

**Das Regulierungsverhalten der Europäischen Kommission -
eine ordnungspolitische Analyse**

INAUGURALDISSERTATION

zur
Erlangung der Würde
eines Doktors der
Wirtschaftswissenschaft
der
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft
der
Ruhr-Universität Bochum

vorgelegt von
Diplom-Ökonom Arnd Busche
aus Bochum
2003

Dekan: Prof. Dr. Hans Dirrigl

Referent: Prof. Dr. Volker Nienhaus

Korreferent: Prof. Dr. Helmut Karl

Tag der mündlichen Prüfung: 30.7.2003

Berichte aus der Volkswirtschaft

Arnd Busche

**Das Regulierungsverhalten
der Europäischen Kommission –
eine ordnungspolitische Analyse**

Shaker Verlag
Aachen 2003

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2003

Copyright Shaker Verlag 2003

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8322-1998-6
ISSN 0945-1048

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen
Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9
Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

Vorwort

An dieser Stelle möchte ich mich bei all jenen Menschen bedanken, die auf unterschiedliche Weise einen besonderen Beitrag zum Entstehen dieser Arbeit geleistet haben.

Bedanken möchte ich mich zunächst bei Herrn Prof. Dr. Volker Nienhaus, der mein Interesse an Europäischer Wirtschaftspolitik im allgemeinen und an der Europäischen Kommission im speziellen weckte, mir während der Anfertigung der Arbeit wertvolle unterstützende Anregungen gab und mir an seinem Lehrstuhl den für das Schreiben einer Dissertation notwendigen zeitlichen Freiraum einräumte. Ein herzliches Dankeschön gebührt auch Herrn Prof. Dr. Helmut Karl für die bereitwillige Übernahme des Korreferats.

Weiterhin möchte ich meine ebenfalls an der Ruhr-Universität beschäftigten wackeren Mitstreiter erwähnen, die, wenn sie es nicht schon vorher waren, während meiner Lehrstuhlzeit Freunde von mir geworden sind. Diese haben mit so manchem aufmunternden Wort und auch in Gesprächen, die nicht unbedingt als wissenschaftlicher Diskurs zu bezeichnen sind, zum guten Gelingen dieser Arbeit beigetragen und dafür gesorgt, dass mir die Unizeit ex post in überaus positiver Erinnerung bleiben wird. Vielen Dank an (Michael Welling), c (Christian Gayer), p (Marcus Heitmann), kdj (Lars Schmidt) und b (Bernd Janson), wobei sich insbesondere letzterer auch als akribischer und kritischer Korrekturleser verdient gemacht hat. Unterstützt hat mich auch mein langjähriger Freund Hendrik Faasch, der mir, obgleich räumlich entfernt, über die Inanspruchnahme moderner Kommunikationsmittel die eine oder andere Ablenkung verschaffte.

Nicht vergessen möchte ich meine Eltern, deren finanzielle Unterstützung mir einen vergleichsweise unbeschwerten Weg zum Diplom geebnet hat. Darüber hinaus erwiesen sich ihre genetischen und erzieherischen Beiträge offenkundig als zuträglich für die Anfertigung dieser Arbeit.

Schließlich und endlich danke ich meiner lieben Freundin Frigga, der es eindrucksvoll gelungen ist, mich in Phasen großer Genervt- und Unzufriedenheit zu ertragen. Ihre ansteckende Fröhlichkeit und Zuversicht trug dazu bei, dass mir während der letzten Jahre niemals all jene Aspekte des Lebens in Vergessenheit gerieten, die ebenfalls wichtig sind.

Inhaltsverzeichnis	VII
Verzeichnis der Abbildungen	XIII
Verzeichnis der Tabellen	XIV
Verzeichnis der Abkürzungen	XV

