalisierungsvorschläge gutheißen. Auch in anderen Politikfeldern wie dem Luftverkehr und dem Straßengüterverkehr hat die

Kommission durch eine solche inkrementelle Vorgehensweise ihre Liberalisierungspläne durchsetzen können.

Anhand der verschiedenen Fälle lassen sich insbesondere zwei Strategien der Kommission unterscheiden, mit denen diese die Liberalisierung fördern kann: »divide et impera« und »Wahl des kleineren Übels«. Während die Kommission bei der erstgenannten Strategie zunächst in einzelnen Mitgliedstaaten Veränderungen bewirkt und darauf aufbauend im Ministerrat eine Mehrheit für eine europaeinheitliche Politik erzielen kann, läßt sie eine solche in den Fällen der zweiten Kategorie als kleineres Übel erscheinen. Die Bußgeldandrohungen eignen sich hierfür ebenso gut wie anstehende Urteile des EuGH, die höchstwahrscheinlich eine unliebsame Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen mit sich führen und auf jeden Fall von den Mitgliedstaaten kaum zu kontrollieren sind. Mit beiden Strategien kann die Kommission unilateral die Präferenzen der Regierungen ändern und so ihre Zustimmung im Ministerrat sichern. Damit sind beide Strategien Beispiele für den von Adrienne Héritier als »Policy-Making by Subterfuge« bezeichneten Zusammenhang (Héritier 1997b), womit die Möglichkeit der Kommission gemeint ist, die auch unter dem qualifizierten Mehrheitserfordernis erhebliche Vetomacht des Ministerrates durch geschicktes Taktieren zu brechen.

Theoretisch kann der hier zum Ausdruck kommende Kontrollverlust der Regierungen mit dem Principal-Agent-Ansatz auf strukturelle Vorteile der Kommission zurückgeführt werden, die sie nutzen kann, um ihren Einfluß auf den europäischen Politikprozeß zu stärken. In dieser Perspektive führen vor allem drei Momente zu einer Lockerung der intergouvernementalen Kontrolle: Die Kommission hat als Bürokratie einen längeren Zeithorizont als die von Wahlen abhängigen Regierungen der Mitgliedstaaten; als europäische Behörde hat sie gegenüber den nationalen Regierungen Informationsvorteile; und schließlich können die Regierungen durch das Einstimmigkeitserfordernis kaum Sanktionen androhen. In den Fallstudien finden sich viele Beispiele dafür, wie sich die Kommission beim Erlaß von Kommissionsrichtlinien ebenso wie bei Einzelfällen darum bemüht hat, diese strukturellen Vorteile zu nutzen. Sei es, indem sie eine frühzeitige Selbstbindung des Ministerrates über die Annahme von einstimmigen Entschlüssen suchte und damit den Erlaß von Kommissionsrichtlinien vorbereitete; sei es, daß die bestehende Informationsasymmetrie half, mit einzelnen Untersuchungen den Widerstand zu brechen; oder sei es, indem das Sanktionsversagen der Regierungen als Absicherung diente, unter der die Kommission einen Vorstoß mit einer Kommissionsrichtlinie wagen konnte.

Dennoch hat die Kommission diese Vorteile nicht für eigenständiges Handeln mit Artikel-90-Richtlinien nutzen können. Allein bei den Einzelfällen machen sich diese strukturellen Defizite der Regierungen zugunsten der Kommission bemerkbar. Bei Richtlinien läßt sich zwar ein kurzfristiger Planungshorizont der Regierungen feststellen, die im Interesse einer besseren nationalen Durchsetzung der Liberalisierungspolitik selbst die formelle Bestätigung der Kommissionsrechte durch den Gerichtshof riskierten. Gleichzeitig blieb die informelle Kontrolle über das Kommissionshandeln aber intakt, so daß die Regierungen keine Richtlinien solcher Art in Kauf nehmen mußten, die ihren Interessen widersprochen hätten. Diese fortwährende Kontrolle über die Kommission läßt sich gut erklären, wenn die interne Kommissionsabstimmung in die Analyse miteinbezogen wird.

Trotz erheblicher Interessen an bestimmten Kommissionsrichtlinien, von denen sie sich Vorteile im Sinne der »blame avoidance« (Weaver 1986) versprechen, versäumen es die Regierungen bei der Anwendung dieses Instrumentes nicht, ihre Kommissare auf ihr informelles Zustimmungserfordernis hinzuweisen. Durch diese genauen Anweisungen aus den Hauptstädten erklärt es sich, daß die Kommission ihr Instrument nur für die Ziele einsetzt, für die unter den Regierungen Konsens besteht. Angesichts der langfristigen Kooperationsbeziehung liegt es auch im Interesse der Kommission, Konflikte mit den Regierungen möglichst zu vermeiden. Dagegen läßt sich die Verfolgung von Einzelfällen, die die Kommission strategisch für ihre Liberalisierungspolitik nutzen kann, kaum intergouvernemental kontrollieren. Hier kann die Kommission von Informations- und Planungsvorteilen profitieren, da es für die Mitgliedstaaten selten möglich ist, unter der Vielzahl von Einzelfällen zu nicht umgesetzten Richtlinien, genehmigungspflichtigen Staatsbeihilfen oder Kartellen diejenigen Fälle frühzeitig auszumachen, von denen später ungewollter Liberalisierungsdruck ausgehen könnte. Anders als die Artikel-90-Richtlinien sind diese Fälle nicht klar abgrenzbar. Und selbst wenn die Regierungen den Liberalisierungsdruck durch Einzelfälle vorhersehen, können keine verlässlichen Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Dies zeigt das Beispiel der Postpolitik überaus deutlich. Nachdem eine Kommissionsrichtlinie erfolgreich verhindert worden war, drängte die französische Regierung auf einen Ratskompromiß, um damit das ungeplante Aufbrechen der Monopole zu vermeiden.

Der Druck, den die Kommission auf die Regierungen mit einzelnen Fällen ausüben kann, bedeutet nicht, daß es einer Regierung unter keinen Umständen gelingen kann, Verfahren hinauszuzögern oder sogar zu vermeiden. Die durch den Fall *Ladbroke* angeregte Untersuchung der Monopole für

Wetten und Glücksspiele ist hierfür das beste Beispiel. Anscheinend verhinderten hier französische Interventionen bei der Wettbewerbsgeneraldirektion ein weiteres Vorgehen der Kommission. Wegen der unterschiedlichen nationalen Traditionen in diesem Bereich war auch Protest von anderen Mitgliedstaaten zu erwarten. Angesichts dessen nahm die Kommission von der weiteren Untersuchung dieses Sektors Abstand. Dieses Beispiel zeigt auch, daß das Interesse einzelner, durchsetzungsfähiger Wirtschaftsakteure für die Kommission alleine nicht hinreichend ist. Allerdings ist die Unterstützung von privaten, an der Liberalisierung interessierten Akteuren für die Kommission notwendig. Ohne entsprechende Beschwerden oder Klagen von privaten Akteuren ist es für sie äußerst unwahrscheinlich, daß sie Einzelfälle im Sinne ihrer beiden Strategien für die Liberalisierungspolitik nutzen kann. Fehlten Interessenten an einer Aufweichung der Monopole, wäre die Kommission äußerst anfällig für Kritik der Regierungen.

An dieser Stelle ist auch hervorzuheben, daß die Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik nicht auf neoliberale Präferenzen dieses Akteurs zurückgeführt werden kann. Bloße ideologische Veränderungen hätten daher nur einen geringen Einfluß. Vielmehr läßt sich das Kommissionshandeln auf ihre Interessen als korporativer Akteur an der Sicherung, am Ausbau und an der Monopolisierung von einmal übertragenen Rechten zurückführen. Insofern wird das Liberalisierungsinteresse der Kommission am ehesten zurücktreten, wenn ein anderes Vorgehen bei der Abwägung verschiedener Ziele vorteilhafter erscheint. So war die Kommission am Anfang der »service public«-Debatte durchaus bereit, einer Abschwächung ihrer Kompetenzen aus Artikel 90 III zuzustimmen, wenn dies im Rahmen der Politischen Union zur Verleihung neuer, marktgestaltender Kompetenzen an sie geführt hätte. Auch kommissionsinterne Erwägungen können entsprechend das Resultat erbringen, daß nicht die Wettbewerbsgeneraldirektion, sondern eine andere GD das weitere Vorgehen in einem Politikfeld bestimmen soll – wiewohl dies auch Ausdruck reiner Kompetenzrangeleien sein kann. In diesem Lichte ist ebenfalls die Problematik der Artikel-90-Richtlinien zu betrachten. Auch wenn die Kommission eigene Legitimationsprobleme riskiert, indem sie mißliche Entscheidungen für die Regierungen übernimmt, wird sie doch von dieser »Gefälligkeit« wiederum Vorteile von den Regierungen erwarten können.

Es wäre nur auf Kosten einer eingeschränkten Delegation von Aufgaben an die Kommission möglich, die Einzelfälle ähnlich wie die Kommissionsrichtlinien an das Einverständnis der Regierungen zu binden. Insofern ist der der Kommission zufallende Handlungsspielraum notwendige Konsequenz

einer Übertragung von Aufgaben an sie. Dies erklärt aber nur einen Teil der Rolle, die die Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik spielen kann. Die in den Strategien zutage tretende Gestaltungsmacht der Kommission gründet darüber hinaus in der Verknüpfung des Kommissionshandelns mit der Rechtsprechung des EuGH. Dessen Urteile sind von den Regierungen kaum zu beeinflussen oder nachträglich zu ändern. Zudem besteht, selbst wenn ein Eingreifen der Kommission verhindert werden kann, die Gefahr, daß private Akteure den Rechtsweg zur Aufhebung von Monopolen beschreiten.

Die große Unabhängigkeit des Gerichtshofs wird allgemein anerkannt und inzwischen auch überzeugend erklärt (Alter 1998). Bisher ist aber noch nicht gewürdigt worden, daß auch die Kommission von dieser größeren Autonomie profitieren kann. Durch gleichgerichtete Handeln mit dem Gerichtshof kann die Kommission ihre Handlungsfähigkeit in einer Art und Weise stärken, wie es bei einer isolierten Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Kommission und den Regierungen (vgl. Pollack 1997) unmöglich erscheint. Abhängig ist die Kommission damit allerdings von einem ihre Politik befürwortenden Gerichtshof. Bis vor wenigen Jahren hat der EuGH der Kommission durch das gleichgerichtete Interesse an einer Vertiefung der Integration kaum Grenzen gesetzt. Mit dem Wandel der Rechtsprechung Anfang der neunziger Jahre (Reich 1994) und dem den Mitgliedstaaten seitdem zugestandenem, größeren Handlungsspielraum behindert der EuGH potentiell die Kommission. An den Ende 1997 ergangenen Energieurteilen wird dies besonders deutlich. Die von der Kommission verfolgte Strategie, den Mitgliedstaaten die schrittweise Liberalisierung über die gerichtliche Aufhebung der Monopole für die Ein- und Ausfuhr, den Transport und die Verteilung anzudrohen, wurde vom Gerichtshof nicht gestützt.

Damit sind die Möglichkeiten der Kommission, mit einer Strategie der »Wahl des kleineren Übels« Ratsentscheidungen herbeizuzwingen, gemindert worden. Allerdings heißt dies nicht, daß die Kommission deshalb die europäische Liberalisierungspolitik nicht mehr fördern könnte. Dies hat zum einen der Richtlinienkompromiß für die Gasliberalisierung gezeigt, der kurz nach dem Urteil erzielt wurde. Für die französische Regierung eignete sich die Rechtsprechung zwar, um auf einer abgeschwächten Liberalisierung zu beharren. Aber sie verlor deshalb nicht das Interesse an einem Ratskompromiß, da sie nur so einer fragmentierten Liberalisierung über den Rechtsweg vorbeugen konnte. Zum anderen hat sich der EuGH in seinem Urteil vor allem gegen eine bruchstückhafte Aufhebung der bestehenden Ordnung gewandt und sich dagegen gewehrt, daß er selbst anstelle des mit Legis-

lativrechten ausgestatteten Ministerrates und der Kommission die Verantwortung für die neue Ordnung übernehmen sollte. Hätte die Kommission statt eines Teilbereichs das gesamte Elektrizitätsversorgungssystem über das Wettbewerbsrecht neu geordnet – so klingt es in dem Urteil an –, wäre der EuGH zu einem anderen Schluß gekommen. Allerdings könnte die Kommission die hier implizit zugestandenen, weitreichenden Gestaltungsfreiheiten auf der Basis von Artikel 90 III nach den Ergebnissen dieser Arbeit nur auf der Grundlage eines breiten Einverständnisses der Regierungen nutzen.

Nicht nur die Bedeutung des Gerichtshofs für die Rolle der Kommission ist in der bisherigen Forschung noch nicht genügend gesehen worden. Darüber hinaus weist trotz der intensiven Diskussion auch die Forschung über den EuGH noch Lücken auf. In dem Maße wie dessen Unabhängigkeit zufriedenstellend erklärt wurde, ist vernachlässigt worden, ein Verständnis seiner oft inaktiven Haltung zu erzielen. Wie bei den Theorien über die europäische Integration (Schneider/Cederman 1994) wurde eine systematische Erklärung versäumt.

Dies ist nicht der Ort, an dem versucht werden könnte, diese Leerstelle zu füllen. Allerdings finden sich in dieser Arbeit einige Hinweise, die auf einen Zusammenhang der neuerlichen Zurückhaltung des Gerichtshofs mit der vertieften Integration deuten, in der von der Binnenmarktlogik zunehmend Bereiche erfaßt werden, die in den Mitgliedstaaten nationalspezifischen Regulierungen unterworfen sind. Die damit verbundenen Legitimationsprobleme wurden am Beispiel von EdF besonders deutlich, da hier ein national und international als erfolgreich geltendes Elektrizitätsversorgungssystem vertragsrechtlich unhaltbar wurde. Für Entscheidungen von solcher Tragweite, die das unterschiedliche Staatsverständnis der Mitgliedstaaten berühren, sieht der EuGH das Richterrecht nicht legitimiert. Während in den marktnahen Bereichen das Modell des idealen Marktes einen Orientierungspunkt bietet, ersetzen in den staatsnahen Bereichen die unterschiedlichen nationalen Traditionen das fehlende Bild eines idealen Staates.

Die Untersuchung der Kommissionsrichtlinien und der auf einzelnen Fällen aufbauenden Strategien verdeutlicht, wie in der Europäischen Gemeinschaft die negative Integration, das »market-making«, durchgesetzt werden kann. Kommissionsrichtlinien hängen von einer breiten Zustimmung der Regierungen ab und sind in ihrer Abhängigkeit von hohen Mehrheitsanforderungen mit der positiven Integration vergleichbar. Beeinflußt die Kommission dagegen die Abstimmung im Ministerrat strategisch, oder wird die Liberalisierung sogar alleine über Entscheidungen der Kommission und/oder des Gerichtshofs herbeigeführt (wofür die untersuchten Fälle keine

Beispiele boten), kann die negative Integration äußerst schwer verhindert werden. Lediglich in seltenen Fällen bringen die Regierungen die Kommission von Untersuchungen dauerhaft ab; und selbst dann kann der Rechtsweg noch von privaten Akteuren genutzt werden. Allein der Gerichtshof – oder eine Vertragsänderung – kann der Kommission deutlichere Grenzen setzen. Integrationsanreize können allerdings selbst bei einer die nationale Autonomie bewahrenden Rechtsprechung noch fortbestehen.

Fraglich ist darüber hinaus, inwieweit die Kommission den ihr mit den Strategien zur Verfügung stehenden Mechanismus auch zur Durchsetzung von Maßnahmen positiver Integration nutzen kann. Da es ihr vor allem auf die Sicherung und den Ausbau ihrer Stellung ankommt, müßte die Kommission hieran ein prinzipielles Interesse haben. Maßnahmen der positiven Integration können ebensogut einen künftigen Aufgabenzuwachs begründen. Während das Vertragsrecht und das hierauf gründende Richterrecht die Marktfrheiten und das Wettbewerbsrecht ausführlich festschreiben, werden marktgestaltende Maßnahmen weitgehend vernachlässigt. Insofern ist davon auszugehen, daß die Kommission ihre Strategien ebenso für die positive Integration nutzen könnte, gäbe es hierfür mehr Ansatzpunkte. Ein Anlaß für diese Vermutung ist die Rechtsprechung zu Artikel 119 (gleiches Entgelt für Männer und Frauen) und die Tatsache, daß auf dieser Grundlage erhebliche Fortschritte – auch durch Entscheidungen des Ministerrates – erzielt werden konnten (Schmidt 1997).

Möglicherweise besitzt zumindest die Strategie der »Wahl des kleineren Übels« auch darüber hinaus noch Bedeutung. Sie knüpft sich an die Möglichkeit, national ein höheres Schutzniveau beizubehalten (Art. 36 und Art. 100a IV). In der Umweltschutzpolitik hat die damit verbundene Gefahr einer Marktfragmentierung anscheinend wiederholt dazu geführt, daß dieses Schutzniveau aufgreifende Richtlinien verabschiedet werden konnten.¹

Durch die beiden Strategien läßt sich die Bedeutung der Kommission für einen Teilbereich europäischer Politik klar fassen. Dagegen beruht meine Erklärung der Rolle der Kommission in der europäischen Liberalisierungspolitik sehr viel weniger auf den Möglichkeiten der Kommission, den Liberalisierungsprozeß durch informelles Agenda Setting zu gestalten. Dabei wurden in den hier untersuchten Politikfeldern regelmäßig Politikstudien publiziert, die zu einem Politikdialog zwischen der Kommission und den verschiedenen Akteuren führten. In der hier vorgebrachten Erklärung be-

1 Diesen Hinweis verdanke ich Jonathan Golub und Fritz W. Scharpf.

zieht sich die Bedeutung dieser Diskussionen vor allem auf die Mobilisierung von Akteuren, die an der Liberalisierung interessiert sind. Ihre Unterstützung benötigt die Kommission für den Gebrauch des Wettbewerbsrechts. In anderen Untersuchungen wird die Rolle des informellen Agenda Setting dagegen sehr viel stärker hervorgehoben (Fuchs 1994; Peters 1994, 1997). Mit der eher vorsichtigen Bewertung des Einflusses möchte ich den prinzipiell möglichen Stellenwert der informellen Agendagestaltung nicht bezweifeln. Jedoch fehlen bisher Studien, die den Einfluß vergleichend anhand von Fällen unterschiedlichen Erfolgs herausarbeiten und darlegen, daß es der Kommission gelingen kann, die Interessen wichtiger Vetospieler über die Diskussionen zu verändern. In den hier untersuchten Beispielen der Elektrizitäts- und Postliberalisierung sowie der Bodenabfertigung hat die informelle Agendagestaltung alleine die Kommissionspläne nicht verwirklichen können. Ohne den Rückgriff auf das Vertragsrecht wären die Einigungen im Ministerrat nicht zustande gekommen.

