

Böckem, Andrea

**Working Paper**

## Die Bedeutung der EU-Institution in der Klimapolitik: Eine Public-Choice-Analyse

HWWA Discussion Paper, No. 66

**Provided in Cooperation with:**

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

*Suggested Citation:* Böckem, Andrea (1998) : Die Bedeutung der EU-Institution in der Klimapolitik: Eine Public-Choice-Analyse, HWWA Discussion Paper, No. 66, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19187>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Die Bedeutung der EU-Institutionen in der Klimapolitik**

**- eine Public Choice-Analyse -**

Alexandra Böckem

HWWA-Diskussionspapier

**66**

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg

1998  
ISSN 1432-4458

		<b>Inhalt</b>	
<b>Zusammenfassung</b>			7
<b>1. Einleitung</b>			8
<b>2. Die Entwicklung der EU-Klimapolitik</b>			9
2.1	Phase eins: Problemerkennung		9
2.2	Phase zwei: Erarbeitung eines Maßnahmenpakets durch die Kommission		9
2.3	Phase drei: Beschlußfassung und Umsetzung des Klimapakets		11
<b>3. Die klimapolitischen Entscheidungsverfahren in der EU</b>			16
3.1	Das Konsultationsverfahren (Art. 189a)		17
3.2	Das Kooperationsverfahren (Art. 189c)		19
3.3	Das Mitentscheidungsverfahren (Art. 189c)		22
<b>4. Die Machtverteilung zwischen den europäischen Institutionen</b>			25
4.1	Ein spieltheoretisches Modell: Annahmen und Definitionen		26
4.2	Die Bestimmung von Macht im spieltheoretischen Modell		31
4.2.1	Das Konsultationsspiel		32
4.2.1.1	Lösung des Konsultationsspiels		33
4.2.1.2	Interpretation der Ergebnisse: Die Kommission als agenda-setter		35
4.2.2	Das Kooperationsspiel		36
4.2.2.1	Die Lösung des Kooperationsspiels bei einem unterstützenden Rat		39
4.2.2.2	Die Lösung des Kooperationsspiels bei einem einstimmigen Rat		40
4.2.2.3	Interpretation der Ergebnisse: begrenzter Einfluß des EP		42
4.2.3	Das Mitentscheidungsspiel		43
4.2.3.1	Die Lösung des Mitentscheidungsspiels		45
4.2.3.2	Interpretation der Ergebnisse: hohe Übereinstimmung zwischen Kooperation und Mitentscheidung		48
4.3	Fazit		49
<b>5. Die Bedeutung der Machtverteilung für die Klimapolitik</b>			50
5.1	Die klimapolitische Interessenlage der EU-Institutionen		50
5.1.1	Das Europäische Parlament		50
5.1.2	Die Kommission		52
5.1.3	Der Ministerrat		54
5.2	Die Verbindung von Macht- und Interessenanalyse		55
5.2.1	Die relative Lage der Präferenzen der Institutionen		56
5.2.2	Eine Anwendung der bisherigen Erkenntnisse auf klimapolitische Maßnahmen in der EU		56
5.3	Schlußfolgerungen		59
<b>6. Grenzen der Betrachtung</b>			60
<b>Literaturverzeichnis</b>			63
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>			67
<b>Notation des Modells</b>			68



## ZUSAMMENFASSUNG

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, anhand des Instrumentariums der Neuen Politischen Ökonomie die zu beobachtenden Ineffizienzen in der europäischen Klimapolitik zu erklären. Diese bestehen zum einen in einer Bevorzugung ineffizienter klimapolitischer Instrumente gegenüber anreizorientierten Maßnahmen wie beispielsweise der CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer. Darüber hinaus ist eine Diskrepanz zwischen weitgesteckten Emissionsreduktionszielen und deren mangelhafter Umsetzung zu erkennen. Trotz der Überlegenheit europaweiter Maßnahmen im Klimaschutz ist die diesbezügliche Politik der EU weiterhin von unkoordinierten nationalen Programmen geprägt.