I	Einleitung	1
1	Einführung in das Thema und Problemstellung	1
2	Gang der Untersuchung	4
II	Institutionelle und theoretische Grundlagen einer Analyse wirtschaftspolitischen Kommissionshandelns	7
1	Die Europäische Kommission: Organisation und Aufgaben	7
1.1	Organisationsstruktur	7
1.1.1	Die politische Kommission	7
1.1.2	Die bürokratische Kommission	9
1.2	Aufgaben	11
1.2.1	Bedeutung der Kommission im Rahmen legislativer Rechtsetzung	11
1.2.1.1	Legislative Funktionen im Überblick	11
1.2.1.2	Legislative Rechtsetzungsverfahren der EU	12
1.2.1.3	Spieltheoretische Analyse des legislativen Entscheidungsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung des Kommissionseinflusses	15
1.2.2	Bedeutung der Kommission im Rahmen exekutiver Rechtsetzung	20
1.2.2.1	Exekutive Funktionen im Überblick	20
1.2.2.2	Kommissionseinfluss im Rahmen der Komitologie	22
1.2.2.3	Wirtschaftspolitische Gestaltung durch Überwachung der Einhaltung europäischen Rechts	25
1.2.3	Exkurs: die Kommission zwischen Autonomie und Mitgliedstaatenabhängigkeit	27
1.3	Fazit	29
2	Zur Schwierigkeit der Nutzung traditioneller NPÖ-Ansätze im Hinblick auf eine Erklärung des Kommissionsverhaltens	29
2.1	Zielfunktion der Kommission vor dem Hintergrund grundlegender NPÖ-Annahmen	29
2.1.1	NPÖ: Annahmen und Grenzen des Forschungsansatzes	29
2.1.2	Ziele der Kommission aus polit-ökonomischer Sicht	33
2.1.2.1	Die Kommission als Förderin des Gemeinschaftsinteresses	33
2.1.2.2	Restriktionen der Kommissionsmitglieder bei der Verfolgung des Institutionenziels	35
2.2	Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung von Modellen ökonomischer Bürokratiethorie zur Analyse des Kommissionsverhaltens	36
2.2.1	Ökonomische Theorie der Bürokratie	36

2.2.1.1	Merkmale bürokratischer Leistungserstellung	36
2.2.1.2	Ein ökonomisches Modell bürokratischer Produktion: Die Budgetmaximierungshypothese NISKANENS und ihre Fortentwicklungen	38
2.2.1.3	Zum Innenverhältnis von Bürokratien	40
2.2.1.4	NPÖ internationaler Organisationen als Weiterentwicklung der ökonomischen Bürokratietheorie	42
2.2.2	Anwendungsversuche auf die Kommission	43
2.2.2.1	Budgetmaximierung als nutzenmaximierende Strategie der Kommission?	43
2.2.2.2	Weitere Gründe für die Unzweckmäßigkeit einer Anwendung der ökonomischen Bürokratietheorie auf die Kommission	45
2.3	Ansätze zur Erklärung des Verhaltens von Politikern in einer repräsentativen Demokratie	47
2.3.1	Ökonomische Theorie der Demokratie	47
2.3.1.1	Nutzenmaximierung von Politikern durch Sicherung des Wahlerfolgs	47
2.3.1.2	Konzeptionelle Schwächen des Medianwählermodells	48
2.3.1.3	Politisches Handeln auf unvollkommenen Märkten	49
2.3.2	Die Kommission im Lichte der ökonomischen Theorie der Demokratie	51
2.4	Fazit	53
3	Rat und Interessengruppen: bedeutende Akteure im Kommissionsumfeld	54
3.1	Rolle des Rates	54
3.1.1	Ministerrat: Aufgaben und Organisationsstruktur	54
3.1.2	Europäischer Rat: Aufgaben und Organisationsstruktur	57
3.1.3	Interne Willensbildung im Ministerrat und Europäischen Rat	59
3.2	Interessengruppen	65
3.2.1	Ökonomische Theorie kollektiven Handelns	65
3.2.1.1	Die Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses durch organisierte Interessen	65
3.2.1.2	Organisationsfähigkeit von Interessen	67
3.2.1.3	Interessengruppen als Nachfrager staatlicher Regulierungen	71
3.2.2	Interessenverbände auf europäischer Ebene	76
3.2.2.1	Grundlagen	76
3.2.2.2	Zum Einfluss organisierter Interessen auf den europäischen Entscheidungsprozess	81
3.3	Fazit	83
4	Regulierungs- und Deregulierungsbestimmungen der europäischen Wirtschaftsverfassung als Grundlage des Kommissionshandelns	84
4.1	Normative Zentralisierungstheorie: Möglichkeiten und Grenzen des Systemwettbewerbs	85