Die Kommission kann durch die hier vorgestellten Strategien eine bedeutende Rolle in der europäischen Liberalisierungspolitik spielen. Auch der Erlass von Kommissionsrichtlinien wird zum Teil auf diese Weise vorbereitet, da diese Richtlinien unter einem vergleichbar großen Konsenserfordernis stehen wie Maßnahmen des Ministerrates. Die Möglichkeit der Kommission, ihr breit diskutiertes Vorschlagsrecht mit ihren Kompetenzen im europäischen Wettbewerbsrecht und als Hüterin der Verträge zu kombinieren, ist bisher nur in einzelnen Fallstudien angesprochen worden. Dies zeigt, daß der von Weiler (1981) frühzeitig hervorgehobene duale Charakter der Gemeinschaft in der Politikwissenschaft noch immer nicht ausreichend reflektiert wird. Implizit sind Regimekonzeptionen verbreitet, die die Verhandlungen des Ministerrates auf der Grundlage der nationalen Situation als Rückfallposition sehen (z.B. Garrett/Tsebelis 1996). Daß nationale Regelungen bereits durch die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft einer Veränderung unterworfen sind, wird dagegen vernachlässigt.

Schließlich führt die so analysierte Rolle der Kommission die Grenzen einer auf den Intergouvernementalismus oder den Supranationalismus zuge-spitzten Theoriediskussion vor Augen. Der Mehrebenenansatz ist dagegen ergebnisoffener und stärker an den Implikationen des neuen institutionellen Systems interessiert, das sich aus der politikfeldbezogenen Um- und Überformung der nationalen Politik im europäischen institutionellen Kontext ergibt. Das resultierende Mehrebenensystem erhält eine besondere institutionelle Dynamik vor allem dadurch, daß die Hinzufügung einer neuen Ebene zuvor nicht mögliche Verbindungen zwischen Akteuren erlaubt und deren

Handlungsspielräume stark verändert. Die für private Akteure bestehende Gelegenheit, nationale Monopole mit Hilfe der Kommission und des EuGH aufzuweichen, ist dafür ebenso ein Beispiel wie die Möglichkeit von Fachbürokratien oder Ministern, nationale Widerstände durch den Verweis auf Kommissionskompetenzen zu umgehen. Die nationalen Anpassungsleistungen verschiedener Akteursgruppen innerhalb dieses neuen Systems konnten in dieser Arbeit wegen der breiten Themenstellung nicht detailliert untersucht werden. Nach der genaueren Kenntnis der auf der europäischen Ebene zu beobachtenden institutionellen Dynamik zeichnet sich ab, daß die Europaforschung diesen Interdependenzeffekten im Mehrebenensystem zunehmend Beachtung schenken wird.

Literatur

- Algieri, Franco/Dietrich Rometsch, 1994: Europäische Kommission und organisierte Interessen. Die Rolle des »Ausschußwesens« und Ansätze für einen strukturierten Dialog. In: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 131–149.
- Allen, David, 1983: Managing the Common Market: The Community's Competition Policy. In: Helen Wallace/William Wallace/Carole Webb (eds.), *Policy-making in the European Community*. Chichester: John Wiley & Sons, 209–236.
- , 1996: Competition Policy: Policing the Single Market. In: Helen Wallace/William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 157–183.
- Alter, Karen J., 1996: The European Court's Political Power. In: *West European Politics* 19(3), 459–487.
- , 1998: Who are the »Masters of the Treaty«? European Governments and the European Court of Justice. In: *International Organization* 52(1), 121–148.
- Alter, Karen J./Sophie Meunier-Aitsahalia, 1994: Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision. In: *Comparative Political Studies* 26(4), 535–561.
- Alter, Karen J./Jeanette Vargas, 1997: Shifting the Domestic Balance of Power in Europe: European Law and UK Gender Equality Policy. Paper Presented at the 93rd American Political Science Association Conference, Washington, D.C., August 28–31. Northampton, MA: Smith College/New Haven, CT: Yale Law School.
- Amory, Bernard, 1992: Telecommunications in the European Communities. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 3, 75–85.
- , 1994: The Services Directive: Its Scope, Interpretation and Implementation. In: European Commission (ed.), *Implementing European Telecommunications Law Conference*. Speeches and Résumés of panel discussions, 21–22 November 1994. Brussels: European Commission.

- Andersen, Svein S., 1993: Towards a Common EC Energy Policy. In: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*. London: Sage, 133–154.
- Anderson, Jeffrey J., 1995: The State of the (European) Union. From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories. In: *World Politics* 47, 441–465.
- Argyris, Nicholas, 1993: Regulatory Reform in the Electricity Sector: An Analysis of the Commission's Internal Market Proposals. In: *Oxford Review of Economic Policy* 9(1), 31–43.
- Armstrong, Kenneth A., 1995: Regulating the Free Movement of Goods: Institutions and Institutional Change. In: Jo Shaw/Gillian More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*. Oxford: Clarendon Press, 165–193.
- Arrow, Kenneth J., 1985: The Economics of Agency. In: John W. Pratt/Richard J. Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 37–51.
- Bach, Albrecht, 1992: *Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Bach, Maurizio, 1993: Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung. Tendenzen der europäischen Staatswerdung. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14, 223–242.
- Bachrach, Peter/Morton S. Baratz, 1962: The Two Faces of Power. In: *American Political Science Review* 56, 947–952.
- Baggehuftwudt, Nils von, 1993: Dienstleistungsmonopole in der Telekommunikation unter EG-rechtlichen Aspekten. In: *Archiv für Post und Telekommunikation* 45(2), 174–179.
- Bartodziej, Peter, 1994: *Reform der EG-Wettbewerbsaufsicht und Gemeinschaftsrecht. Eine Studie zu Vorbildern, Möglichkeiten und primärrechtlichen Gestaltungsgrenzen für ein Europäisches Kartellamt*. Baden-Baden: Nomos.
- Basedow, Jürgen, 1991: Deregulierungspolitik und Deregulierungspflichten – Vom Zwang zur Marktöffnung in der EG. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 2, 151–169.
- , 1994: Europarechtliche Grenzen des Postmonopols. Zur Öffnung des Marktes für Massensendungen. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5(12), 359–366.
- Bauby, Pierre und Jean-Claude Boual, 1997: La prise en compte de »service public« dans la construction européenne. In: Philippe Warin (ed.), *Quelle modernisation des services publics?* Paris: La Decouverte, 309–332.
- Baummanns, Monika, 1996: European Postal Policy Update. In: Ulrich Stumpf/Wolfgang Elsenbast (eds.), *Cost of Universal Service*. Papers Presented at the 3rd Königswinter Seminar, Königswinter, 6–8 November 1995. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, 1–14.

- Baur, Jürgen F. (Hrsg.), 1990a: *Leistungsgebundene Energie und der Gemeinsame Markt. Eine Analyse der Vorschläge der Kommission der EG*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1990b: Normative Grundlagen für die europäische Politik im Energiebereich. In: Jürgen F. Baur (Hrsg.), *Leistungsgebundene Energie und der Gemeinsame Markt. Eine Analyse der Vorschläge der Kommission der EG*. Baden-Baden: Nomos, 59–83.
- , 1991: Die Elektrizitätswirtschaft und das EG-Kartellrecht. In: Peter M. Schmidhuber/Hans K. Schneider/Jürgen F. Baur/Ariberto Tibaldi (Hrsg.), *Der EG-Binnenmarkt für Energie und Wettbewerb*. Baden-Baden: Nomos, 37–51.
- (Hrsg.), 1994: *Deregulierung und Regulierung durch nationales und europäisches Kartellrecht. Die Entwicklung des Wettbewerbsrechts und ihre Auswirkungen auf die deutsche Versorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Baur, Jürgen F./Markus Moraing, 1994: *Rechtliche Probleme einer Deregulierung der Elektrizitätswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Bayliss, Brian T./Ali M. El-Agraa, 1990: Competition and Industrial Policies with Emphasis on Competition Policy. In: Ali M. El-Agraa (ed.), *The Economics of the European Community*. New York: Philip Allan, 137–155.
- Behrens, Peter, 1992: Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht. In: *Europarecht* 27(2), 145–162.
- Belloubet-Frier, Nicole, 1994: Service public et droit communautaire. In: *L'Actualité juridique – Droit administratif* 4, 270–285.
- Benesch, Rudolf, 1993: *Die Kompetenzen der EG-Kommission aus Art. 90 Abs. 3 EWG-Vertrag*. Köln: Carl Heymanns.
- Berger, Heinz/Peter Knauth, 1996: Zur Notwendigkeit einer Änderung des Ordnungsrahmens im Postsektor. In: Heinz Berger/Peter Knauth (Hrsg.), *Liberalisierung und Regulierung der Postmärkte. Ansatzpunkte für eine Neugestaltung der staatlichen Postpolitik*. München: Oldenbourg, 13–45.
- Berrod, Frédérique, 1996: Case T-32/93, Ladbroke Racing Ltd. versus Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance, of 27 October 1994, ECR II-1015. In: *Common Market Law Review* 33, 165–180.
- Blankart, Charles B., 1987: Privatisierung im Postwesen: Möglichkeiten und Grenzen. In: Rupert Windisch (Hrsg.), *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 205–244.
- Bleckmann, Albert, 1983: Die Rolle der richterlichen Rechtsschöpfung im Europäischen Gemeinschaftsrecht. In: Gerhard Lüke/Georg Röss/Michael R. Will (Hrsg.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration*. Köln: Carl Heymanns, 61–81.
- Bogdandy, Armin von, 1995: Rechtsfortbildung mit Artikel 5 EG-Vertrag. Zur Zulässigkeit gemeinschaftsrechtlicher Innovationen nach EG-Vertrag und Grundgesetz. In: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*. München: Beck, 17–28.

- Borchardt, Klaus-Dieter, 1995: Richterrecht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. In: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*. München: Beck, 29–42.
- Bothe, Matthias, 1994: Die Energiepolitik im Europäischen Binnenmarkt: Elektrizität als »Ware«? Diplomarbeit. Hamburg: Universität Hamburg.
- Bradley, Kieran St. Clair, 1992: Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly. In: *Common Market Law Review* 29, 693–721.
- Braghini, Davide, 1995: Abuse of a Dominant Position in Performing Handling Services in Italian Airports. In: *European Competition Law Review* 16(1), 57–59.
- Braun, Dieter, 1994: Reform des Ordnungsrahmens. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 44(7), 412–415.
- Breyer, Hiltrud, 1992: Energiewende: Vorrang für den Umweltschutz. In: *EG-Magazin* 3, 19–21.
- Brittan, Leon, 1992: *European Competition Policy. Keeping the Playing-Field Level*. London: Brassey's.
- Bulmer, Simon J., 1994a: The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. In: *Journal of Public Policy* 13(4), 351–380
- , 1994b: Institutions and Policy Change in the European Communities: The Case of Merger Control. In: *Public Administration* 72(3), 423–444.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 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: Dennis Swann (ed.), *The Single European Market and Beyond*. London: Routledge, 146–161.
- Caporaso, James A., 1996: The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? In: *Journal of Common Market Studies* 34(1), 29–52.
- Caporaso, James A./John T.S. Keeler, 1995: The European Union and Regional Integration Theory. In: Carolyn Rhodes/Sonia Mazey (eds.), *The State of the European Union*. Vol. 3: *Building a European Polity?* Boulder, CO: Lynne Rienner, 29–62.
- Catalano, Nicola, 1964: Application des dispositions du Traité C.E.E. (et notamment des règles de concurrence) aux entreprises publiques. In: Bernhard Aubin et al. (Hrsg.), *Festschrift für Otto Riese. Aus Anlaß seines siebenzigsten Geburtstages*. Karlsruhe: C.F. Müller, 133–149.
- Cawson, Alan/Kevin Morgan/Douglas Webber/Peter Holmes/Anne Stevens, 1990: *Hostile Brothers: Competition and Closure in the European Electronics Industry*. Oxford: Clarendon Press.
- Chamoux, Jean-Pierre, 1993: *Télécoms: La Fin des Privilèges*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Chavier, Henri, 1995: La jurisprudence de la Cour de justice sur l'application de l'article 90 du Traité de Rome. In: *Cahiers Juridique de l'Electricité et du Gaz* (Avril), 125–139.

- Chung, Chan-Mo, 1994: Recent Developments in EC Postal Liberalisation. In: *European Competition Law Review* 15(4), 217–224.
- , 1995: The Relationship between State Regulation and EC Competition Law: Two Proposals for a Coherent Approach. In: *European Competition Law Review* 16(2), 87–95.
- Cini, Michelle, 1996a: La Commission Européenne lieu d'émergence des cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI. In: *Revue Française des Sciences Politiques* 46(3), 477–492.
- , 1996b: *The European Commission: Leadership, Organization and Culture in the EU Administration*. Manchester: Manchester University Press.
- Clergerie, Jean-Louis, 1995: L'improbable censure de la Commission européenne. In: *Revue du droit public et de la science politique* 1, 201–220.
- Cohen, Elie, 1992: *Le Colbertisme High Tech: Economie des Telecom et du grand projet*. Paris: Hachette.
- , 1996: *La Tentation Hexagonale*. Paris: Fayard.
- Coldwell, Richard, 1993: European Commission Policies. Competitive Impact and Regulatory Prospects. In: Tony Gilland (ed.), *Regulatory Policy & The Energy Sector*. Based on Papers Presented at a CRI Seminar in London on 11 November 1992. London: Public Finance Foundation, 101–107.
- Coleman, James S., 1974: *Power and The Structure of Society*. New York: W.W. Norton & Company.
- Colman, Andrew M., 1982: *Game Theory and Experimental Games. The Study of Strategic Interaction*. Oxford: Pergamon Press.
- Coombes, David, 1970: *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the EEC*. London: Allen & Unwin.
- Cowhey, Peter F., 1990: Telecommunications. In: Gary Clyde Hufbauer (ed.), *Europe 1992. An American Perspective*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 159–224.
- Cox, Helmut, 1991: Zur Reform der nationalen Postdienste in ausgewählten europäischen Ländern. In: Walpurga Speckbacher (Hrsg.), *Die Zukunft der Postdienste in Europa*. Proceedings, Bonn, Oktober 1990. Berlin: Springer, 27–48.
- Cram, Laura, 1994: The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 1(2), 195–217.
- Cronenberg, Martin, 1994: Elektrizitäts-Binnenmarkt und deutscher Ordnungsrahmen. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 44(1/2), 6–10.
- Cross, Eugene D., 1996: *Electric Utility Regulation in the European Union. A Country by Country Guide*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Dang-Nguyen, Godefroy/Volker Schneider/Raymund Werle, 1993: Corporate Actor Networks in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications Policy. MPIfG Discussion Paper 93/4. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Dänzer-Vanotti, Wolfgang, 1992: Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs. In: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 9, 733–742

- Darnoux, Roland, 1995: L'étrange procédure de nomination de la commission européenne. In: *Revue politique et parlementaire* 978, 17–27.
- Davies, Andrew, 1994: *Telecommunications and Politics. The Decentralised Alternative*. London: Pinter Publishers.
- De Cockborne, Jean-Eric, 1990: La libéralisation du marché communautaire de l'électricité : Les Télécoms montrent-ils la voie? In: *Revue de droit des affaires internationales* (7), 851–878.
- De Paoli, Luigi/Dominique Finon, 1993: Implications of Community Policy for the Electricity Industries. In: *Utilities Policy* 3, 209–221.
- Decker, Heinrich, 1997: Les services d'intérêt économique général et la concurrence: »Faut-il prévoir dans le traité des dispositions sur le service universel?«. In: European Institute of Public Administration (EIPA, ed.), *Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in the European Union*. Maastricht, 73–81.
- Dehousse, Renaud/Giandomenico Majone, 1994: The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty. In: Stephen Martin (ed.), *The Construction of Europe*. Dordrecht: Kluwer, 91–112.
- Delion, André G., 1966: Entreprises publiques et communauté économique européenne. In: *Revue de Marché Commun* 1966, 67–84.
- Deutsche Telekom, 1995: *Das Geschäftsjahr 1995 – Startklar. Die Deutsche Telekom vor dem Börsengang*. Bonn: Deutsche Telekom.
- Dewost, Jean-Louis, 1992: Intérêts nationaux et intérêts communautaire dans les décisions de la commission et du conseil. In: *Revue française d'administration publique* 63, 371–381.
- Dizard, Wilson P., 1993: Europe Calling Europe: Creating an Integrated Telecommunications Network. In: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*. Vol. 2: *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 321–336.
- Doern, G. Bruce/Stephen Wilks (eds.), 1996: *Comparative Competition Policy. National Institutions in a Global Market*. Oxford: Clarendon Press.
- Dohms, Rüdiger, 1994: The Development of a Competitive Internal Energy Market in the European Community. In: *Connecticut Journal of International Law* 9(3), 805–856.
- , 1995: Die Entwicklung eines wettbewerblichen europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes. In: Oberösterreichische Kraftwerke AG (Hrsg.), *Aktuelle Rechtsprobleme der Elektrizitätswirtschaft 1995*. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 35–100.
- Donnelly, Martin/Ella Ritchie, 1994: The College of Commissioners and their Cabinets. In: Geoffrey Edwards/David Spence (eds.), *The European Commission*. Harlow, Essex: Longman, 31–61.
- Duch, Raymond M., 1991: *Privatizing the Economy: Telecommunications Policy in Comparative Perspective*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

- Dumez, Hervé/Alain Jeunemaître, 1996: The Convergence of Competition Policies in Europe: Internal Dynamics and External Imposition. In: Suzanne Berger/Ronald Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 216–238.
- Dussart-Lefret, Corinne/Christine Federlin, 1994: Ground Handling Services and EC Competition Rules. In: *Air & Space Law* 19(2), 50–61.
- Ebbinghaus, Bernhard, 1996: Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt a.M.: Campus, 405–428.
- Eckert, Lutz, 1990: Die Gesetzgebungsvorschläge der EG-Kommission vom Juli 1989 für den Gassektor. In: Jürgen F. Baur (Hrsg.), *Leitungsgebundene Energie und der Gemeinsame Markt. Eine Analyse der Vorschläge der Kommission der EG*. Baden-Baden: Nomos, 11–37.
- , 1992: Die Erdgastransitrichtlinie. In: Baur et al. (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht*. Köln: Carl Heymanns, 523–539.
- Eckert, Tilman, 1992: Die Befugnisse der EG-Kommission gem. Artikel 90 III EWGV und ihre Grenzen. Dissertation. München: Ludwig-Maximilians-Universität.
- Edward, David/Mark Hoskins, 1995: Article 90: Deregulation and EC Law. Reflections Arising from the XVI FIDE Conference. In: *Common Market Law Review* 32(1), 157–186.
- Edwards, Geoffrey/David Spence, 1994a: The Commission in Perspective. In: dies. (eds.), *The European Commission*. Harlow, Essex: Longman, 1–30.
- (eds.), 1994b: *The European Commission*. Harlow, Essex: Longman.
- Egenhofer, Christian, 1995a: The Development of a European Public Service Charter and Universal Service Rights. Paper Presented at a Conference on Universal Service Obligations: A Policy Review Organised by the Centre for the Study of Regulated Industries (CRI), March 29. London. Brüssel: CEPS (Centre for European Policy Studies).
- , 1995b: Utilities Policy and the European Union – An Overview. In: Peter Vass (ed.), *Regulatory Review 1995*. London: Centre for the Study of Regulated Industries, 155–170.
- Ehlermann, Claus-Dieter, 1988: Erste Arbeitssitzung: Die rechtlichen Instrumentarien zur Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes nach dem EWG-Vertrag. In: Rudolf Lukes (Hrsg.), *Ein EWG-Binnenmarkt für Elektrizität – Realität oder Utopie*. Vorträge und Diskussionberichte einer Wissenschaftlichen Tagung in Münster/W., 29.–30. Oktober 1987. Köln: Carl Heymanns, 28–42.
- , 1992a: Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 42(1/2), 96–101.
- , 1992b: Der Beitrag der Wettbewerbspolitik zum Europäischen Binnenmarkt. In: *Wirtschaft und Wettbewerb* 42(1), 5–20.