Die EU-Klimapolitik ist ein Teilbereich der europäischen Umweltpolitik, welche ihre Legitimation aus Art. 130r-t EGV erhält. Nach Art. 130s EGV kommen in der Umwelt- bzw. Klimapolitik drei verschiedene Beschlußverfahren zur Anwendung: das Konsultations-, das Kooperations- und das Mitentscheidungsverfahren. Diese Entscheidungsverfahren legen fest, inwieweit die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament an der Legislative der EU beteiligt sind. Um den daraus resultierenden Einfluß der drei Institutionen auf das politische Ergebnis bestimmen zu können, wird ein Ansatz verwendet, der eine Verbindung der Theorie räumlicher Wahlmodelle mit der nicht-kooperativen Spieltheorie darstellt. Hierin werden die Entscheidungsverfahren jeweils als ein mehrstufiges Spiel in extensiver Form abgebildet. Der Einfluß einer EU-Institution auf die Entscheidungsfindung kann in dem Modell anhand des Abstands der gleichgewichtigen Lösung des Spiels von dem idealen Punkt des diese Institution repräsentierenden Spielers gemessen werden. Es zeigt sich, daß der Rat als beschlußfassendes Organ und die Kommission als agenda-setter den Gesetzgebungsprozeß dominieren, während das EP kaum fähig ist, einen Einfluß auf die Legislative auszuüben.

Um die Einflußverteilung zwischen den EU-Institutionen als Erklärungsansatz für die europäische Klimapolitik verwenden zu können, werden die diesbezüglichen Interessenlagen der drei legislativen Organe untersucht. Die Verbindung der Macht- mit der Interessenanalyse zeigt, daß die EU-Klimapolitik vom Ministerrat dominiert wird und damit das bei den jeweiligen Entscheidungen erforderliche Quorum eine bedeutende Rolle für die Durchsetzbarkeit von klimapolitischen Maßnahmen spielt. Daher bergen Maßnahmen außerhalb des Klimapaktes ein größeres Potential für den Klimaschutz als solche, die auf der Grundlage des Art. 130s(2) und damit einstimmig beschlossen werden. Die Bevorzugung ineffizienter Instrumente ist ein Resultat der Präferenzen sowohl der Kommission als auch sämtlicher Ratsmitglieder.

## 1. EINLEITUNG

Vor dem Hintergrund der bedrohlichen Folgen der globalen Erwärmung hat die Klimapolitik in den letzten 10 Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Da es sich hierbei um ein internationales Umweltproblem handelt, setzt seine Lösung eine Kooperation auf übergeordneter Ebene wie beispielsweise der Europäischen Union voraus<sup>1</sup>. Die Betrachtung der europäischen Klimapolitik zeigt allerdings, daß nicht auf die Empfehlungen der Wirtschaftstheorie zurückgegriffen wird. Trotz der Überlegenheit europaweiter Maßnahmen im Klimaschutz ist die diesbezügliche Politik der EU immer noch von nationalen Programmen geprägt. Darüber hinaus ist eine Bevorzugung ineffizienter Instrumente wie Auflagen und Subventionen gegenüber anreizorientierten Maßnahmen zu erkennen. Ein weiteres Defizit liegt in der Diskrepanz zwischen weitgesteckten CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen und deren mangelhafter Umsetzung.

Das Ziel des vorliegenden Diskussionspapiers ist es, mit Hilfe des Instrumentariums der Neuen Politischen Ökonomie

- die Einflußmöglichkeiten der an der Gesetzgebung der EU beteiligten Organe - Rat, Europäisches Parlament und Kommission - auf das Ergebnis klimapolitischer Entscheidungsverfahren zu bestimmen und
- die klimapolitischen Positionen der drei Institutionen zu ermitteln,
- um aus einer Verbindung der Macht- und Interessenanalyse eine mögliche Erklärung für die zuvor genannten Ineffizienzen der europäischen Klimapolitik zu finden.