4.2	Wandel der Integrationskonzepte im Zuge des europäischen Einigungsprozesses	89
4.2.1	Integration durch Wettbewerb	89
4.2.2	Integration durch Interventionismus	92
4.3	Vollendung des Binnenmarktes und Gewährleistung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs: Ziele gemeinschaftlicher Politik	95
4.3.1	Rechtsangleichung vs. Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zur Verwirklichung der Grundfreiheiten	95
4.3.2	Artt. 81-89 EGV: Deregulierung durch Sicherstellung des Wettbewerbs oder Regulierung durch großzügige Ausnahmetatbestände?	101
4.3.2.1	Kartellverbot, Missbrauchs- und Beihilfenaufsicht, Fusionskontrolle: Politisierungsgefahren bei Anwendung der Wettbewerbsvorschriften	101
4.3.2.2	Deregulierungs- und Regulierungspotenziale im Bereich staatlicher Monopole	104
4.4	Fazit	107
5	Neuere Erklärungsansätze des Regulierungshandelns der Kommission	107
5.1	Ursachen des Regulierungswachstums auf europäischer Ebene	107
5.2	Deregulierung und Regulierung: widersprüchliche Politikstile oder zwei Instrumente zur Erreichung eines Ziels?	113
5.3	Erklärungsansätze für deregulierende und regulierende Europäisierungsstrategien der Kommission	115
5.3.1	Positive Erklärungsansätze für deregulierendes Kommissionsverhalten	115
5.3.1.1	Kompetenzausweitung durch Deregulierung	116
5.3.1.2	Deregulierung als Folge knapper personeller Ressourcen	117
5.3.1.3	Europäische Problemlösungsfähigkeit: institutionelle Stärke negativer Integration	118
5.3.1.4	Nachfrageinduzierte Deregulierung	120
5.3.1.5	Deregulierung als Reaktion auf die öffentliche Meinung	124
5.3.1.6	Endogenisierung deregulierenden Kommissionsverhaltens: Zusammenfassung	126
5.3.2	Positive Erklärungsansätze für regulierendes Kommissionsverhalten	126
5.4	Fazit	129
6	Regulierungsreformen und 'Good Governance': Grundlagen und Umsetzung im europäischen Kontext	129
6.1	Normative Argumente für und Grundsätze von Regulierungsreformen	130
6.1.1	OECD-Vorschläge im Hinblick auf eine Steigerung der Regulierungsqualität	130
6.1.2	Vorschläge für eine Verbesserung des gemeinschaftlichen Regulierungshandelns	135
6.2	Reform europäischen Regierens: Weißbuch der Kommission	137
6.2.1	Wesentliche Inhalte des Weißbuchs	138

6.2.2	Kritik der Kommissionsvorschläge und weitere Ansätze zur Verbesserung des Regierens auf europäischer Ebene	140
6.2.2.1	Grundlagen	140
6.2.2.2	Neuerrichtung und Kompetenzausweitungen „unabhängiger“ Agenturen	143
6.3	Fazit	150
III	Empirische Überprüfung des Kommissionshandelns I: Luftverkehrspolitik	152
1	Erwartungen in Bezug auf die Kommissionspolitik	152
2	Theoretische und institutionelle Grundlagen sowie positive Erklärung des Marktöffnungsprozesses im europäischen Luftverkehr	154
2.1	Normative Regulierungsbegründungen	154
2.1.1	Ökonomische Besonderheiten	154
2.1.2	Politische Motive	159
2.2	Europäische Luftverkehrsmärkte im Vorfeld der Deregulierung	161
2.3	Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs: historischer Überblick über die Gemeinschaftsaktivitäten	162
2.3.1	Vertragliche Grundlagen	162
2.3.2	Erste Marktöffnungsansätze der Kommission	165
2.3.3	Liberalisierungsmaßnahmen der Gemeinschaft	166
2.3.3.1	Erstes Liberalisierungspaket 1987	166
2.3.3.2	Zweites Liberalisierungspaket 1990	167
2.3.3.3	Drittes Liberalisierungspaket 1992	168
2.4	Polit-ökonomische Erklärung des Marktöffnungsprozesses im Luftverkehr	169
2.4.1	Kommission	170
2.4.2	EuGH-Urteile als Impulse liberaler Luftverkehrspolitik	172
2.4.3	Ministerrat	174
2.4.4	Interessengruppen	175
2.4.4.1	Luftverkehrsgesellschaften	175
2.4.4.2	Konsumenten von Luftverkehrsdienstleistungen	177
2.4.4.3	Sonstige Interessen	178
2.4.5	Erklärung der europäischen Luftverkehrs deregulierung: Zusammenfassung	180
2.5	Fazit	181
3	Ordnungspolitische Beurteilung der Marktöffnung	182
3.1	Rechtliche Defizite	182
3.1.1	Marktzugang	182
3.1.2	Preisbildung	183
3.1.3	Wettbewerbsrecht	185
3.1.4	Start- und Landerechte: Markteintrittsbarrieren im Luftverkehr	189
3.1.4.1	Problemstellung	189
3.1.4.2	Institutionelle Grundlagen der europäischen Slotvergabe	191