- , 1993a: Managing Monopolies: The Role of the State in Controlling Market Dominance in the European Community. In: *European Competition Law Review* 14(2), 61–69.
- , 1993b: Die vorgesehene Regelung zur Strom- und Gasdurchleitung (TPA) als Verwirklichung der Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages. In: *Recht der Energiewirtschaft* 54(2), 41–45.
- , 1993c: Telekommunikation und Europäisches Wettbewerbsrecht. In: *Europarecht* 28(2), 134–150.
- , 1993d: Ist die Verordnung Nr. 17 noch zeitgemäß? In: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43(12), 997–1001.
- , 1995: The European Administration and the Public Administration of Member States with Regard to Competition Law. In: *European Competition Law Review* 16(8), 454–460.
- Ehlers, Dirk, 1993: Die Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschafts- und U.S.-amerikanischem Recht. In: *Verwaltungs-Archiv* 84(2), 139–177.
- Ehricke, Ulrich, 1993: Der Art. 90 EWGV – eine Neubetrachtung. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4(7), 211–216.
- , 1994: *Staatliche Eingriffe in den Wettbewerb – Kontrolle durch Gemeinschaftsrecht. Ein rechtsvergleichender Beitrag zu den Grenzen staatlicher Wirtschaftslenkungsmaßnahmen im Gemeinschaftsrecht und im US-amerikanischen Recht.* Baden-Baden: Nomos.
- Eichener, Volker, 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz? In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hrsg.), *Politik und Technologieentwicklung in Europa: Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlung im Prozeß der Europäischen Integration.* Berlin: Duncker & Humblot, 207–236.
- , 1996: Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration.* Opladen: Leske + Budrich, 249–280.
- Eichenhofer, Eberhard, 1991: Das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit und das EG-Recht. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 44(45), 2857–2860.
- Eising, Rainer, 1997: Sektorielle Institutionenpolitik und sektorieller Institutionenwandel. Die Liberalisierung der europäischen und der deutschen Stromwirtschaft. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Europäische Institutionenpolitik.* Frankfurt a.M.: Campus, 239–263.
- Eisner, Marc Allen/Jeff Worsham/Evan Ringquist, 1996: Crossing the Organizational Void: The Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control. In: *Governance* 9(4), 407–428.
- Eiß, Harald/Rudolf Lukes/Hartmut Pick/Walter Schulz, 1990: *Die Ordnung des Elektrizitätsmarktes in der Europäischen Gemeinschaft.* München: Oldenbourg.

- Ellger, Reinhard, 1992: Telecommunications in Europe: Law and Policy of the European Community in a Key Industrial Sector. In: William James Adams (ed.), *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 203–250.
- Emiliou, Nicholas, 1994: Opening Pandora's Box: The Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice. In: *European Law Review* 19, 488–507.
- Emmerich, Volker, 1983: Nationale Postmonopole und Europäisches Gemeinschaftsrecht. In: *Europarecht* 18, 216–226.
- Esser, Josef/Ronald Noppe, 1996: Private Muddling Through as a Political Programme? The Role of the European Commission in the Telecommunications Sector in the 1980s. In: *West European Politics* 19(3), 547–562.
- Europäische Kommission, 1995: *Panorama der EU-Industrie 95–96*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat).
- European Commission, 1997: *Effects on Employment of the Liberalization of the Telecommunications Sector*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Everling, Ulrich, 1982: Zur neueren EuGH-Rechtsprechung zum Wettbewerbsrecht. In: *Europarecht* 17(4), 301–314.
- , 1984: The Member States of the European Community before their Court of Justice. In: *European Law Review* 9, 215–241.
- , 1986: Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50, 193–249.
- , 1990: Zur Wettbewerbskonzeption in der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. In: *Wirtschaft und Wettbewerb* 40(12), 995–1009.
- , 1993: Die Mitwirkung nationaler Behörden in der EG-Wettbewerbspraxis. In: *Wirtschaft und Wettbewerb* 43(9), 709–723.
- , 1994a: Der Beförderungsvorbehalt der Post und das Gemeinschaftsrecht. In: *Europarecht* 29(4), 386–408.
- , 1994b: Zur Begründung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. In: *Europarecht* 29(2), 127–143.
- , 1996: Wirtschaftsverfassung und Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In: Ulrich Immenga/Wernhard Möschel/Dieter Reuter (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker*. Baden-Baden: Nomos, 365–380.
- Falkner, R.P., 1991: European Community Competition Policy and Financial Services: An Overview. In: *European Competition Law Review* 12, 113–121.
- Falvey, James C., 1989: France v. The Commission of the European Economic Community: The Power of the Commission to Issue a Directive under Article 90. In: *Virginia Journal of International Law* 29, 937–967.
- Färber, Gisela, 1995: *Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Strukturen, Normen und Defizite*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Faross, Peter, 1989: The Internal Energy Market. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Konkurrenzen eines EG-Energiemarkts*. Köln: Carl Heymanns, 3–11.
- Fearon, James D., 1991: Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. In: *World Politics* 43(1), 169–195.
- Ferejohn, John, 1995: Law, Legislation, and Positive Political Theory. In: Jeffrey S. Banks/Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 191–215.
- Fesenmair, Joseph, 1996: *Öffentliche Dienstleistungsmonopole im europäischen Recht. Eine juristisch-ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Theorie der natürlichen Monopole*. Berlin: Berlin Verlag.
- Finon, Dominique, 1996: French Energy Policy: The Effectiveness and Limitations of Colbertism. In: Francis McGowan (ed.), *European Energy Policies in a Changing Environment*. Heidelberg: Physica-Verlag, 21–56.
- Fiorina, Morris P., 1982: Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? In: *Public Choice* 39, 33–66.
- Flam, Helena, 1990: *Corporate Actors: Definition, Genesis, and Interaction*. MPIfG Discussion Paper 90/11. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Flynn, James/Emma Turnball, 1993: Joined Cases C-48/90 and C-66/90, Netherlands, Koninklijke PTT Nederland NV and PTT Post BV v. Commission, Judgment of 12 February 1992 (the »Dutch Couriers« Case). In: *Common Market Law Review* 30, 396–405.
- Flynn, Leo, 1995: Telecommunications and EU Integration. In: Joe Shaw/Gillian More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*. Oxford: Clarendon Press, 217–234.
- Forrester, Ian/Christopher Norall, 1984: The Laicization of Community Law: Self-Help and the Rule of Reason: How Competition Law Is and Could Be Applied. In: *Common Market Law Review* 21, 11–51.
- Franck, Pierre-Alex, 1969: Les entreprises visées aux Articles 90 et 37 du Traité CEE. In: Semaine de Bruges 1968, *L'entreprise publique et la concurrence. Les Articles 90 et 37 du Traité CEE et leurs relations avec la concurrence*. Bruges: De Tempel, 21–68.
- Fuchs, Gerhard, 1994: Policy-Making in a System of Multi-Level Governance – the Commission of the European Community and the Restructuring of the Telecommunications Sector. In: *Journal of European Public Policy* 1(2), 177–194.
- Funk, Cara/Carola Millgramm/Walter Schultz, 1995: *Wettbewerbsfragen in der deutschen Gaswirtschaft*. München: Oldenbourg.
- Gardner, Anthony, 1995: The Velvet Revolution: Article 90 and the Triumph of the Free Market in Europe's Regulated Sectors. In: *European Competition Law Review* 16(2), 78–86.
- Garland, Gloria Jean, 1986: The American Deregulation Experience and the Use of Article 90 to Expedite EEC Air Transport Liberalisation. In: *European Competition Law Review* 7(3), 193–232.

- Garrett, Geoffrey, 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Market. In: *International Organization* 46(2), 533–560.
- , 1995a: From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union. In: *Electoral Studies* 14(3), 289–308.
- , 1995b: The Politics of Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 49(1), 171–181.
- Garrett, Geoffrey/George Tsebelis, 1996: An Institutional Critique of Intergovernmentalism. In: *International Organization* 50(2), 269–290.
- Garrett, Geoffrey/Barry R. Weingast, 1993: Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 173–206.
- Garrett, Geoffrey/R. Daniel Kelemen/Heiner Schulz, 1998: The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 52(1), 149–176.
- Gatsios, Konstantine/Paul Seabright, 1989: Regulation in the European Community. In: *Oxford Review of Economic Policy* 5, 37–60.
- Gehring, Thomas, 1997: Governing in Nested Institutions: Environmental Policy in the European Union and the Case of Packaging Waste. In: *Journal of European Public Policy* 4(3), 337–54.
- Gehuchten, Pierre-Paul van, 1988: La notion d'entreprise publique selon la doctrine et la jurisprudence de la cour et la fonction de l'article quatre-vingt dix du traité CEE. In: Jaqueline D. Larochère/Jacques Vandamme (eds.), *Interventions publiques et droit communautaire*. Paris: Edition Pedone, 112–142.
- Genschel, Philipp, 1995: *Standards in der Informationstechnik. Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1998: Markt und Staat in Europa. In: *Politische Vierteljahresschrift* 39(1), 55–79.
- Genschel, Philipp/Raymund Werle, 1996: Koordination und Standards. In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 387–422.
- George, Stephen, 1993: Intergovernmentalism and Supranationalism in the Development of the European Community. In: Frank Pfetsch (ed.), *International Relations and Pan-Europe*. Münster: Lit-Verlag, 159–171.
- Gerber, David J., 1994: The Transformation of European Community Competition Law? In: *Harvard International Law Journal* 35(1), 97–147.
- Gilland, Ivory, 1996: The Regulatory Regime of the Electricity Industry in England and Wales. In: Roland Sturm/Stephen Wilks (Hrsg.), *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, 239–260.

- Golub, Jonathan, 1996: State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive. In: *Journal of Common Market Studies* 34(3), 313–339.
- González Sánchez, Enrique, 1992: La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires nationaux: Les groupes de travail du conseil. In: *Revue française d'administration publique* 63, 391–399.
- Goyder, D.G., 1988: *EEC Competition Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Grabitz, Eberhard/Meinhard Hilf (Hrsg.), 1994: *Kommentar zur Europäischen Union: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. München: Beck.
- Grande, Edgar, 1989: *Vom Monopol zum Wettbewerb? – Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: DUV.
- , 1996: Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 373–399.
- Grande, Edgar/Volker Schneider, 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32(3), 452–478.
- Greenwood, Justin, 1995: Conclusions. In: Justin Greenwood (Hrsg.), *European Casebook on Business Alliances*. London: Prentice Hall, 285–299.
- Groeben, Hans von der, 1982: *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966)*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1996: Ernst Joachim Mestmäckers Beitrag zur Gestaltung einer europäischen Wettbewerbspolitik. In: Ulrich Immenga et al. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker. Zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 29–40.
- Gröner, Helmut, 1989a: Fortbestand geschlossener Versorgungsgebiete im EG-Energiemarkt? In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Konturen eines EG-Energiemarkts*. Köln: Carl Heymanns, 65–75.
- , 1989b: Überlegungen zum Fortbestand geschlossener Versorgungsgebiete in einem EG-Binnenmarkt für Elektrizität. In: *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 13, 22–25.
- Gröner, Helmut/Andreas Knorr, 1990: Entstaatlichung der Postdienste und EG-Binnenmarkt. In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 1(1), 16–21.
- , 1992: Europäische Integration im Bereich der Postdienste – aber wie? In: Hans Otto Lenel et al. (Hrsg.), *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Band 43. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 421–452.
- Grussendorf, Werner, 1965: Zur Problematik des Artikels 90 EWG-Vertrag. In: *Wirtschaft und Wettbewerb* 15(5), 383–387.

- Haas, Ernst B., 1964: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organizations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hammond, Thomas H., 1996: Formal Theory and the Institutions of Governance. In: *Governance* 9(2), 107–185.
- Hancher, Leigh, 1990: Towards a Free Market for Energy? A Legal Perspective. In: *Energy Policy* 18, 233–245.
- , 1994a: Case C-320/91 P, Procureur du Roi v. Paul Corbeau. In: *Common Market Law Review* 31, 105–122.
- , 1994b: Regulated Industry and Competition in Community Law. In: Julian Lonbay (ed.), *Frontiers of Competition Law*. London: Wiley, 152–184.
- , 1995: Case C-393/92, Gemeente Almelo and Others v. Energiebedrijf IJssel-mij NV. In: *Common Market Law Review* 32(1), 305–325.
- Hancher, Leigh/Peter-Armin Trepte, 1992: Competition and the Internal Energy Market. In: *European Competition Law Review* 13(4), 149–160.
- Harms, Wolfgang, 1989: Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt. In: *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 13, 13–20.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace, 1997: *The Council of Ministers*. Houndmills: Macmillan.
- Helm, Dieter, 1991: The Assessment: Energy Policy. In: *Oxford Review of Economic Policy* 7(2), 1–16.
- Henry, Claude, 1997: *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik. In: dies. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 432–447.
- , 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.
- , 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/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka, 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulatoriver Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hermitte, Marie-Angle, 1993: Tribunal de première instance, 18 novembre 1992. Affaire T-16/91: Rendo c/ Commission. In: *Journal du Droit International* 120(1), 447–449.
- Hill, Jeffrey S., 1985: Why So Much Stability? The Impact of Agency Determined Stability. In: *Public Choice* 46, 275–287.

- Hix, Simon, 1994: The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. In: *West European Politics* 17(1), 1–30.
- Hocepiéd, Christian, 1992: Le nouveau cadre de l'action publique en matière de télécommunications (étude comparative). In: *Droit de l'informatique & des télécoms* (1), 12–20 und (2), 29–34.
- , 1994: Les directives article 90 paragraphe 3. Une espèce juridique en voie de disparition? In: *Revue des Affaires Européennes* (2), 49–63.
- Hochbaum, Ingfried F., 1985: Die Transparenzrichtlinie der EG-Kommission. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 8(4), 481–489.
- Hodges, Michael/Stephen Wollcock, 1993: Atlantic Capitalism versus Rhine Capitalism in the European Community. In: *West European Politics* 16(3), 329–344.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus* 85, 862–915.
- Hohn, Hans-Willy/Volker Schneider, 1991: Path-Dependency and Critical Mass in the Development of Research and Technology: A Focused Comparison. In: *Science and Public Policy* 18(2), 111–122.
- Holzheu, Franz/Georg Wolters, 1995: Öffnung des deutschen Versicherungsmarktes durch die EG-Deregulierungspolitik? Zur Politischen Ökonomie der Deregulierungspolitik. In: Erhard Kantzenbach et al. (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. 40. Jahr. Tübingen: J.C.B. Mohr, 103–127.
- Hood, Neil/David J. McArthur, 1994: The Evolution of Internationalisation Strategies in the European Electricity Industry. In: *Management International Review* 34(1), 25–48.
- Hooghe, Liesbet, 1997: Serving ›Europe‹-Political Orientations of Senior Commission Officials. European Integration Online Papers (EIOP) 1(8).
<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-008a.htm>.
- Horn, Murray J., 1995: *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- House of Lords, 1993: *Enforcement of Community Competition Rules: Report With Evidence*. Session 1993–94, 1st Report. London: HMSO.
- Houttuin, Guus, 1994: Exceptions. In: Phedon Nicolaïdes/Arianne van der Klugt (eds.), *The Competition Policy of the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 61–69.
- Hüffer, Uwe/Knut Ipsen/Peter J. Tettinger, 1991: *Die Transitrichtlinien für Gas und Elektrizität – eine Studie zu den rechtlichen Schranken bei der Verwirklichung des Binnenmarktes für Energie*. Stuttgart: Richard Boorberg.
- Hutchings, Michael, 1994: Competition Law: State Monopolies and State Undertakings. In: Dennis Campbell/Charles Flint (eds.), 1993, *The European Market: Myth or Reality?* Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 21–52.
- Huth, Klaus-Dieter, 1965: *Die Sonderstellung der öffentlichen Hand in den Europäischen Gemeinschaften. Eine rechtstatsächliche und rechtsdogmatische Untersuchung unter Einbeziehung Großbritanniens*. Hamburg: Claus Gerber.

- Hvelplund, Frede, 1997: Energy Efficiency and the Political Economy of the Danish Electricity System. In: Atle Middttun (ed.), *European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*. Oxford: Elsevier, 133–166.
- Immergut, Ellen M., 1990: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: *Journal of Public Policy* 10(4), 391–416.
- Ipsen, Hans Peter, 1972: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Ipsen, Hans Peter/Gert Nicolaysen, 1964: Öffentliche Unternehmen im Gemeinsamen Markt und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 17(50), 2336–2341.
- Jach, Frank-Rüdiger, 1992: Dienstleistungsfreiheit, staatliche (Dienstleistungs-)Monopolunternehmen und Europäisches Gemeinschaftsrecht. In: *Deutsche Rechtsprechung* 45(1/Beilage), 1–16.
- Jachtenfuchs, Markus, 1995: Theoretical Perspectives on European Governance. In: *European Law Journal* 1(2), 115–133.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1996: Einleitung: Regieren in dynamischen Mehrebenensystemen. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 15–46.
- Jansen, Bernhard, 1991: Die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf das Monopol nationaler Fernmeldedienste für Telekommunikations-Endgeräte. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 44(48), 3062–3065.
- Jarrass, Hans D., 1996: *Europäisches Energierecht. Bestand – Fortentwicklung – Umweltschutz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Jenny, Frédéric, 1992: Competition and Competition Policy. In: William James Adams (ed.), *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 69–95.
- Jeronimo, Venilde, 1997: On the Same ›Wave Length‹? Telecommunications Reform in Greece, Italy, Portugal, and Spain. Paper Prepared for the European Community Studies Association (ECSA) Fifth Biennial International Conference, May 29-June 1, Seattle. Kirkland, WA: University of Washington.
- Joerges, Christian, 1996: Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration. In: *European Law Journal* 2(2), 105–135.
- Jungbluth, Armin, 1994: Kommentar zu Artikel 90. In: Eugen Langen/Hermann-Josef Bunte (Hrsg.), *Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht*. Neuwied: Luchterhand, 1803–1830.
- Kassim, Hussein, 1994: Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View. In: *West European Politics* 17(4), 15–27.
- Kaufer, Erich, 1985: Bundespost und Internationale Kurierdienste: Zur Anatomie eines Marktes und eines Monopolanspruchs. In: *Wirtschaft und Wettbewerb* 35(5), 373–379.

- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , 1986: Reciprocity in International Relations. In: *International Organization* 40, 1–27.
- Keohane, Robert O./Stanley Hoffmann, 1990: Conclusions: Community Politics and Institutional Change. In: William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter Publishers, 277–300.
- Kerf, Michael, 1993: The Policy of the Commission of the E.E.C. Toward National Monopolies. In: *World Competition* 17(1), 73–111.
- Kerremans, Bart, 1996: Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. In: *Governance* 9(2), 217–240.
- Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Choices*. Boston: Little.
- Klätte, G., 1988: Wettbewerb und EG-Binnenmarkt. Physikalisch-technische Konsequenzen für die Stromversorgung. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 38, 54–56.
- Kleinsteuber, Hans J. (Hrsg.), 1996: *Der »Information Superhighway«. Amerikanische Visionen und Erfahrungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kleinsteuber, Hans J./Torsten Rossmann, 1994: *Europa als Kommunikationsraum. Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kluth, Thomas-Soenke, 1993: *Telekommunikation als Regelungsgegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Koopmans, T., 1982: Stare decisis in European Law. In: David O’Keefe/Henry G. Schermers (eds.), *Essays in European Law and Integration*. Deventer: Kluwer, 11–27.
- Krasner, Stephen D., 1991: Global Communications and National Power. In: *World Politics* 43, 336–366.
- Kuhn, Erich, 1980: Europapolitik im Post- und Fernmeldewesen. In: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 3, 257–300.
- Kuhnt, Dietmar, 1994: Die Versorgung Europas mit sicherer und preisgünstiger Energie. In: Jürgen F. Baur (Hrsg.), *Deregulierung und Regulierung durch nationales und europäisches Kartellrecht. Die Entwicklung des Wettbewerbsrechts und ihre Auswirkungen auf die deutsche Versorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 81–99.
- Küsters, Hanns Jürgen, 1982: *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Laffan, Brigid, 1997: From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission. In: *Journal of European Public Policy* 4(3), 422–438.
- Landfried, Christine, 1992: Judicial Policy-Making in Germany: The Federal Constitutional Court. In: *West European Politics* 15, 50–67.
- Langer, Stefan, 1994: Verfassungsfragen des Gesetzentwurfs zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 44(3), 158–163.

- Laudati, Laraine, 1996: The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market. In: Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*. London: Routledge, 229–261.
- Lauffer, Peter, 1993: Die kartellrechtliche EG-Genehmigung des Jahrhundertvertrages. In: *Recht der Energiewirtschaft* 54(2), 63–67.
- Lavdas, Kostas/Maria Mendrinou, 1995: Competition Policy and Institutional Politics in the European Community: State Aid Control and Small Business Promotion. In: *European Journal of Political Research* 28(1), 171–201.
- Le Nestour, Chantal/Bernd-Michael Zinow, 1994: Rechtsfragen des »Service Public«. In: *Recht der Energiewirtschaft* 55(4), 129–144; 55(5), 170–174.
- , 1995: Monopolstrukturen in der Elektrizitätsversorgung und europäisches Recht. Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Fälle Corbeau und Almelo. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 45(1/2), 78–83.
- Lenz, Carl, 1994: *EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Rechtsstand: 1. Januar 1994*. Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Lequesne, Christian, 1996: La Commission Européenne entre autonomie et dépendance. In: *Revue française de science politique* 46, 389–408.
- Lewis, Jeffrey, 1998: *The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community*. MPIfG Discussion Paper 98/1. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Liesen, Klaus, 1988: Energiewirtschaft und Europa – Perspektiven und Probleme. In: *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 12, 6–10.
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of »Muddling Through«. In: *Public Administration Review* 19, 78–88.
- Linkohr, Rolf, 1995: Wieviel Liberalisierung verträgt der Energiesektor? – Europäisches Parlament und Service Public. In: *Recht der Energiewirtschaft* 56(2), 57–59.
- Lodge, Juliet, 1994: Transparency and Democratic Legitimacy. In: *Journal of Common Market Studies* 32(3), 343–368.
- Lodge, Juliet/Valentine Herman, 1980: The Economic and Social Committee in EEC Decision Making. In: *International Organization* 34, 265–284.
- López-Jurado, Francisco B., 1994: Die Regulierung des spanischen Elektrizitätssektors in ihren Grundzügen und Entwicklungsperspektiven. In: *Recht der Energiewirtschaft* 55(5), 174–182.
- Lucas, Nigel J.D., 1979: *Energy in France. Planning, Politics and Policy*. London: Europa Publications Limited.
- Ludlow, Peter, 1991: The European Commission. In: Robert O. Keohane/St Stanley Hoffman (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, CO: Westview, 85–132.

- Luhmann, Niklas, 1971: Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: ders., *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 143–164.
- Lukes, Rudolf, 1987: Energiewirtschaftliche Demarkationsverträge und EWG-Wettbewerbsrecht. In: *Der Betrieb*, 18.9.1987, 1925–1929.
- (Hrsg.), 1988a: *Ein EWG-Binnenmarkt für Elektrizität – Realität oder Utopie*. Vorträge und Diskussionsberichte einer Wissenschaftlichen Tagung in Münster/W., 29.–30. Oktober 1987. Köln: Carl Heymanns.
- , 1988b: Eröffnung und Einführung. In: Rudolf Lukes (Hrsg.), *Ein EWG-Binnenmarkt für Elektrizität – Realität oder Utopie*. Vorträge und Diskussionsberichte einer Wissenschaftlichen Tagung in Münster/W., 29.–30. Oktober 1987. Köln: Carl Heymanns, 1–11.
- Lyons, Paul K., 1994: *Energy Policies of the European Union*. London: EC Inform.
- MacMullen, Andrew, 1997: European Commissioners 1952–1995: National Routes to a European Elite. In: Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 27–48.
- Majone, Giandomenico, 1994a: Controlling Regulatory Bureaucracies: Lessons from the American Experience. In: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*. Baden-Baden: Nomos, 291–314.
- , 1994b: The European Community: An »Independent Fourth Branch of Government«? In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*. Baden-Baden: Nomos, 23–43.
- , 1994c: The Rise of the Regulatory State in Europe. In: *West European Politics* 17(3), 77–101.
- , 1995: *Mutual Trust, Credible Commitments and the Evolution of Rules for a Single European Market*. EUI Working Paper RSC No. 95/1. Florenz: European University Institute.
- , 1996: Theories of Regulation. In: Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*. London: Routledge, 28–46.
- Mansell, Robin, 1993: *The New Telecommunications. A Political Economy of Network Evolution*. London: Sage.
- Mansell, Robin/Puay Tang, 1996: *Technological and Regulatory Changes Affecting Multinational Enterprises in Telecommunications: Aspects of the Impact on the Workforce*. Multinational Enterprises Programme Working Paper No. 78. Geneva: International Labour Office.
- Marcus, Peter, 1989: Fortbestand geschlossener Versorgungsgebiete im EG-Energiemarkt (Koreferat aus der Sicht der Gasversorgung). In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Konturen eines EG-Energiemarkts*. Köln: Carl Heymanns, 105–113.
- Marenco, Giuliano, 1983: Public Sector and Community Law. In: *Common Market Law Review* 20, 495–527.

- , 1987: Competition between National Economies and Competition between Businesses – A Response to Judge Pescatore. In: *Fordham International Law Journal* 10, 420–443.
- Markert, Kurt, 1989: Fortbestand geschlossener Versorgungsgebiete im EG-Energiemarkt (Koreferat). In: Wolfgang Harms (ed.), *Konturen eines EG-Energiemarkts. Vorträge und Diskussionen des Energierechtsgesprächs vom 17./18. November 1988 in Berlin und Vorträge zur 25-Jahr-Feier des Instituts für Berg- und Energierecht Clausthal am 5. Oktober 1988 in Clausthal-Zellerfeld*. Köln: Carl Heymanns, 83–88.
- , 1993: Aktuelle Fragen des Energiekartellrechts im Jahre 1993 aus Sicht des Bundeskartellamtes. In: *Recht der Energiewirtschaft* 54(4), 134–137.
- , 1994: Die Wettbewerbspolitik des Bundeskartellamts gegenüber der Versorgungswirtschaft. In: Jürgen F. Baur (Hrsg.), *Deregulierung und Regulierung durch nationales und europäisches Kartellrecht. Die Entwicklung des Wettbewerbsrechts und ihre Auswirkungen auf die deutsche Versorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 57–67.
- , 1995: Neueste Entwicklungen im Energie-Kartellrecht. In: *Recht der Energiewirtschaft* 56(2), 60–64.
- Marks, Gary, 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (eds.), *State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 391–411.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996a: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.
- Marks, Gary/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, 1996b: *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Martin, Lisa L., 1994: International and Domestic Institutions in the EMU Process. In: Barry Eichengreen/Jeffrey Frieden (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder, CO: Westview, 87–106.
- Mathis, Christian, 1995: Vorschläge für eine Neuorientierung der Elektrizitätswirtschaft in Frankreich. Der »Rapport Mandil«. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 45(1/2), 54–58.
- Matlárý, Janne Haaland, 1996: Energy Policy: From a National to a European Framework? In: Helen Wallace/William Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 257–277.
- , 1997a: *Energy Policy in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- , 1997b: The Role of the Commission: A Theoretical Discussion. In: Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 265–282.
- Matthies, Klaus, 1989: Deregulierung des Energiemarktes? In: Otto G. Mayer/Hans Eckart-Scharrer/Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), *Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme*. Hamburg: Verlag Weltarchiv, 175–193.

- Mattli, Walter/Anne-Marie Slaughter, 1995: Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett. In: *International Organization* 49(1), 183–190.
- Mayntz, Renate, 1985: Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung. In: Wolfgang Bonß/Heinz Hartmann (Hrsg.), *Entzauberte Wissenschaft: Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung*. Soziale Welt, Sonderband 3. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co., 65–76.
- , 1986: Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis. In: *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3, 7–25.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- , 1995a: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- , 1995b: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Mazey, Sonia/Jeremy Richardson, 1995: Promiscuous Policymaking: The European Policy Style? In: Carolyn Rhodes/Sonia Mazey (eds.), *The State of the European Union*. Vol. 3: *Building a European Polity?* Boulder, CO: Lynne Rienner, 338–359.
- McDonald, Maryon, 1997: Identities in the European Commission. In: Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 49–70.
- McGowan, Francis, 1993: *The Struggle for Power in Europe: Competition and Regulation in EC Electricity Industry*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- McGowan, Lee, 1997: Safeguarding the Economic Constitution: The Commission and Competition Policy. In: Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 145–166.
- McGowan, Lee/Stephen Wilks, 1995: The First Supranational Policy in the European Union: Competition Policy. In: *European Journal of Political Research* 28, 141–169.
- Mélin-Soucramanien, Ferdinand, 1994: Les pouvoirs spéciaux conférés à la commission en matière de concurrence par l'article 90, paragraphe 3, du traité de Rome. In: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* n° 382 (novembre), 601–610.
- Meng, Walter, 1988: Die Neuregelung der EG Verwaltungsausschüsse. Streit um die »Comitologie«. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 49, 208–228.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1965: Offene Märkte im System unverfälschten Wettbewerbs in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Helmut Conig (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*. Karlsruhe: C.F. Mueller, 345–391.

- , 1988: Staat und Unternehmen im europäischen Gemeinschaftsrecht. Zur Bedeutung von Art. 90 EWGV. In: *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 52, 526–586.
- , 1990: Durchleitungspflichten auf dem Binnenmarkt für Erdgas. In: Jürgen F. Baur (Hrsg.), *Leitungsgebundene Energie und der Gemeinsame Markt. Eine Analyse der Vorschläge der Kommission der EG*. Baden-Baden: Nomos, 39–52.
- Mez, Lutz/Atle Midttun, 1997: The Politics of Electricity Regulation. In: Atle Midttun (ed.), *European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*. Oxford: Elsevier, 307–331.
- Michaelis, Hans, 1976: *Energiemarkt und Energiepolitik in einer Europäischen Union*. Planungsstudien 12. Frankfurt a.M.: Alfred Metzner.
- Michelmann, Hans J., 1978a: Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities. In: *International Organization* 32, 466–496.
- , 1978b: *Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*. Westmead: Saxon House.
- Midttun, Atle, 1997: Regulation Paradigms and Regulation Practice: A Comparative Review. In: ders. (ed.), *European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*. Oxford: Elsevier.
- Mitraný, David, 1975: The Prospect of Integration: Federal or Functional? In: Arthur J.R. Groom/Paul Taylor (eds.), *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*. London: University of London Press, 53–78.
- Moe, Terry M., 1990: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 116–153.
- Montagnon, Peter, 1990: Regulating the Utilities. In: ders. (ed.), *European Competition Policy*. London: Pinter Publishers, 52–75.
- Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. In: *International Organization* 45(1), 660–696.
- , 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31(4), 473–524.
- , 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Center for European Studies Working Paper Series No. 52. Cambridge, MA: Harvard University.
- , 1995: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. In: *Journal of Common Market Studies* 33(4), 611–628.
- Morgan, Kevin/Douglas Webber, 1986: *Divergent Paths: Political Strategies for Telecommunications in Britain, France and the Federal Republic of Germany*. Working Paper, University of Sussex. Brighton: University of Essex.

- Müller, Jürgen/Ingo Vogelsang, 1979: *Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Mütschen, Klaus, 1994: Kommunale Energiepolitik. In: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich, 463–473.
- Neitzel, Jens, 1996: *Die Auslandstätigkeit der Deutschen Telekom. Eine Untersuchung anhand des Europäischen Wettbewerbsrechts unter besonderer Berücksichtigung strategischer Allianzen und Gemeinschaftsunternehmen*. Baden-Baden: Nomos.
- Niederleithinger, E., 1988: Zweite Arbeitssitzung: Strommarktproblematik nach deutschem und europäischem Wettbewerbsrecht. In: Rudolf Lukes (Hrsg.), *Ein EWG-Binnenmarkt für Elektrizität – Realität oder Utopie*. Vorträge und Diskussionsberichte einer Wissenschaftlichen Tagung in Münster/W., 29.–30. Oktober 1987. Köln: Carl Heymanns, 63–85.
- Noam, Eli M., 1992: *Telecommunication in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Noll, Roger G./Barry R. Weingast, 1991: Rational Actor Theory, Social Norms, and Policy. Implementation: Applications to Administrative Processes and Bureaucratic Culture. In: Kristen Renwick Monroe (ed.), *The Economic Approach to Politics*. New York: Harper Collins, 237–258.
- Nomden, Koen: Reconciling Liberalization and Public Service Obligations. In: European Institute of Public Administration (EIPA, ed.), *Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in the European Union*. Maastricht: EIPA, 5–16.
- Nugent, Neill, 1995: The Leadership Capacity of the European Commission. In: *Journal of European Public Policy* 2(4), 603–623.
- (ed.), 1997a: *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan.
- , 1997b: Themes and Prospects. In: Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 283–294.
- Nye, Joseph S., 1971: Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model. In: Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hrsg.), *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 192–231.
- Oberholte, W., 1960: Öffentliche Unternehmen und Dienstleistungsunternehmen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Wettbewerb des Gemeinsamen Marktes. In: *Europäische Wirtschaft* (10), 223–224.
- OECD, 1995a: *OECD Communications Outlook 1995*. Paris: OECD.
- , 1995b: *Telecommunication Infrastructure. The Benefits of Competition*. Paris: OECD.

- Olsen, Johan P., 1995: *Europeanization and Nation-State Dynamics*. Arena Working Paper No. 9, March. Oslo: ARENA (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State).
- Olson, Mancur, 1971: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Reilly, Dolores, 1997: *From State-Control to EC Competence. Air Transport Liberalisation*. EUI Working Paper RSC No. 97/33. Florenz: European University Institute.
- Ortwein, Edmund, 1996: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. In: Roland Sturm/Stephen Wilks (Hrsg.), *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, 77–132.
- Ostrom, Elinor, 1986: An Agenda for the Study of Institutions. In: *Public Choice* 48, 3–35.
- O'Toole, Richard, 1988: The Decision-Making Process within the Commission of the European Communities in the Light of the Single European Act. In: *Irish Studies in International Affairs* 2, 65–76.
- Overbury, Colin/Piero Ravaioli, 1990: The Application of EEC Law to Telecommunications. In: Berry Hawk (ed.), *1992 and EEC/U.S. Competition and Trade Law*. 16th Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute in New York City, October 26 and 27, 1989. Ardsley-on-Hudson, NY: Transnational Juris Publication, 271–312.
- Padgett, Stephen, 1992: The Single European Energy Market: The Politics of Realization. In: *Journal of Common Market Studies* 30, 53–76.
- Pag, Sabine, 1987: The Relations Between the Commission and National Bureaucracies. In: Dominique Berlin/Catherine Bourtembourg/Sabine Pag, *The European Administration*. Brüssel: Institut Internationale des Sciences Administratives (IISA) and Institut Europeen d'Administration Publique (IEAP), 445–496.
- Page, Alan C., 1982: Member States Public Undertakings and Article 90. In: *European Law Review* 7, 19–35.
- Page, Edward C., 1997: *People Who Run Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Page, Edward C./Linda Wouters, 1994: Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels. In: *Public Administration* 72, 445–459.
- Papaioannou, Anna, 1994: Case C-325/91, France v. Commission. In: *Common Market Law Review* 31, 155–164.
- Pappalardo, Aurelio, 1980: Die Stellung der Fernmeldemonopole im EWG-Recht. In: Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.), *Kommunikation und Monopole: Über Legitimation und Grenzen des Fernmeldemonopols*. Baden-Baden: Nomos, 201–217.
- , 1987: Der Europäische Gerichtshof auf der Suche nach einem Kriterium für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf staatliche Maßnahmen. In: Ernst-

- Joachim Mestmäcker/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa*. Baden-Baden: Nomos, 303–314.
- Pappi, Franz Urban/Willi Schnorpfel, 1996: Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission: Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände. In: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt a.M.: Campus, 135–159.
- Parker, Mike, 1996: Effects on Demands for Fossil Fuels. In: John Surrey (ed.), *The British Electricity Experiment. Privatization: The Record, the Issues, the Lessons*. London: Earthscan, 120–137.
- Partan, Daniel G., 1993: Merger Control in the EC: Federalism with a European Flavor. In: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*. Vol. 2: *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 285–302.
- Penedos, José, 1992: Rechtlicher Rahmen für den Stromsektor Portugals. Die Entwicklung nach dem 25. April 1974. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 42(9), 626–631.
- Pescatore, Pierre, 1983: La carence du législateur communautaire et le devoir du juge. In: Gerhard Lüke/Georg Röss/Michael R. Will (Hrsg.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration*. Köln: Carl Heymanns, 559–580.
- , 1987: Public and Private Aspects of Community Competition Law. In: Barry E. Hawk (Hrsg.), *United States and Common Markets Antitrust Policies*. 13th Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute. New York: Bender, 381–430.
- Peters, B. Guy, 1992: Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. In: Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics – Institutions and Policymaking in the »New« European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 75–122.
- , 1994: Agenda-Setting in the European Community. In: *Journal of European Public Policy* 1(1), 9–26.
- , 1997: Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union. In: *West European Politics* 20(2), 22–36.
- Peterson, John, 1995: Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim. In: *West European Politics* 18(2), 389–407.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective. In: *Comparative Political Studies* 29(2), 123–163.
- Pierson, Paul/Stephan Leibfried, 1995: The Dynamics of Social Policy Integration. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 432–465.
- Platteau, Koen, 1991: Article 90 EEC Treaty After the Court Judgment in the Telecommunications Terminal Equipment Case. In: *European Competition Law Review* 12(3), 105–112.