3.1.4.3	Möglichkeiten und Grenzen ordnungsconformer Slotallokation	193
3.1.5	Beziehungen zu Drittstaaten	196
3.2	Ökonomische Auswirkungen	199
3.2.1	Anbieter	199
3.2.2	Wettbewerbsstruktur	200
3.2.3	Preise	203
3.2.4	Bildung Strategischer Allianzen: Kooperation zum Wohl des Verbrauchers oder Instrument zur Ausschaltung des Wettbewerbs?	204
3.3	Fazit	208
4	Aktuelle Luftverkehrspolitik der Kommission: Marktöffnungssicherung und Binnenmarktflankierung	208
4.1	Maßnahmenvorschläge der Kommission	208
4.1.1	Neuregelung der Slotverordnung	208
4.1.2	Luftverkehrspolitik bis 2010: zukünftige Prioritäten der Kommission	211
4.1.3	Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums	212
4.1.3.1	Problemstellung	212
4.1.3.2	Ansatz der Kommission	214
4.1.4	Binnenmarktflankierung	217
4.1.4.1	Verbraucherschutz	217
4.1.4.2	Umweltschutz	219
4.1.4.3	Flugsicherheit	221
4.2	Bewertung der Kommissionspolitik	222
4.2.1	Charakterisierung der Politikstile	223
4.2.1.1	Marktöffnungspolitiken	223
4.2.1.2	Flankierung der Marktöffnung	227
4.2.2	Beurteilung der Kommissionspolitik	228
4.2.2.1	Übereinstimmung der Kommissionspolitik mit Regulierungsreformgrundsätzen der OECD	229
4.2.2.2	Übereinstimmung der Kommissionspolitik mit Grundsätzen des Weißbuches „Europäisches Regieren“	234
4.3	Fazit	235
IV	Empirische Überprüfung des Kommissionshandelns II: Schienenverkehrspolitik	237
1	Erwartungen in Bezug auf die Kommissionspolitik	237
2	Theoretische und institutionelle Grundlagen sowie positive Erklärung der Marktöffnung im europäischen Schienenverkehr	238
2.1	Normative Regulierungsbegründungen	238
2.1.1	Ökonomische Besonderheiten	238
2.1.2	Politische Motive	242
2.2	Institutionelle Grundlagen	243
2.2.1	Primärrechtliche Vorgaben	243

2.2.2 Erste sekundärrechtliche Maßnahmen	245
2.3 Schienenverkehrsmärkte im Vorfeld der Marktöffnung	248
2.4 Vergleich der Eingriffsbegründungen und Regulierungsregime im Schienen- und Luftverkehr	252
2.5 Polit-ökonomische Erklärung der Marktöffnung	254
2.5.1 Liberalisierungswiderstände	254
2.5.2 Polit-ökonomische Erklärung der Marktöffnung	259
2.6 Fazit	262
3 Leitlinien für die Behandlung monopolistischer Bottlenecks im Schienenverkehr	263
3.1 Tarifierungsgrundsätze: Steigerung allokativer Effizienz bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Fixkostenproblematik	263
3.1.1 Grundlagen	263
3.1.2 Optionale zweistufige Tarife	266
3.2 Grundsätze für die Ermöglichung eines diskriminierungsfreien Schieneninfrastrukturzugangs	269
3.3 Ansätze einer institutionellen Ausgestaltung von Regulierungsregimen im Netzbereich	274
3.4 Fazit	276
4 Aktuelle Eisenbahnpolitik	277
4.1 Umsetzung europäischer Richtlinien in den Mitgliedstaaten	278
4.1.1 Trennung von Netz und Betrieb	278
4.1.2 Infrastrukturzugang und Trassenpreisbildung	280
4.2 Gemeinschaftliche Aktivitäten seit Mitte der 90er Jahre	284
4.2.1 Darstellung der Maßnahmen	284
4.2.1.1 Vertikale Desintegration	284
4.2.1.2 Trassenpreisgrundsätze	285
4.2.1.3 Fortführung der Marktöffnung	286
4.2.1.4 Eisenbahnsicherheit und technische Verknüpfung von Schienennetzen	287
4.2.1.5 Internationale Schienenverkehrsbeziehungen	289
4.2.1.6 Gemeinsame Infrastrukturpolitik im Bereich TEN	289
4.2.1.7 Ausblick auf zukünftige Maßnahmen	291
4.2.2 Bewertung der Kommissionspolitik	293
4.2.2.1 Charakterisierung des Politikstils	293
4.2.2.2 Inhaltliche Bewertung	296
4.2.2.3 Überprüfung der Einhaltung allgemeiner Regulierungsreformgrundsätze	304
4.3 Fazit	308
V Schlussbetrachtung	310
Literaturverzeichnis	316