- Pollack, Mark A., 1996: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. In: *Governance* 9(4), 429–485.
- , 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* (51)1, 99–134.
- Poppe, Marcelo/Lionel Cauret, 1997: The French Electricity Regime. In: Atle Midtun (ed.), *European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*. Oxford: Elsevier, 199–229.
- Przeworski, Adam/Henry Teune, 1985: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Krieger.
- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42(3), 427–460.
- Ragin, Charles C., 1987: *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rahmsdorf, Detlev W., 1982: *Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration*. Kehl am Rhein: Engel.
- Ramsey, Thomas J., 1981: Europe Responds to the Challenge of the New Information Technologies: A Teleinformatics Strategy for the 1980's. In: *Cornell International Law Journal* 14, 237–285.
- Rasmussen, Hjalte, 1986: *On Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ravaioli, Piero, 1991: La Communauté Européenne et les télécommunications: Développements récents en matière de concurrence. In: *Revue Internationale de Droit* 5(2), 103–151.
- Ravaioli, Piero/Peter Sandler, 1994: The European Union and Telecommunications: Recent Development in the Field of Competition. In: *The International Computer Lawyer* 2(4), 2–24 (part I), 2(5), 20–34 (part II).
- Reich, Norbert, 1994: The ›November Revolution‹ of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi Revisited. In: *Common Market Law Review* 31, 459–492.
- Ress, Georg, 1983: Die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften und den öffentlichen Unternehmen. In: Gerhard Lüke/Georg Ress/Michael R. Will (Hrsg.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration*, Köln: Carl Heymanns, 599–617.
- Rhodes, Carolyn/Sonia Mazey, 1995: Introduction: Integration in Theoretical Perspective. In: dies. (Hrsg.), *The State of the European Union*. Vol. 3: *Building a European Polity?* Boulder, CO: Lynne Rienner, 1–26.
- Richter, Martin, 1998: Zwischen Konzernen und Kommunen: Die Strom- und Gaswirtschaft. In: Roland Czada/Gerhard Lehmbuch (Hrsg.), *Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 113–141.
- Rieger, Elmar, 1995: Politik supranationaler Integration. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35. Opladen: Westdeutscher Verlag, 349–367.

- Riker, William H., 1992: The Entry of Game Theory into Political Science. In: E. Roy Weintraub (ed.), *Toward a History of Game Theory*. Durham: Duke University Press, 207–223.
- Risse-Kappen, Thomas, 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 34(1), 53–80.
- Ritter, Kurt Lennart, 1989: Fortbestand geschlossener Versorgungsgebiete im EG-Energiemarkt. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Konturen eines EG-Energiemarkts*. Köln: Carl Heymanns, 77–82.
- , 1994: EC Antitrust Law and Energy. In: Barry E. Hawk (ed.), *Antitrust in a Global Economy*. 20th Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute. Irving-on-Hudson, NY: Transnational Juris Publications, 127–157.
- , 1995: Langfristige Liefer- und Bezugsverträge im Energierecht und ihre Beurteilung nach den EG-Wettbewerbsregeln. In: *Recht der Energiewirtschaft* 56(2), 50–57.
- Rittner, Fritz, 1994: Zur Neuordnung der Bodenverkehrsdienste (groundhandling) auf den Flughäfen der Europäischen Union. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 13(5), 429–435.
- Rosenthal, Douglas E., 1990: Competition Policy. In: Gary Clyde Hufbauer (ed.), *Europe 1992. An American Perspective*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 293–343.
- Ross, George, 1994: Inside The Delors Cabinet. In: *Journal of Common Market Studies* 32(4), 500–523.
- , 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Policy Press.
- Ross, Malcolm, 1985: The B.T. Case: A Shot in the Arm for EEC Competition Policy in the Public Sector. In: *European Law Review* 10, 457–462.
- Sandholtz, Wayne, 1993: Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe. In: *World Politics* 45, 242–270.
- , 1996a: *The Emergence of a Supranational Telecommunications Regime*. Working Paper 2.43, Center for German and European Studies. Berkeley, CA: University of California.
- , 1996b: Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. In: *Journal of Common Market Studies* 34(3), 403–429.
- Sandholtz, Wayne/John Zysman, 1989: 1992: Recasting the European Bargain. In: *World Politics* 42(1), 95–128.
- Sartori, Giovanni, 1991: Comparing and Miscomparing. In: *Journal of Theoretical Politics* 3(3), 243–257.
- Sauter, Wolf, 1995: The Telecommunications Law of the European Union. In: *European Law Journal* 1(1), 92–111.
- Sbragia, Alberta M., 1992: Thinking about the European Future: The Uses of Comparison. In: Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics – Institutions and Policyma-*

- king in the »New« European Community. Washington, D.C.: Brookings Institution, 257–291.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.
- , 1989: Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. In: *Journal of Theoretical Politics* 1(2), 149–176.
- , 1990: Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability. In: *Rationality and Society* 2(4), 471–494.
- , 1991: Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. In: *Journal of Theoretical Politics* 3(3), 277–304.
- , 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- , 1994a: Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. In: *Journal of Theoretical Politics* 6(1), 27–54.
- , 1994b: Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5(4), 475–501.
- , 1996a: Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 211–235.
- , 1996b: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 13–39.
- , 1997a: Economic Integration, Democracy and the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 4(1), 18–36.
- , 1997b: *Games Real Actors Could Play: The Tools of Actor-Centered Institutionalism*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scheepbouwer, J., 1991: The Reform of the Dutch PTT – First Experiences of PTT Post after Restructuring. In: Walpurga Speckbacher (Hrsg.), *Die Zukunft der Postdienste in Europa*. Proceedings, Bonn, Oktober 1990. Berlin: Springer, 77–88.
- Scherpenberg, Jens van, 1992: *Ordnungspolitik im EG-Binnenmarkt: Auftrag für die Politische Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Scherer, Joachim, 1987: European Telecommunications Law: The Framework of the Treaty. In: *European Law Review* 12, 354–372.
- (ed.), 1994: *Telecommunications Laws in Europe*. Frankfurt a.M.: Baker & McKenzie.

- Schimank, Uwe, 1992: Spezifische Interessenkonsense trotz generellem Orientierungsdisens. In: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), *Kommunikation und Konsense in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 236–275.
- Schindler, Peter, 1970: Public Enterprises and the EEC Treaty. In: *Common Market Law Review* 7, 57–71.
- Schink, Gertrud, 1993: *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und Policy Entrepreneurs. Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Reiner, 1995: Privatisierung und Gemeinschaftsrecht. In: *Die Verwaltung* 28(3), 281–314.
- Schmidt, Susanne K., 1991: Taking the Long Road to Liberalisation. Telecommunications Reform in the Federal Republic of Germany. In: *Telecommunications Policy* (June), 209–222.
- , 1996a: Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services. In: Arthur Benz/Klaus H. Goetz (eds.), *A New German Public Sector?* Aldershot: Dartmouth, 45–70.
- , 1996b: Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. In: *Journal of Public Policy* 16(3), 233–271.
- , 1997: *Behind the Council Agenda: The Commission's Impact on Decisions*. MPIfG Discussion Paper 97/4. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Susanne K./Raymund Werle, 1998: *Coordinating Technology. Theory and Case Studies of International Standardization in Telecommunications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schmidt, Vivien A., 1996: Loosening the Ties that Bind: The Impact of European Integration on French Government and its Relationship to Business. In: *Journal of Common Market Studies* 34(2), 223–254.
- Schmitt, Dieter, 1989: EG-Energiebinnenmarkt. In: Wolfgang Harms (Hrsg.), *Konturen eines EG-Energiemarkts*. Köln: Carl Heymanns, 41–59.
- Schmitter, Philippe C., 1970: A Revised Theory of Regional Integration. In: *International Organization* 24, 836–865.
- Schmitt von Sydow, Helmut, 1980: *Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften – Die Kommission*. Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Gerald, 1995: The Limits of Self-Reform: Institution-Building in the European Union. In: *European Journal of International Relations* 1(1), 59–86.
- Schneider, Gerald/Lars-Erik Cederman, 1994: The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration. In: *International Organization* 48(4), 633–662.
- Schneider, Volker, 1989: *Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext*. Frankfurt a.M.: Campus.

- , 1991: Organized Interests in the European Telecommunications Sector. In: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (eds.), *Organized Interests and the European Community*. London: Sage, 42–68.
- , 1995: Institutionelle Evolution als politischer Prozeß: Die Entwicklung der Telekommunikation im historischen und internationalen Vergleich. Habilitationsschrift. Mannheim: Universität Mannheim.
- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 409–434.
- , 1990: International Regime or Corporate Actor? The European Community in Telecommunications Policy. In: Kenneth Dyson/Peter Humphreys (eds.), *The Political Economy of Communications*. London: Routledge, 77–106.
- Schneider, Volker/Godefroy Dang-Nguyen/Raymund Werle, 1994: Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 32(4), 474–498.
- Scholz, Rupert/Stefan Langer, 1992: *Europäischer Binnenmarkt und Energiepolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schöttner, Hubert, 1996: Wettbewerb und Regulierung im Postsektor – ein internationaler Vergleich. In: Heinz Berger/Peter Knauth (Hrsg.), *Liberalisierung und Regulierung der Postmärkte. Ansatzpunkte für eine Neugestaltung der staatlichen Postpolitik*. München: Oldenbourg, 175–197.
- Schroeder, Dirk, 1991: Kurzkomentar zu Art 90 EWGV 2/91, betreffend Arbeitsvermittlungsmopol, Art. 86 EWGV. In: *Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht* 7, 1083–1084.
- , 1994: Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 1.05.1993 – in C-320/91 Strafverfahren gegen Paul Corbeau. In: *Archiv für Post und Telekommunikation* 17, 131–136.
- Schulte-Braucks, Reinhard, 1986: European Telecommunications Law in the Light of the British Telecom Judgment. In: *Common Market Law Review* 23, 39–59.
- , 1987: Ordnungspolitische und gemeinschaftsrechtliche Aspekte der europäischen Telekommunikationspolitik. In: Joachim Scherer (Hrsg.), *Nationale und europäische Perspektiven der Telekommunikation*. Baden-Baden: Nomos, 82–102.
- , 1990: Die Liberalisierung des Fernmeldemarktes: Ein Vorbild für den Markt der Postdienste? In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 1(1), 11–15.
- Schwabe, Petra, 1993: *Die deutsche Stromversorgungsstruktur und der EWG-Vertrag. Zur Vereinbarkeit des deutschen Systems geschlossener Stromversorgungsgebiete mit dem EWG-Vertrag*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwartz, Ethan, 1993: Politics as Usual: The History of European Community Merger Control. In: *Yale Journal of International Law* 18, 607–662.

- Schwarze, Jürgen, 1993: European Energy Policy in Community Law. In: Ernst J. Mestmäcker (ed.), *Natural Gas in the Internal Market. A Review of Energy Policy*. London: Graham & Trotman, 153–182.
- Scott, Colin, 1995: Changing Patterns of European Community Utilities Law and Policy: An Institutional Hypothesis. In: Joe Shaw/Gillian More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*. Oxford: Clarendon Press, 193–215.
- Seidel, Martin, 1988: Die Elektrizitätswirtschaft im System des Gemeinschaftsrechts. In: *Europarecht* 23, 129–143.
- Semaine de Bruges 1968, 1969: *L'entreprise publique et la concurrence. Les Articles 90 et 37 du Traité CEE et leurs relations avec la concurrence*. Bruges: De Tempel.
- Shapiro, Martin, 1992: The European Court of Justice. In: Alberta Sbragia (ed.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 123–156.
- Simon, Herbert A., 1962: The Architecture of Complexity. In: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106, 467–482.
- Slot, Piet Jan, 1994: Energy and Competition. In: *Common Market Law Review* 31, 511–547.
- Slynn, Gordon, 1986: EEC Competition Law from the Perspective of the Court of Justice. In: Barry E. Hawk (ed.), *Antitrust and Trade Policy in the United States and the European Community*. 12th Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute. New York: Matthew Bender, 383–408.
- Snoy et d'Oppuers, Jean-Charles Baron, 1963: La notion de l'intérêt de la Communauté à l'article 90 du traité de Rome sur le marché commun. Rapport international. In: *Rivista di Diritto Industriale* 12(1), 247–256.
- S.O.P.E.I.C., 1997: La Directive Electrique Européenne. Analyse, Mise en Oeuvre et Perspectives. Paris: S.O.P.E.I.C.
- Spence, David, 1993: The Role of the National Civil Service in European Lobbying: The British Case. In: Sonia Mazey/Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 47–73.
- , 1994a: Staff and Personnel Policy in the Commission. In: Geoffrey Edwards/David Spence (eds.), *The European Commission*. Harlow, Essex: Longman, 62–96.
- , 1994b: Structure, Functions and Procedures in the Commission. In: Geoffrey Edwards/David Spence (eds.), *The European Commission*. Harlow, Essex: Longman, 97–116.
- Starbatty, Joachim/Uwe Vetterlein, 1990: *Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Stehmann, Oliver, 1995: *Network Competition for European Telecommunications*. Oxford: Oxford University Press.
- Stein, Eric, 1981: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. In: *American Journal of International Law* 75, 1–27.

- Stein, Thorsten, 1986: Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als »Integrationsmotor«. In: Hochschullehrer der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg (Hrsg.), *Richterliche Fortbildung. Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen*. Festschrift zur 600-Jahr-Feier der Ruprechts-Karls-Universität Heidelberg. Heidelberg: C.F. Müller, 619–641.
- Steindorff, Ernst, 1973: Zur Entwicklung des europäischen Kartellrechts (Teil I). In: *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 137, 203–236.
- , 1978: Europäisches Kartellrecht und Staatenpraxis. Zur Entwicklung des europäischen Kartellrechts (Teil II). In: *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 142, 525–556.
- Steinfeld, Charles/Johannes M. Bauer/Laurence Caby (eds.), 1994: *Telecommunications in Transition. Policies, Services and Technologies in the European Community*. London: Sage.
- Steuernberg, Bernard, 1994: Decision Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4), 642–669.
- , 1996: Agent Discretion, Regulatory Policymaking, and Different Institutional Arrangements. In: *Public Choice* 86, 309–339.
- Stoffaës, Christian (ed.), 1994a: *Entre monopole et concurrence. La régulation de l'énergie en perspective historique*. Paris: Editions P.A.U.
- (ed.), 1994b: *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*. Paris: ASPEurope Editions.
- Stone Sweet, Alec/James A. Caporaso, 1996: *From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration*. Working Paper 2.45, Center for German and European Studies. Berkeley, CA: University of California.
- Stone Sweet, Alec/Wayne Sandholtz, 1997: European Integration and Supranational Governance. In: *Journal of European Public Policy* 4(3), 297–317.
- Streeck, Wolfgang, 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1(1), 31–59.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1992: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: Wolfgang Streeck, *Social Institutions and Economic Performance*. London: Sage, 197–231.
- Strohmeier, Rudolf (Hrsg.), 1994: *Die Europäische Union. Ein Kompendium aus deutscher Sicht*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Swann, Dennis, 1983: *Competition and Industrial Policy in the European Community*. London: Methuen.
- Taylor, Paul, 1983: *The Limits of European Integration*. London: Croom Helm.
- Temple Lang, John, 1989: European Community Competition Law and Member State Action. In: *Northwestern Journal of International Law and Business* 10(1), 114–132.

- Truitt, Lawrence J./Michael, Esler, 1996: Airport Privatization. Full Divestiture and Its Alternatives. In: *Policy Studies Journal* 24(1), 100–110.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: *American Political Science Review* 88(1), 128–142.
- , 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Tversky, Amos/Daniel Kahneman, 1985: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. In: George Wright (ed.), *Behavioral Decision Making*. New York: Plenum Press, 25–41.
- Ungerer, Herbert/Nicholas Costello, 1988: *Telecommunication in Europe: Free Choice for the User in Europe's 1992 Market. The Challenge for the European Community*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG.
- Vandamme, Jacques, 1997: Les différentes conceptions des entreprises et services publics en Europe. In: European Institute of Public Administration (EIPA, ed.), *Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in the European Union*. Maastricht: EIPA, 27–38.
- Van der Woude, Marc, 1991: Article 90: »Competing for Competence«. In: *European Law Review* 16(Supplement), 60–94.
- , 1992: The Court of First Instance: The First Three Years. In: *Fordham International Law Journal* 16(2), 412–469.
- Van Miert, Karel, 1995: Wettbewerbspolitik und die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden in der Europäischen Union. In: Lüder Gerken (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*. Berlin: Springer, 219–235.
- VerLoren van Themaat, Pieter, 1988: The Contributions to the Establishment of the Internal Market by the Case-Law of the Court of Justice of the European Communities. In: Roland Bieber et al. (eds.), 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos, 109–126.
- Vesterdorf, Bo, 1994: Complaints Concerning Infringements of Competition Law within the Context of European Community Law. In: *Common Market Law Review* 31, 77–104.
- Vetterlein, Uwe, 1989: Der Willensbildungsprozeß in der Europäischen Technologiepolitik. In: *Libertas – Europäische Zeitschrift* (1–2), 1–12.
- Vickers, John/George Yarrow, 1991: Reform of the Electricity Supply Industry in Britain. In: *European Economic Review* 35, 485–495.
- Vogel, Steven K., 1996: *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Vygen, Klaus, 1967: *Öffentliche Unternehmen im Wettbewerbsrecht der EWG. Ihre Stellung nach Art. 90 EWGV im Vergleich zu privaten Unternehmen*. Köln: Carl Heymanns.

- Wachsmann, Anne/Frédérique Berrod, 1994: Les critères de justification des monopoles: un premier bilan après l'affaire Corbeau. In: *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 30(1), 39–61.
- Wainwright, Richard, 1990: Public Undertakings Under Article 90. In: Berry Hawk (ed.), *1992 and EEC/U.S. Competition and Trade Law*. 16th Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute in New York City, October 26 and 27, 1989. Ardsley-on-Hudson, NY: Transnational Juris Publication, 239–270.
- Wainwright, Richard/Anders C. Jessen, 1991: Recent Developments in Community Law on Telecommunications. In: *Yearbook of European Law* 11, 79–110.
- Wallace, Helen, 1993: European Governance in Turbulent Times. In: *Journal of Common Market Studies* 31(3), 293–303.
- Weatherill, Stephen/Paul Beaumont, 1994: *EC Law*. London: Penguin Books.
- Weaver, R. Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. In: *Journal of Public Policy* 6(4), 371–398.
- Weiler, Joseph, 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law* 1, 267–306.
- , 1991: The Transformation of Europe. In: *The Yale Law Journal* 100, 2402–2483.
- Weizsäcker, Carl Christian von, 1987: The Economics of Value Added Network Services. Manuskript. Köln: Universität zu Köln.
- Welz, Christian/Christian Engel, 1993: Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die Europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation. In: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*. Baden-Baden: Nomos, 129–169.
- Werle, Raymund, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik. Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wessels, Wolfgang, 1992: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese. In: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23. Opladen: Westdeutscher Verlag, 36–61.
- Whish, Richard, 1993: European Commission Policies and Technical Change. Competitive Impact and Regulatory Prospects. In: Tony Gilland (ed.), *Regulatory Policy & The Energy Sector*. Based on Papers Presented at a CRI Seminar in London on 11 November 1992. London: Public Finance Foundation, 75–99.
- Whish, Richard/Brenda Sufrin, 1993: *Competition Law*. Third edition. London: Butterworths.
- Wieland, Bernhard, 1985: *Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols*. Berlin: Springer.
- Wieland, Joachim, 1995: Der Wandel von Verwaltungsaufgaben als Folge der Postprivatisierung. In: *Die Verwaltung* 28(3), 315–335.
- Wilks, Stephen, 1992: The Metamorphosis of European Competition Policy. RUSEL Working Paper No. 9. Exeter: University of Exeter.

- Wilks, Stephen/Lee McGowan, 1995a: Disarming the Commission: The Debate Over a European Cartel Office. In: *Journal of Common Market Studies* 33(2), 259–273.
- , 1995b: Discretion in European Merger Control: The German Regime in Context. In: *Journal of European Public Policy* 2(1), 41–67.
- , 1996: Competition Policy in the European Union: Creating a Federal Agency? In: G. Bruce Doern/Stephen Wilks (eds.), *Comparative Competition Policy. National Institutions in a Global Market*. Oxford: Clarendon Press, 225–267.
- Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wincott, Daniel, 1995: Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism. In: *Journal of Common Market Studies* 33(4), 597–609.
- Wolf, Andreas, 1989: Der »Jahrhundertvertrag« im Lichte des deutschen und europäischen Kartellrechts. In: *Betriebs-Berater* 44(3), 160–169.
- Wunderlich, M./P. Adamopoulos, 1995: Judgement of the Court of 19 October 1995 in Case C-19/93 P, Rendo NV et al. v. Commission. In: *Competition Policy Newsletter* 1(6), 20–21.
- Young, Alasdair R., 1994: *Ideas, Interests and Institutions: The Politics of Liberalisation in the EC's Road Haulage Industry*. Working Paper, European Institute. Brighton: University of Sussex.
- Zürn, Michael, 1995: The Study of European Integration in Political Science. Paper Presented at the Summer Institute of the German-American Academic Council on »The Political Economy of European Integration«, 7–18 August 1995, University of California at Berkeley. Bremen: Universität Bremen.

Dokumente

Das Verzeichnis der zitierten Dokumente ist nach den behandelten Politikfeldern und chronologisch geordnet.

Allgemein

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 15. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1985. Brüssel 1986 (zitiert als 15. Wettbewerbsbericht 1985).
- , 16. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1986. Brüssel 1987 (zitiert als 16. Wettbewerbsbericht 1986).
- , 17. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1987. Brüssel 1988 (zitiert als 17. Wettbewerbsbericht 1987).
- , 18. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1988. Brüssel 1989 (zitiert als 18. Wettbewerbsbericht 1988).
- , 19. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1989. Brüssel 1990 (zitiert als 19. Wettbewerbsbericht 1989).
- , 20. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1990. Brüssel 1991 (zitiert als 20. Wettbewerbsbericht 1990).
- , 21. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991. Brüssel 1992 (zitiert als 21. Wettbewerbsbericht 1991).
- , 22. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1992. Brüssel 1993 (zitiert als 22. Wettbewerbsbericht 1992).
- , 23. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1993. Brüssel 1994 (zitiert als 23. Wettbewerbsbericht 1993).
- , 24. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1994. Brüssel 1995 (zitiert als 24. Wettbewerbsbericht 1994).
- , 25. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1995. Brüssel 1996 (zitiert als 25. Wettbewerbsbericht 1995).
- , 26. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1996. Brüssel 1997 (zitiert als 26. Wettbewerbsbericht 1996).

Telekommunikation

- Entscheidung der Kommission vom 10. Dezember 1982 betreffend ein Verfahren nach Artikel 86 EWG-Vertrag (IV/29.877 – British Telecommunications). ABl. EG Nr. L 360/36 vom 21.12.1982.
- Mitteilung der Kommission an den Rat über Telekommunikation. KOM(83) 573 endg., Brüssel, den 29.9.1983.
- Fernsehen ohne Grenzen. Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel. Mitteilung der Kommission an den Rat. KOM(84) 300 endg., Brüssel, den 14.6.1984.
- Empfehlung des Rates vom 12.11.1984 betreffend die Durchführung der Harmonisierung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens (84/549/EWG). ABl. EG Nr. L 298/49 vom 16.11.1984.
- Rechtssache 41/83, Italienische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Slg. 1985, I-873.
- Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte. KOM(87) 290 endg., Brüssel, den 30.6.1987.
- Mitteilung der Kommission an den Rat, Vorschläge zur Unterstützung des Grünbuchs. KOM(88) 48 endg., Brüssel, den 9.2.1988.
- Richtlinie der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (88/301/EWG). ABl. EG Nr. L 131/73 vom 27.5.1988.
- Rechtssache C-202/88, Französische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. ABl. EG Nr. C 216/6 vom 18.8.1988.
- Entschließung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992 (88/C257/01). ABl. EG Nr. C 257/1 vom 4.10.1988.
- Verhandlungen des Europäischen Parlaments, 11.10.1989, Nr. 3–381/92, S. 138–149.
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.12.1988. ABl. EG Nr. C 12/66 vom 16.1.1989.
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.11.1989 zum Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. C 323/118 vom 27.12.1989.
- Richtlinie der Rates vom 28.6.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP) (90/387/EWG). ABl. EG Nr. L 192/1 vom 24.7.1990.
- Richtlinie der Kommission vom 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG). ABl. EG Nr. L 192/10 vom 24.7.1990.
- Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft. KOM(90) 490 endg., Brüssel, den 28.11.1990.

- Der Bundesminister für Post und Telekommunikation: Erläuterung und Zusammenfassung des Eckpunktepapiers »Telefondienstmonopol«. Informationsserie zu Regulierungsfragen, 1. Ausgabe, Bonn, Mai 1991.
- Rechtssache C-202/88, Französische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Slg. 1991–I, I-1223.
- Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich. ABl. EG Nr. C 233/2 vom 6.9.1991.
- Rechtssache C-18/88, Verfahren RTT gegen GB-Inno-BM. (Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal de commerce Brüssel), Urteil vom 13. Dezember 1991. Slg. 1991–10, I-5941.
- Entschließung des Rates vom 19. Dezember 1991 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte. ABl. EG Nr. C8/1 vom 14.1.1992.
- Mitteilung der Kommission: Der Trend zur kostenorientierten Tarifgestaltung und Anpassung der Preisstrukturen – Telekommunikationstarife in der Gemeinschaft. SEK(92) 1050 endg., Brüssel, den 15. Juli 1992
- Mitteilung der Kommission: Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste (1992). SEK(92) 1048 endg., Brüssel, den 21. Oktober 1992.
- Rechtssachen C-271/90, C-281/90, C-289/90, Urteil des Gerichtshofes vom 17.11. 1992, Königreich Spanien, Königreich Belgien und italienische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Slg. 1992, I-5833
- Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1992 zur Beurteilung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. C 2/5 vom 6.1.1993.
- Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte (A3–0344/92). ABl. EG Nr. C 42/30 vom 15.2.1993.
- Commission of the European Communities, DG XIII, DG IV: Public Comments on the 1992 Telecommunications review, XIII/93/66-EN, March 1993.
- Mitteilung an den Rat und das europäische Parlament über die Konsultation zur Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste. KOM(93) 159 endg., Brüssel, den 28.4.1993.
- Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission vom 21. Oktober 1992 betreffend die »Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste (1992)«, vom 20. April 1993. ABl. EG Nr. C 150/39 vom 31.5. 1993.
- Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich (93/C 213/01). ABl. EG Nr. C 213/1 vom 6.8.1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderung der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch. KOM(93) 700 endg., Brüssel, den 5.12.1993.

- Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 88/301/EWG und der Richtlinie 90/388/EWG für die Satelliten-Kommunikation. SEK(93) 1891 endg., Brüssel, den 1. Dezember 1993.
- Grünbuch über ein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal Communications in der Europäischen Union. KOM(94) 145 endg., Brüssel, den 27.4.1994.
- Assemblée Nationale, 28.4.1994: Résolution sur le projet de directive de la Commission modifiant les directives 88/301/C.E.E. et 90/388/C.E.E. en ce qui concerne les communications par satellites (n° E 190).
- Draft Commission Directive of December 1994 regarding the restrictions on the use of cable networks, 3.5.94.
- Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlungen für den Europäischen Rat. Brüssel, den 26. Mai 1994.
- Rechtssache C-314/93, Rouffeteau und Badia, Urteil vom 12. Juli 1994. Slg. 1994–7, I-3257.
- Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinie 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation. ABl. EG Nr. L 268/15 vom 19.10.1994.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europas Weg in die Informationsgesellschaft. Ein Aktionsplan. KOM(94) 347 endg., Brüssel, 1994.
- IP/94/1262: Kommission hebt Beschränkungen in der Nutzung von Kabelfernsehnetzen für liberalisierte Telekomdienste auf – ein erster Schritt auf dem Weg zur Multimediawelt?
- Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil I: Grundsätze und Zeitrahmen. KOM(94) 440 endg., Brüssel, den 25.10.1994.
- Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Konsultation zum Grünbuch über Mobilkommunikation und Personal Communications. Vorschlag für eine Entschließung des Rates über die weitere Entwicklung von Mobilkommunikation und Personal Communication in der Europäischen Union. KOM(94) 492 endg., Brüssel, den 23.11.1994.
- Entschließung des Rates vom 22. Dezember 1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen (94/C 379/03). ABl. EG Nr. C 379/4 vom 31.12.1994.
- Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil II: Ein gemeinsames Konzept zur Bereitstellung einer Infrastruktur für Telekommunikation in der Europäischen Union. KOM(94) 682 endg., Brüssel, den 25.1.1995.
- Bekanntmachung gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 des Rates bzw. Artikel 3 des Protokolls 21 zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum betreffend einen Antrag auf Negativattest bzw. Freistellung nach Artikel 85

- Absatz 3 EG-Vertrag bzw. Artikel 53 Absatz 3 EWR-Abkommen. Sache IV/35.337 – Atlas (95/C 337/02). ABl. EG Nr. C 337/2 vom 15.2.1995.
- Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehtzen für die Erbringung von Telekommunikationsdiensten. ABl. EG Nr. C 76/8 vom 28.3.1995.
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 90/388/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. KOM(95) 113 endg., Brüssel, den 4.4.1995.
- Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Konsultation zum Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtze. KOM(95) 158, Brüssel, den 3.5.1995.
- IP/95/432: Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur: Bericht über die Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtze.
1854. Tagung des Rates – Telekommunikation – am 13. Juni 1995 in Luxemburg. PRES/95/175. Entschließung zur Entwicklung des zukünftigen ordnungspolitischen Rahmens für die Telekommunikation.
- Entschließung des Rates vom 29. Juni 1995 über die weitere Entwicklung der Mobil- und der persönlichen Kommunikation in der Europäischen Union (95/C 188/02). ABl. EG Nr. C 188/3 vom 22.7.1995.
- Bekanntmachung der Kommission über einen Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. EG Nr. C 197/5 vom 1.8.1995.
- Bekanntmachung der Kommission über einen Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission über die Einführung vollständigen Wettbewerbs auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. C 263/6 vom 10.10.1995.
- Entscheidung der Kommission vom 4. Oktober 1995 über die in Italien dem zweiten Betreiber von GSM-Mobilfunkdiensten auferlegten Bedingungen (95/489/EG). ABl. EG Nr. L 280/49 vom 23.11.1995.
- IP/95/1102: Kommission öffnet Kabelfernsehtze für liberalisierte Telekommunikationsdienste.
- Richtlinie 95/51/EG der Kommission vom 18. Oktober 1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehtzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. L 256/49 vom 26.10.1995.
- Richtlinie 96/2/EG der Kommission vom 16. Januar 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. EG Nr. L 20/59 vom 26.1.1996.

- Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten. ABl. EG Nr. L 74/13 vom 22.3.1996.
- Klage des Königreichs Spanien gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 18. Januar 1996 (Rechtssache C-11/96) und Klage der Portugiesischen Republik gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 18. Januar 1996 (Rechtssache C-12/96). ABl. EG Nr. C 95/5 vom 30.3.1996.
- Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications. ABl. EG Nr. C 17/172 vom 22.1.1996.
- Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG über die Einführung vollständigen Wettbewerbs auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. ABl. EG Nr. C 47/29 vom 19.2.1996.
- European Commission: The Institutional Framework for the Regulation of Telecommunications and the Application of EC Competition Rules. Final Report. Luxembourg 1996.

Energie

- Entscheidung Nr. 2064/86/EGKS der Kommission vom 30.6.1986 über die Gemeinschaftsregelung für Maßnahmen zugunsten des Steinkohlenbergbaus. ABl. EG Nr. L 177/1 vom 1.7.1986.
- Entschließung des Rates vom 16. September 1986 über neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1995 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten. ABl. EG Nr. C 241/2 vom 25.9.1986.
- Arbeitsdokument der Kommission: Der Binnenmarkt für Energie. KOM(88) 238 endg., Brüssel, den 2.5.1988.
- IP/89/752: Commission concludes investigation into Pechiney/EdF electricity contract.
- Entwurf einer Verordnung (EWG) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission. ABl. EG Nr. C 250/5 vom 3.10.1989.
- Entwurf einer Richtlinie des Rates zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise. ABl. EG Nr. C 257/6 vom 10.10.1989.

- Mitteilung der Kommission: Die Vollendung des Binnenmarktes für Erdgas. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Transit von Erdgas im Bereich großer Netze. KOM(89) 334 endg., Brüssel, den 6.9.1989.
- Mitteilung der Kommission: Die Ausweitungen der innergemeinschaftlichen Stromlieferungen: ein grundlegender Beitrag zur Vollendung des Binnenmarkts für Energie. KOM(89) 336 endg., Brüssel, den 29.9.1989.
- Vorschlag einer Richtlinie des Rates über den Transit von Elektrizitätslieferungen über die großen Netze. KOM(89) 336 endg. – SYN 207, Brüssel, den 29.9.1989.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der Energiebinnenmarkt. Erster Fortschrittsbericht. KOM(90) 124 endg., Brüssel, den 18.5.1990.
- Richtlinie 90/377/EWG des Rates vom 29.6.1990 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise. ABl. EG Nr. L 185/16 vom 17.7.1990.
- Mitteilung gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17/62 des Rates über die Reorganisation der Elektrizitätswirtschaft in England und Wales (90/C 191/04). ABl. C 191/9 vom 31.7.1990.
- IP/90/267: Commission authorises aid for UK nuclear electricity sector.
- IP/90/910: Die Kommission genehmigt Stromliefervertrag zwischen EdF und Exxon.
- Richtlinie 90/547/EWG des Rates vom 29.10.1990 über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze. ABl. EG Nr. L 313/30 vom 13.11.1990.
- Richtlinie 91/296/EWG des Rates vom 31.5.1991 über den Transit von Erdgas über große Netze. ABl. EG Nr. L 147/37 vom 12.6.1991.
- Entscheidung der Kommission vom 30. April 1991 in einem Verfahren nach Artikel 85 EWG-Vertrag (IV/33.473 – Scottish Nuclear, Kernenergievereinbarung). ABl. EG Nr. L 178/31 vom 6.7.1991.
- Entscheidung der Kommission vom 16. Januar 1991 in einem Verfahren nach Artikel 85 EWG-Vertrag (IV/32.732 – Ijsselcentrale und andere, 91/50/EWG). ABl. EG Nr. L 28/32 vom 2.2.1991.
- IP/91/39: Kommission fördert die Liberalisierung des niederländischen Strommarktes.
- Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Stellungnahme des Europäischen Komitees Eurelectric zur Frage der Öffnung der Versorgungsnetze. In: Elektrizitätswirtschaft 90(12), 1991, 627–639.
- Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy: Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Electricity Networks, May 1991.
- Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy: Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Natural Gas Networks, May 1991.
- Directive de la Commission du ... relative à la concurrence dans les marchés de l'électricité. Bruxelles, le 22 juillet 1991.

- Eurelectric, Section SIE, Groupe Juridique: Rapport sur la reponse de quelques etats membres a la lettre de »mise en demeure« envoyée par la D.G. IV dans la procedure de l'article 169 du traité CEE. Madrid, octobre 1991.
- Rechtssache T 16/91, Rendo NV u.a. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 18.11.1992, Slg. 1992–9, II-2417.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. KOM(91) 548 endg. – SYN 384, Brüssel, den 21.2.1992.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung und Ausübung von Genehmigungen zur Suche, Exploration und Förderung von Kohlenwasserstoffen, am 25.3.1992 von der Kommission verabschiedet. KOM(92) 110 endg., ABl. EG Nr. C 139/12 vom 2.6.1992.
- IP/92/668: Anwendung der Wettbewerbsregeln im Stromsektor.
- Entscheidung 93/126/EEG der Kommission vom 22.12.1992 betreffend ein Verfahren nach Artikel 85 EWG-Vertrag und Artikel 65 EKGS-Vertrag (IV/33.151 – Jahrhundertvertrag) (IV/33.997 – VIK-GVSt). ABl. EG Nr. L 50/14 vom 2.3.1993.
- Mémoire sur les services publics, remis à la Commission des Communautés européennes par le gouvernement français. Conseils des ministres du 17/3/93 et Procès-verbal hebdomadaire de la Commission n° 1552 de l'année 1993.
- Zweiter Fortschrittsbericht über den Energiebinnenmarkt. KOM(93) 261 endg., Brüssel, den 2.7.1993.
- Europäisches Parlament (12.10.1993): Bericht des Ausschusses für Energie, Forschung und Technologie über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (KOM(91) 0548 endg. – C3–0102/92 – SYN 384) und über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (KOM(91) 0548 endg. – C3–0102/92 – SYN 385), A3–0281/93; PE 203.946/endg./Teile A und B.
- Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. ABl. EG Nr. C 329/150 vom 6.12.1993
- Compte rendu analytique officiel de la séance de l'Assemblée Nationale du 25 novembre 1993, »débat d'orientation sur l'organisation électrique et gazière dans le contexte européen« (82ème séance de la première session ordinaire de 1993–1994).
- Ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce Extérieur, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières: Rapport du Groupe de Travail sur la Réforme de l'Organisation Electrique et Gazière Française (undatiert; erschienen Ende 1993).
- Europäisches Parlament, Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik: Bericht über die »öffentlichen Unternehmen, Privatisierungen und den öffentli-

- chen Dienst in der Europäischen Gemeinschaft«, Berichterstatter: Roberto Spziale (A 3-0254/94/Teil A und B; 19. April 1994). PE 208.630/endg./Teil A, B. Commission Européenne, Service Juridique: A Monsieur Le Président et aux Membres de la Cour de Justice des Communautés Européennes (la Commission contre la République Française). Bruxelles, le 27 avril 1994, JUR (94)03456 (Entwurf). Rechtssache C-393/92, Gemeente Almelo gegen Energiebedrijf Ijsselmij NV, Urteil vom 27.4.1994. Slg. 1994, I-1477.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. KOM(93) 643 endg. – COD 384, 385, Brüssel, den 7.12.1993. Auch veröffentlicht in ABl. EG Nr. C 123/1 vom 4.5. 1994.
- Richtlinie 94/22/EG des Rates über die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen. ABl. EG Nr. L 164/3 vom 30.6.1994.
- Rechtssachen C-156/94, 157/94, 158/94, 159/94, 160/94. ABl. EG Nr. C 202/9 vom 23.7.1994.
- Grünbuch »Für eine Energiepolitik der Europäischen Union«. Luxemburg, Januar 1995.
- National Economic Research Associates (NERA): Evaluation of the French Proposal for a Single Buyer Model, 21 February 1995, London/Rotterdam.
- Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln: TPA and single buyer systems. Producers and parallel authorizations. Small and very small systems. February 28, 1995.
- Arbeitspapier der Kommission über die Organisation des Elektrizitätsbinnenmarktes. SEK(95) 464 endg., Brüssel, den 22.3.1995.
- CEEP: Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen (unbearbeitete Übersetzung). Brüssel, April 1995.
- Rede von Wettbewerbskommissar Van Miert vor dem Kartellrechtsforum am 11.5. 1995 (Speech 95/95).
- IP/95/349: The Commission decides that a proposal to modify the Danish Electricity Act does not involve state aid.
1850. Tagung des Rates – Energie – Luxemburg, den 1. Juni 1995 (7565/95, Presse 159).
- Rechtssache C-19/93 P, Urteil des Gerichtshofes vom 19.10.1995, Rendo NV et al. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Slg. 1995, I-3319.
- Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 25.7.1996 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 96/_/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Beilage des Heft 5/ 1996 der Zeitschrift Recht der Energiewirtschaft.

Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM(96) 443 endg., Brüssel, den 11.9.1996.

Post

Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 1989 über die Erbringung von Eil-Kurierdienstleistungen in den Niederlanden. ABl. EG Nr. L 10/47 vom 12.1.1990.

Entscheidung der Kommission vom 1. August 1990 betreffend die Erbringung internationaler Eilkurierdienstleistungen in Spanien (90/456/EWG). ABl. EG Nr. L 233/19 vom 28.8.1990.

Rechtssachen 48/90 und 66/90, Urteil des Gerichtshofes vom 12.2.1992, Königreich der Niederlande und Koninklijke PTT Nederland NV und PTT Post BV gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Slg. 1992, I-565.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste. KOM(91) 476 endg., Brüssel, den 11.6.1992.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste. ABl. EG Nr. C 42/240 vom 15.2.1993.

Rechtssache C-320/91 P, Strafverfahren gegen Paul Corbeau, Urteil vom 19.5.1993. Slg. 1993, I-2533.

IP/93/264: Kommission leitet förmliches Verfahren gegen Ausgleichssystem der Postunternehmen ein.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste. KOM(93) 247 endg., Brüssel, den 2. Juni 1993.

Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste. ABl. EG Nr. C 48/3 vom 16.2.1994.

Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und speziell über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste. ABl. EG Nr. C 322/3 vom 2.12.1995.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. C 322/22 vom 2.12.1995.

Rechtssache 39/94, Urteil des Gerichtshofes vom 11.7.1996, Syndicat français de l'Express International (SFEI) und andere gegen La Poste und andere. Slg. 1996.

Verkehr

- Entscheidung 87/359/EWG der Kommission vom 22.6.1987 über die Tarifiermäßigungen im Luft- und Seeverkehr, die ausschließlich den spanischen Bewohnern der Kanarischen Inseln und Balearen vorbehalten sind. ABl. EG Nr. L 194/28 vom 15.7.1987.
- Richtlinie des Rates (91/440/EWG) vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. L 237/25 vom 24.8.1991.
- Rechtssache C-179/90, *Merci convenzionali Porto di Genova Spa v Siderurgica Gabrielli Spa*, Urteil vom 10.12.1991. Slg. 1991, I-5889.
- The Future International Regulation of Air Transport, Lecture by John Temple Lang, Institute of Economic Affairs 5/10/1993 (SP93025).
- Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen, Konsultationsunterlage. ABl. EG Nr. C 41/2 vom 11.2.1994.
- Rechtssache C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl gegen Corpo dei Piloti del Porto de Genova*, Urteil vom 17.5.1994. Slg. 1994, I-1783.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft. KOM(94) 590 endg., Brüssel, den 13.12.1994.
- Entscheidung 957/364/EG der Kommission vom 28.6.1995 in einem Verfahren nach Artikel 90 Absatz 3 EG-Vertrag. ABl. EG Nr. L 216/8 vom 12.9.1995.
- Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 21/96, vom Rat festgelegt am 28. März 1996 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 96/_/EG des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft. ABl. EG Nr. C 134/30 vom 6.5.1996.

Verschiedenes

- Verordnung Nr. 17 vom 6.2.1962. Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages. ABl. EG Nr. 62/204 vom 21.02.1962.
- Flaminio Costa v. ENEL* (6/64). Slg. 1964, 1251.
- Richtlinie der Kommission (80/723/EWG) vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. EG Nr. L 195/35 vom 29.7.1980.
- Rechtssachen 188190/80, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich gegen die Kommission – »Öffentliche Unternehmen – Transparenz der finanziellen Beziehungen zum Staat«. Slg. 1982, 2545.

- Entscheidung 85/276/EWG der Kommission vom 24.4.1985 über die in Griechenland vorgeschriebene Versicherung von öffentlichen Vermögen und der von griechischen öffentlichen Banken gewährten Kredite. ABl. EG Nr. L 152/25 vom 11.6.1985.
- Richtlinie der Kommission (85/413/EWG) vom 24. Juli 1985 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. EG Nr. L 229/20 vom 28.8.1985.
- Rechtssache 226/87, Urteil des Gerichtshofes vom 30.6.1988, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Republik Griechenland. Slg. 1988, 3611.
- Rechtssache C-41/90, Klaus Hoefner und Fritz Elser gegen Macrotron GmbH. Urteil vom 23.4.1991. Slg. 1991, I-1979.
- Rechtssache C-260/89: Urteil des Gerichtshofes vom 18.6.1991, ERT gegen Dimotiki Etairia und andere. Slg. 1991, I-2925.
- IP/91/904: Glücksspiele und Binnenmarkt – EG-Kommission veranstaltet bis Ende des Jahres eine Reihe von Hearings.
- Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten (91C 273/02). Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie. ABl. EG Nr. C 273/2 vom 18.10.1991.
- Mitteilung über die Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten bei der Anwendung der Artikel 85 und 86. ABl. EG Nr. C 39/6 vom 13.2.1993.
- Richtlinie 93/84/EWG der Kommission vom 30. September 1993 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. ABl. EG Nr. L 254/16 vom 12.10.1993.
- Rechtssache C-387/92, Urteil des Gerichtshofes vom 15.3.1994, Banco de Credito Industrial SA, nunmehr Banco Exterior de España SA, gegen Ayuntamiento de Valencia. Slg. 1994, I-877.
- Rechtssache C-323/93, Societe Civile Agricole du Centre d'Insemination la Crespelle gegen Cooperative d'Elevage et d'Insemination Artificielle du Departement de la Mayenne. Urteil vom 5.10.1994. Slg. 1994, I-5077.
- Rechtssache T-32/93, Ladbroke Racing Ltd. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Urteil des Gerichts erster Instanz vom 27.10.1994. Slg. 1994, II-1015.
- Rechtssache T-548/93, Ladbroke Racing Ltd. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Urteil des Gerichts erster Instanz vom 18.9.1995. Slg. 1995, II-2565.

Sach- und Personenregister

1992 Review 141, 143, 309

Achse, deutsch-französische 249

Agenda Setting *s. Agendagestaltung*

Agendagestalter, unabhängiger 321

Agendagestaltung 56, 109, 139, 176,
270, 329

- formelle 21, 54, 55, 225, 329
- informelle 54, 55, 56, 181, 309,
331, 341, 342

Akteur

- Druck durch 277
- kollektiv 41, 84
- korporativ, Interessen 41
- nicht-staatlich 305, 315
- privat 129, 170, 174, 260, 303,
315, 320, 338, 341, 343
- staatsnah 91

Aktionsprogramm 108

Alleinkäufermodell 234, 321, 319

- Arbeitsdokument 240
- kontinentale EVU 239
- Mandil-Kommission 235
- Merkmale 237, 238, 242, 243
- Studie 239, 240
- Unterstützung 240, 244, 250

Alter, Karen 96

Anhörung 153

Anpassungskosten 326

Anpassungspflicht, nationale 210

»anticipated reactions« 43

A-priori-Annahmen 44

Arbeitsdokument Energie 192, 193

- Rat 194
- Widerstand 195

Arbeitsteilung, Artikel 100a und
90 III EGV 135, 149, 176,
313

Arbeitsvermittlungsmonopol 296

Argumentation, kontrafaktische 27

Artikel 100a EGV 63

Artikel 169 EGV 69

Artikel 213 EGV 197, 200

Artikel 222 EGV 65

Artikel 26 EGV 208

Artikel 37 EGV 64, 124, 208, 230

Artikel 5 EGV 75, 266

Artikel 7d EGV 271

Artikel 85 EGV 59, 60, 201, 208, 230

- Freistellung 210, 256
- Gemeinde 257

Artikel 85 und 86 EGV 110, 170

- »comfort letters« 74
- Fälle 73
- Telekommunikation 118
- Verordnung Nr. 17 60

Artikel 86 EGV 59, 60, 125, 193,
209, 253, 296

- »automatic abuse theory« 263,
299

- Eigentum als Mißbrauch 160
- Gefahr des Mißbrauchs 136
- Artikel 87 EGV 59, 60
- Artikel 90 EGV 62, 63, 67, 181
 - alternative Netze 165
 - alternative Rechtsprechung 295
 - Änderung 227, 228, 230
 - Ausnahmen 76, 78, 135, 141, 201, 208, 210, 213, 227, 229, 230, 235, 241, 261, 263, 281, 286, 287, 300, 306
 - Deutschland 171
 - Drohung mit 215
 - erste Anwendung 78
 - EuGH 91
 - Europäisches Parlament 94
 - Fachdiskussion 75
 - Frankreich 171, 172
 - Grünbuch 116
 - Interpretation 75, 76, 77, 116, 117, 123
 - Ministerrat 86, 87
 - Rechtsprechung 293
 - Rechtssetzungsbefugnis 124, 301
 - »sleeping beauty« 67
 - strategischer Fehler 215
 - Unternehmen 77
 - Unterstützung 144
 - Ursprung 74, 77
 - Verfahren 80, 81, 155, 307
 - Verfahrensvorschriften 277
 - Vertragsänderung 86, 230, 262
 - Zuständigkeit 82
- Artikel-90-Entscheidung 174, 211, 292, 326
 - GSM 159
 - Niederlande 276
 - Spanien 277
 - Tarifermäßigungen 287
 - Telefónica 159
 - Vertragsverletzungsverfahren 277
- Vorgeschriebene Öffentliche Versicherung 81
- Vorteil 81
- Atlas s. Kooperation
- Aufgaben, öffentliche 67
- Ausgangsbedingungen 330
- Ausschüsse, beratende 88, 89, 93, 203, 206
- Außenministerium, Frankreich 133
- Bangemann-Gruppe 156
 - britische Teilnehmer 162
- Bangemann, Martin 195
- Banken 263, 295
- BASF 254
- »battle of the sexes« 309
- Bedrohung, externe 109
- Beihilfekontrolle 63, 64
- Beihilfen 67
- Bekanntmachung 280, 282
- Beschaffungswesen, öffentliches 194
- Beschäftigung 163, 164, 205
- Beschwerden 72, 73, 93, 158, 175, 254, 268, 277, 306, 317
 - Citibank 285
 - Fluggesellschaften 288
 - Frankreich 192
 - International Express Carrier Conference 283
- Beweislast, Umkehr 263
- Bezüge, internationale 24
- Binnenmarkt 18, 19, 25
- »blame avoidance« 43, 58, 260, 313, 337
- Bodenabfertigung 288, 315, 322, 323, 325, 326, 329
 - gemeinsamer Standpunkt 291
 - Interessenkonstellation 289
 - Mitteilung 289
 - Richtlinienvorschlag 290
- Bötsch, Wolfgang 146, 162, 171, 284
- British Telecom 106, 163

- Brittan, Sir Leon 128, 131, 143, 144,
 212, 214, 215
 Bundeskartellamt 256, 257, 269
 Bundesrepublik 289
 Bundestag 249
 Bundeswirtschaftsministerium 247,
 249
 Burley, Anne-Marie 36

 Caporaso, James 37, 302, 303
 Cardoso E Cunha, Antonio 212,
 214, 222
 CEEP 221, 226, 227, 262
 CEPT 110, 128
 Chirac, Jacques 283
 »common carrier« 195, 203
 COREPER 234
 Corporate Network-Neudefinition
 151

 Datenbasis 27
 »default condition« s. *Rückfall-*
 position
 Dekomponierbarkeit 179, 309
 Delegation 33, 40, 60, 334, 338
 – fallspezifische 181
 – Vorteile 42, 57, 58, 180
 Delegationsverfahren 50
 Delors, Jacques 122, 214, 215
 Demarkationsvertrag, Gassektor 257
 Desama, Claude 223
 Deutsche Bundespost 275
 Deutsche Telekom 161, 162, 175, 305
 – Kabelfernsehnetz 175
 Deutschland, Widerstand Energie-
 binnenmarkt 199
 Dienst, juristischer 68, 69, 117, 121,
 126, 214, 235, 257
 Diensteanbieter 107, 146, 181, 305
 Diensterrichtlinie 126, 128, 131, 158,
 307
 – Annahme 128, 129, 130
 – Klage 133
 – Monopolumfang 149
 Dienststellen, Rivalitäten 68
 Direktwerbung 282, 284
 Diskriminierungsverbot 69
 »divide et impera« 325, 326, 327,
 329, 332, 336
 Druckmittel 170
 Durchleitungsbegehren 318
 Durchsetzungsschwierigkeiten,
 nationale 329

 EdF 235, 255, 268, 319, 340
 – Kompromißbereitschaft 241
 – Krise 252
 – Lieferstopps 203
 – Regierung 246
 – Stromexporte Portugal 193
 – Verschuldung 245
 – Vorteile 239, 240
 – Weigerung 209, 254
 Edward, David 264
 »effet utile« 97
 Einfalluntersuchungen 332
 Eingriffe, staatliche 273
 Einigungsdruck 235
 Einzelfälle 200, 283, 294, 306, 331
 – Artikel 90 EGV 290
 – Energie 320
 – Nachteile 218
 – Paralyse 253
 – Verfolgung 327
 Eisenbahnen 286
 Elektrizität
 – als Ware 207
 – Handel 189
 Elektrizitätsfall 314
 Elektrizitätsliberalisierung
 – Desama-Bericht 231
 – Dokument, kleine Systeme 244
 – Frankreich 202
 – Großbritannien 202

- Probleme 204
- Richtlinienvorschlag 256
- und Telekommunikation 252
- Vorteile 266
- Elektrizitätsrichtlinie 234
 - Kompromißsuche 248, 268, 271
- Elektrizitätssystem, Spannungs-
ausgleich 205
- Elektrizitätsversorgung, Unterschiede
185
- Elektrizitätswirtschaft
 - britische 187
 - deutsche 186, 209, 249
 - französische 188, 223
- Endgerätemonopole 113, 326
 - Entscheidungen 121
- Endgeräterichtlinie 121, 122, 131,
212, 306
 - Ankündigung 119
 - Argumentation 120, 124
 - deutscher Verfahrensbeitrag 123
 - Frankreich 122
 - Ministerratstreffen 122
 - Präzedenzfall 120
 - Risiko 311
- Endvergütungen, Reform 285
- ENEL 255
- Energiebinnenmarkt
 - erster Fortschrittsbericht 206
 - Hemmnisse 193, 194
- Energiepolitik, europäische 190, 191
- Energiesektor 184
 - heterogene Struktur 185
- Energiewirtschaft, Spaltung 206
- Entflechtung
 - Forderung 166
 - organisatorische 160
- Entscheidungsverfahren, internes
50, 234, 316, 328
- Entschließung 147, 148, 279, 336
- Erdgasmarkt 190
- Ermessensspielraum 70, 155
- ETNO 145
- EuGH 73, 95, 241, 260
 - als Druckmittel 263
 - Endgeräteurteil 135
 - Gemeinschaftsgesetzgeber 264
 - Handlungsspielraum 95
 - Klage 307
 - Kontroverse 35
 - Rolle 36, 304
 - Rückendeckung 286
 - Unabhängigkeit 96, 339
 - Unterstützung 312, 315, 335
 - Zurückhaltung 340
- Eurelectric 206, 216, 221, 225
 - Blockade 240
- Europäische Kommission
s. Kommission
- Europäischer Rat 250
- Europäisches Parlament 131, 147,
168, 173, 178, 214, 224, 225,
226, 251, 279, 281, 291, 315
 - »conditional agenda setter«
220
 - Widerstand 286
- Europarecht 17, 37
 - direkte Wirkung 71
 - Höherrangigkeit 65
- EVU
 - Kartell 317, 318
 - langfristiges Interesse 318
- Fachbeamte, bilaterale Kontakte
90, 91
- Fachbürokratien 343
 - Interessen 328, 329
- Fachebene 284
- Fachinteresse 87, 88, 122, 130, 138,
307, 313
- Fährverbindung 292
- Fall
 - Almelo 229, 230, 231, 241, 253,
258, 261

- British Telecom 111, 209, 255, 317
- Campus Oil 208
- Coramine 255
- Corbeau 228, 230, 231, 241, 261, 284
- Fernsehanstalt ERT 297
- »fossil fuel levy« 200
- Genua 297
- Grangevieille 254, 255
- Höfner 296, 297
- Ijsselcentrale 201, 208, 218, 230, 253
- Kleve 255, 256, 269, 319, 327
- La Crespelle 299
- Ladbroke 298, 299, 337
- Leclerc 114
- Modem 113
- Nordhorn 257
- Preisgestaltung EdF 202
- Rendo 201, 230, 258
- schnurlose Telefone 113
- Selfkant 258
- Télé-marketing 114
- Fallauswahl 26, 37
- Fallstudien 20, 27
- FCC 170
- Fluggesellschaften 291
 - Eigenabfertigung 289
- Flughafen 289
 - Landegebühren 292
 - monopolisierter 289
- Flughafendienste 288
- Formelkompromiß 82, 118, 156, 176
- Frankreich
 - komparative Kostenvorteile 194
 - rigide Haltung 245
- Freundschaft, deutsch-französische 129
- Fristverlängerung 173, 174, 178, 310
- Fusionskontrolle 61, 62, 324
- Fusionskontrollverbot 324
- Garrett, Geoffrey 36
- Gasliberalisierung 184, 234, 260, 339
- Gastransitrichtlinie 198, 199
- GATT-Verhandlungen 174
- GD IV 67, 68, 73, 74, 116, 121, 127, 138, 139, 160, 167, 178, 261, 264, 275, 328, 332
 - Federführung 84
 - Frankreich 338
 - französische Regierung 299
 - GD VII 294
 - GD XIII 126, 279
 - GD XIII, Auseinandersetzung 121, 166, 177
 - juristischer Dienst 257
- GD VII 290
- GD XIII 109, 116, 120
- GD XVII 192, 212, 213, 240
 - Federführung 196
- Gebietsabgrenzungen, vertragliche 253
- Gebühren 141
- Gefangenendilemma 33, 34, 57
- Gegenkoalition 247, 325
- Gelegenheitsfenster 62
- Gemeinschaftsrecht, Druck durch 265
- Gemeinschaftstreue 218, 266, 271
- Generalanwalt 132, 133, 134, 261, 262
- Generaldirektionen, Eigenständigkeit 328
- Gericht erster Instanz 73
- Gerichte, nationale 37
- Gewerkschaften 163
- Gipfel, deutsch-französischer 250
- Glaubwürdigkeit 33
- Gleichpreisigkeit 236, 241
- Großanwender 275
- Großkunden, Wettbewerb um 205, 319

- Großverbraucher 222, 267
 – Problem kollektiven Handelns 318
- Grünbuch 93, 267
 – Entschließung 118, 127
 – Infrastruktur 161, 164, 165
 – Mobilfunk 163
 – Mobilkommunikation 157
 – Postpolitik 278
 – Satellitenkommunikation 152
 – Stellungnahmen 117
 – Telekommunikation 115
- Grundsatzurteil 110, 207, 210, 219
- Gruppenfreistellung 288
- Güterverkehrsliberalisierung 324, 325
- GWB 187, 222
- Hafenarbeiten 293
- Handlungsautonomie, suprastaatliche 19
- Handlungsdruck 219
- Handlungsfähigkeit 18, 25, 41
 – nationale 294
 – Voraussetzungen 83
- Handlungsorientierungen 45
- Handlungsressourcen 40, 85
- Handlungsspielraum 42
 – nationalstaatlicher 273
 – relativer 43
- Handlungsvoraussetzungen, interne 41
- Héritier, Adrienne 336
- High Level Committee 143, 164
- Höherrangigkeit 65
- IEA 191
- Import- und Exportmonopole 255, 270, 319
 – Belgien 216
 – Dänemark 235
 – EuGH 235
 – Griechenland 216
 – Großbritannien 216
 – Konsequenzen 212
 – Mitgliedstaaten 216, 217
 – Urteil 263
 – Vertragsverletzungsverfahren 211, 234, 256
- Informationsasymmetrie 42
 – kommissionsintern 328
- Informationsgesellschaft 156
- Infrastrukturen, alternative 148, 158
- Infrastrukturliberalisierung *s. Netzliberalisierung*
- Institutionalisierung eines Verfahrens 173
- Institutionalismus
 – akteurzentrierter 335
 – Rational Choice 334
- Institutionen 45
- Instrument 182
 – Glaubwürdigkeit 215
 – Konsolidierung 140
- Integration
 – negative 18, 83, 341
 – positive 83, 341
- Interessen
 – konstitutionelle 329
 – kurzfristige 254, 269
 – langfristige 269
- Intergouvernementalismus 32, 35, 334, 335
 »intergovernmentalism, liberal« 33, 34
- Integrationsmechanismus 104
- Intransparenz 153
- Jahrhundertvertrag 192
- Jumbo-Rat 162
- Kabelfernsehnetze 160
- Kabelfernsehnetzliberalisierung 168
 – Klage 173

- Kabinett 51, 172
- Ansprechpartner 89
- Kartellamt 210
- Kartellbehörden 72
- Kartellrecht, nationales 60, 66, 77
- Kohlebeihilfen 193, 195
- Kohlepennig 193
- Kohlesubventionen 248
- Komitologie 60, 86
- Kommissare
- »country they know best« 89
 - Rekrutierung 90
 - Unabhängigkeit 85
- Kommission 321
- Abstimmung 127
 - Akzeptanzbedarf 294
 - als Akteur 109
 - als korporativer Akteur 40, 301, 338
 - Ausgangsbedingungen 274
 - Bedeutung 341
 - dauerhafte Stärkung 182
 - Dienststellen 51, 52
 - Drohungen der 325
 - Einfluß der Regierungen 316
 - Eingriffsermessen 260
 - Entscheidung 254
 - Entscheidungsschwierigkeiten 255
 - Ermessensspielraum 298
 - EuGH 339, 340
 - Fachministerien 332
 - Federführung 52
 - Funktionen der 49
 - Glaubwürdigkeit 315
 - Größe 51
 - Grundsatzentscheidung 257
 - Haltung 314
 - Handlungsblockade 330
 - Handlungsfähigkeit 218, 265, 302, 332
 - Handlungsspielraum 300, 338
 - Hüterin der Verträge 49
 - Informationsvorsprung 308
 - Informationsvorteile 328, 337
 - inkrementelles Vorgehen 156, 177, 309
 - intern 127, 306
 - interne Entscheidungsverfahren 68
 - interne Konflikte 84
 - interne Zuständigkeiten 294
 - Kollegium 50, 126
 - Kompetenzausbau 301
 - Kompetenzzuwachs 136, 137
 - konkurrierende Zuständigkeiten 80
 - mitgliedstaatlicher Einfluß 89
 - neolibérale Präferenzen 301
 - Präferenzen 338
 - Ratsrichtlinien 183
 - Rolle 20, 35, 83
 - Rollenkonflikt 321
 - Selbstbindung 219, 307
 - Selbstblockade 317
 - Strategie 138, 306, 314
 - Telekommunikationspolitik 304, 305
 - Unterstützung 148, 214
 - Unterstützung EuGH 311
 - Widerstand 283
 - zögerliches Bild 259
 - Zugeständnisse 128
- Kommissionsrichtlinie 126, 334
- deutscher Widerstand 290
 - Drohung mit der 240, 246, 250
 - Einzelfälle 178
 - Entwurf 212, 213, 214
 - Erlaß 330
 - erste Lesung 154
 - Gegner 167
 - Kabelfernsehnetze 159, 160, 166
 - Konsenserfordernis 168, 342
 - Legitimation 178

- mißglückte 314
- Mitentscheidungsrechte 154
- Mobilfunk 169
- Muster 153
- Pläne 118, 142, 165
- politische Übereinkunft 132
- quasi-legislative 154
- und Ratsrichtlinien 140, 176, 214, 278
- Rücknahme 320
- Unterstützung durch die Niederlande 279
- Verfahren 167, 178, 313
- Veröffentlichung 167, 169, 172
- Vorbereitung 155, 158
- Weisungen 331
- Widerstand 166, 281
- zweite Lesung 168
- Kommissionsstrategie 327
 - Mitgliedstaaten 327
- Kompetenz, delegierte 308
- Kompetenzausweitung 160
- Kompetenzkonflikte 94, 121
- Kompetenzstreitigkeiten 173
- Kompromiß 132, 149, 162, 178
 - deutsch-französischer 282
 - von 1989 165, 309, 314
- Kompromißlösung 178
- Kompromißvorschlag 291
- Konflikt
 - beigelegter 133
 - kommissionsinterner 290
 - theoretischer 23
- Konfrontation, deutsch-französische 202
- Konsenserfordernis 215
- Konsistenzfordernis 268
- Konsultationsverfahren 281
- Konsultation 140, 165
- Konsultationsprozeß 143, 289
- Kontrolle
 - indirekte 268
 - intergouvernementale 336
 - mitgliedstaatliche 19
- Kontrollrechte 34
- Kontrollverlust 35, 43, 44
- Konzessionsvertrag 256, 257
- Kooperation
 - Atlas 170, 172, 175, 308, 325
 - Unisource 174
 - zwischen BT und MCI 170
- Kooperationsbeziehung, langfristige 337
- Kooperationsverhalten 255
- Koordination
 - negative 90, 317
 - positive 90
- Kosten, politische 294, 331
- Kurierdienste 275, 277
- Legitimation 154, 173
- Legitimationsdefizit 94
- Legitimationsproblem 340
- Liberalisierung
 - alternativer Netze 171
 - Befürworter 176, 238
 - britische 138
 - deutsches Mobilfunknetz 171
 - Mobilfunk 326
 - Notwendigkeiten 286
 - Opposition 178
 - Telekommunikation 328
 - ungesteuerte 324
 - Vorbereitung 323
- Liberalisierungsdruck 18, 24, 104, 210, 333
- Liberalisierungsforderungen, nationale 327
- Liberalisierungsgegner, nationale 313
- Lizenzierung 158, 241
- Lufthansa 287
- Luftverkehrsliberalisierung 325

- Maastricht 214, 225, 227
Mandil-Bericht, Parlamentsdebatte 236
Markert, Kurt 269
»market making« 18, 83, 340
Markteingriff 199
Marktfreiheiten 19, 23, 57, 58, 69, 125, 136
Marktöffnung, einseitige 320
Mattli, Walter 36
Matutes, Abel 234
Mayntz, Renate 45, 335
Mehrebenenansatz 24, 39, 335, 342
Mestmäcker, Ernst-Joachim 76
Methode 25
Ministerrat *s. Rat*
Mitgliedstaaten, Staatsverständnis 340
Monopole
– natürliche 183, 189, 204
– private 293
Moravcsik, Andrew 33, 34, 235

Neofunktionalismus 32
– Kritik am 38
Neo-Institutionalismus 24, 39
Netzbetreiber 305
– Meinungsumschwung 145
Netze, transeuropäische 156, 310
Netzliberalisierung 146, 163
Netzmonopol, Begründung 156
Netzöffnung gleich Sozialisierung 200
Neutralität, wirtschaftspolitische 18
Nicht-Implementation 169
»non-decisions« 269
Nullsummenspiel 321

Öffnung, symmetrische 249
Ölkrise 184, 191
ONP 117, 126, 127, 129, 131, 311
Opportunitätskosten 325

Oppositionsmöglichkeiten 122
Ordnung, nationale 181, 184, 268, 271, 285, 309, 319
Oreja, Marcelino 234
Osteuropa 251

Paketlösung 108, 233
Papoutsis, Christos 240, 250
Planung
– Horizont 42
– langfristige 176
– Sicherheit 161
Policy-Entrepreneur 55
Politikansatz
– einheitlicher 20
– inkrementeller 270
– paralleler 275, 287, 301
Politikdiffusion 212, 273
Politikfeld
– supranationales 56
– Voraussetzungen 179
Politik, internationale 31
Politikmuster, Merkmale 301
Politiknetzwerke 40, 269, 328
Politikoptionen 142
Politikprogramm 139
Politikverflechtungsfalle 39
Politikziele 265
Pollack, Mark 42
Posteurop 285
Postliberalisierung, Entscheidung 283
Postminister, französischer 282
Postpolitik 329
– Interessenkonstellation 282
– Marktöffnung 278, 280
– Maßnahmenkatalog 280
– Testfall 282
Postreform I 129
Postreform II 152
Postwesen 274, 315

- Präzedenzfall 122, 138, 256, 265, 272, 306, 312
- Preisgefüge 204, 205, 221
- Preisunterschiede 185, 186
- Primärenergie 184
- Principal-Agent-Ansatz 41, 304, 336
- Prinzipale, multiple 42
- Privatisierung 180
- Haushaltskriterien 175
- Problemsicht, gemeinsame 87
- Produktionsmonopole 256
- PTT-Modell 106
- Quelle 284
- Quersubventionierung 229
- Rabatte 254, 269, 318
- Rat
- Druck auf 329
 - gemeinsamer Standpunkt 129, 199
 - Kompromißsuche 260
 - Schlußfolgerungen 223, 232, 248
- Ratsentschließung 166, 169, 176, 192, 195, 308, 309
- Ratspräsidentschaft 233, 270, 282, 283
- deutsche 238
 - französische 246
 - italienische 250
 - spanische 249, 291
- Ratsrichtlinie
- Einigung 250, 251
 - geänderte 232, 233
 - Inhalt 220
 - Liberalisierungsziele 220
- Ratsverhandlungen, Druck 217
- Recht, supranationales 37
- Rechte, besondere 135, 153
- Rechtsfortbildung *s. Richterrecht*
- Rechtsgrundlage 148
- Rechtswissenschaft 22
- Reform
- britische 239
 - Dänemark 244
 - nationale 105, 222, 238, 265, 284, 291, 320, 325, 327
 - Niederlande 244
 - Spanien 218
- Reformbemühungen, nationale 188
- Reformdruck 105, 138, 179, 245, 274
- durch Deutschland 247
- Regierungen 85, 335
- bilaterale Abstimmung mit Kommission 154
 - Einbindung 139
 - geringes Profil 243
 - indirekte Unterstützung 130
 - Interessenkonstellation 271, 321
 - Koalitionspartner 326
 - Kontrolle 302
 - Kontrollmöglichkeiten 283, 299, 321
 - Kontrollverlust 332
 - liberalisierungsinteressierte 307
 - Mitwirkungsrechte 152
 - Positionsverschiebungen 207
 - Telefonliberalisierung 144
 - Unterstützung 303
 - Widerstand 267, 286
 - zentrale Stellung der 39
- Regierungskonferenz 227, 262, 279, 295
- Regimekonzeptionen 342
- Regulierer, Interessen 145
- Regulierungsrahmen 166
- Regulierungstradition 222
- Remailing 275, 277, 279, 283, 284, 285
- Reziprozität 240
- diffuse 268, 327
 - spezifische 327
- Reziprozitätsforderungen 174, 307

- Reziprozitätsinteressen 178, 239, 331
Reziprozitätsklausel 252, 265, 268
Richterrecht 96, 97
– fehlende Ministerratsbeschlüsse 99
– »legal precedent« 97
– Legitimation 97, 99
Rückfallposition 39, 297, 215, 218, 219, 313, 323, 335, 342
Rundfunk 262
RWE 256
- Sandholtz, Wayne 37, 38, 303, 315
Sanktionsrechte 34
Satellitenliberalisierung, Portugal 153
Scharpf, Fritz W. 39, 45, 335
Schatten der Hierarchie 143
Schiffsreisen 287
Schneider, Volker 40
Schuldeingeständnis 127
Schutzklausel 251
Schwarz-Schilling, Christian 130
Sektorcharakteristika 302, 303
Sektoren, staatsnahe 23, 313, 333
Sektorerfordernisse 330
Sektorlogiken 24, 46
Sektorwachstum 305
Selbstbindung 33, 71, 176, 234, 308, 336
Selbstblockade 328
»service public« 23, 230
– Charta 226, 228
– Debatte 226, 227, 271, 338
– Klausel 251
– Memorandum 226
– Stärkung 261
Single Buyer
 s. Alleinkäufermodell
Situationsdeutung 322
Situationsdeutung, gemeinsame 181, 305
- Slaughter, Anne-Marie 36
SOGT 88, 93, 108, 120, 127, 128, 154
Sozialpolitik 296
Spaak-Bericht 59
Sparkassen 295
SPD 171
Spiel gegen die Natur 311
Standortqualität 266
Standortwettbewerb 221
Stellungnahmen 146
Stone Sweet, Alec 37, 302, 303
Strategie der Kompetenzerweiterung 138
Streiks, französische 249
Stromexporte, französische 198, 247
SWIFT 110
- Tarif 179
Tarifarbitrage 274
Tarifstudie 143
Telefondienstliberalisierung 309
Telefondienstmonopol
– Definition 149, 150, 158
– Verfahren 151
Telekommunikationsgerätehersteller 92
Telekommunikationspolitik
– Anfänge 197
– internationaler Kontext 104
Telekommunikationsreformen, nationale 24
Telenet Vlaanderen 167
Theoriediskussion 342
Theorieperspektive 31
»third party access« (TPA) 204, 220, 221, 319
– Frankreich 322
– Merkmale 242, 243
– Rat 222
– verhandelter 231

- Transaktionen, grenzüberschreitende 38
- Transitrichtlinie 197, 204
– EdF 198
- Transitverweigerung, Spanien 254
- Transparenzrichtlinie 78, 79, 80, 91, 99, 117, 123, 312
– Energie 196
- Transportmonopole 256, 261, 270
- Treffen, trilaterales 246
- Trennung, operative/regulative
Funktionen 119, 133, 160, 281
- Übergangsfristen *s. Verlängerung*
- Übertragungsmonopole 211
- UCPTE 188, 198, 206, 209, 239, 253
- Umweltschutzpolitik 341
- »unbundling« 220
- Ungleichbehandlung 217, 256, 319, 327
- UNIPEDA 196
- Unsicherheit 180, 206, 209, 217, 218, 238
– juristische 312
– Regierungen 305
- Unterstützung 176
– interne 127
– verdeckte 122
- Untersuchungsdesign 49
- Urteil
– British Telecom 112, 113, 311
– Cassis 112, 136
– Diensterichtlinie 136
– Endgeräte richtlinie 133–137
– Energie 304, 311, 339
– Nouvelles Frontières 325
– Philip Morris 61, 324
– Sacchi 77
- Van Miert, Karel 144, 162, 165, 167, 234, 236, 281
- Variable, abhängige 26
- VDEW 246
- Verbot
– Kartell
s. Artikel 85 EGV
– Marktmachtmißbrauch
s. Artikel 86 EGV
- Verfahren, zweigleisige 176
- Verfahrensbeitritt 111
- Verhältnis, langfristiges 317
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 128
- Verhandlungserfolg,
französischer 248
- Verkehrssektor, Vorschriften 286
- Verlängerung 132, 147, 148, 155, 169
- Versicherungen 295
- Versorgungspflicht 221
- Versorgungssicherheit 184, 191, 267
– Gas 199
- Verteilungsfolgen 271
- Verteilungsproblematik 310
- Verteilungsunternehmen 241
- Vertragsänderung 341
- Vertragsverletzungsverfahren 69
– Dauer 259
– Endgeräte richtlinie 125
– Gegenkoalition 151
– Ratsverhandlungen 218
– Sprachmonopol 150
– Verfahrensschritte 69, 70
– Verfolgung 70
- Verweigerungsfall 210
- Veto 90, 317
- Vetomacht 336
- Vetomöglichkeiten 232, 270, 308, 317
- Vetopunkt 314
- Vetorecht 42
- Vetospieler 30, 342
- Vorabentscheidungsverfahren 71, 295, 296
- Vorgehen, inkrementalistisches 176, 177

-
- Vorlageverfahren 253
Vorschlag, deutsch-französischer 283
Vorschlagsrecht *s. Agendagestaltung*
- Wachstum 179
»Wahl des kleineren Übels« 323, 324, 325, 327, 329, 332, 336, 339, 341
Wandel, technischer 179, 183
Weiler, Joseph 342
Weißbuch 191, 196
– zur Wettbewerbsfähigkeit 156
Werle, Raymund 40
Wettbewerbsrecht 17
– Anwendbarkeit 66
– Ausnahmen 66
– Ausweitung 137
– dezentrale Anwendung 72
– Stellenwert 82
– Zielsetzungen 57
- Wettbewerbsrechtsanwendung
– Moratorium 219
– Voraussetzungen 270
Wetten und Glücksspiele 298
Widerstand 279
– interner 177
Wirtschaftsakteure 330, 338
Wirtschaftstätigkeit, transnationale 37
- Ziele, energiepolitische 191
Zukunft, Diskontierung der 138
Zuständigkeit, parallele 53

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)
The Development of Large Technical Systems
1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**
1990 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der
staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn

Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich

Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

Horizontale Politikverflechtung

Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)

Games in Hierarchies and Networks

Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions
1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke

Institutionalisierung der Forschungspolitik

Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993 297 Seiten

Susanne Lütz

Steuerung industrieller Forschungskooperation

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung
1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions
1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

Industrieforschung und Forschungspolitik

Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik
1994 566 Seiten

Philip Manow

Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß

1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)

Deutsche Forschung im Einigungsprozeß

Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel

Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung

Ein Verbandssystem unter Streß
1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Aufbruch und Reform von oben

Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems
1995 415 Seiten

Uwe Schimank

Hochschulforschung im Schatten der Lehre

1995 357 Seiten

Philipp Genschel

Standards in der Informationstechnik

Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung

1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?

Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich

1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 375 Seiten

Dietmar Braun

Die politische Steuerung der Wissenschaft

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«

1997 450 Seiten

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und methodologische Überlegungen

1997 342 Seiten

Marian Döhler

Die Regulierung von Professionsgrenzen

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich

1997 248 Seiten

Jürgen Wasem

Vom staatlichen zum kassenärztlichen System

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland

1997 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998 421 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa
Die Rolle der Europäischen Kommission
1998 403 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998 272 Seiten