Der Aufbau der Untersuchung gestaltet sich wie folgt: Im zweiten Kapitel wird zunächst ein Überblick über die auf europäischer Ebene vorgeschlagenen und umgesetzten klimapolitischen Instrumente gegeben. Kapitel 3 beschäftigt sich mit den relevanten Entscheidungsverfahren in der EU und erläutert, welche Form der Beschlußfassung für welche Klimaschutzmaßnahmen gemäß den verschiedenen Verträgen angewendet wird. Das vierte Kapitel ermittelt die Machtverteilung zwischen den europäischen Institutionen beim Konsultations-, Kooperations- und Mitentscheidungsverfahren anhand eines spieltheoretischen Modells. Die Analyse gibt Aufschluß darüber, wieviel Einfluß die drei an der Gesetzgebung der EU beteiligten Institutionen auf die Politikentscheidung haben. Kapitel 5 beginnt mit einer Untersuchung der klimapolitischen Präferenzen von Rat, EP und Kommission. Anschließend werden die Ergebnisse aus der Macht- und der Interessenanalyse zu einem Erklärungsansatz für die klimapolitischen Maßnahmen der

---

<sup>1</sup> Der Treibhauseffekt ist ein Paradebeispiel für einen internationalen externen Effekt bzw. ein internationales öffentliches Gut. Einen Überblick über die Problematik internationaler Umweltschäden gibt Kirchgässner (1995).

EU verknüpft. Das sechste Kapitel setzt sich mit den Grenzen der Betrachtung und deren Bedeutung für das Ergebnis der public choice-Analyse auseinander.

## **2. DIE ENTWICKLUNG DER EU-KLIMAPOLITIK**

Die Auseinandersetzung der Institutionen der EU mit dem Problem des Klimawandels begann Mitte der achtziger Jahre. Die daraus folgende Entwicklung der europäischen Klimapolitik hat sich in drei Phasen vollzogen<sup>2</sup>, welche im folgenden dargestellt werden.

### **2.1 Phase eins: Problemerkennung**

Im November 1988 gab die EU-Kommission eine erste Mitteilung an den Ministerrat über die wissenschaftlichen Grundlagen des Klimaproblems, in welcher sie mögliche, jedoch noch nicht präzierte Aktionen vorschlug (Europäische Kommission 1988). Dies geschah zeitgleich mit der Errichtung des Intergovernmental Panel on Climate Change und war somit auch von den internationalen Entwicklungen im Klimaschutz beeinflusst. Bei dem gemeinsamen Treffen der Umwelt- und Energieminister der EU am 29. Oktober 1990 einigte man sich darauf, die CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Diese Erklärung besaß keine legale Verbindlichkeit für die EU-Staaten und war an vergleichbare Maßnahmen anderer Industriestaaten gebunden. Erst über ein Jahr später, am 13.12.1991, forderte der Umwelt- und Energieministerrat die Kommission auf, ein konkretes Maßnahmenpaket zu entwerfen, um bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio die Ernsthaftigkeit des Ziels zu unterstreichen. Dies ebnete der EU den Weg für eine Führungsrolle in den internationalen Klimaverhandlungen (Lenschow 1996, S. 92).

### **2.2 Phase zwei: Erarbeitung eines Maßnahmenpakets durch die Kommission**

Nach der Annahme eines gemeinschaftlichen Stabilisierungsziels und der konkreten Aufforderung durch den Rat war es nun Aufgabe der Kommission, Strategien zur Umsetzung dieses Ziels zu erarbeiten<sup>3</sup>. Zu diesem Zweck gründete die Kommission ein ad hoc Komitee aus Vertretern aller Generaldirektionen, die von der Klimapolitik

---

<sup>2</sup> Vgl. Haigh (1996), S. 161-180. Haigh unterscheidet insgesamt vier Phasen, die letzten zwei können jedoch inhaltlich zusammengefaßt werden.

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung dieser Phase der Erarbeitung eines Klimaschutzprogramms und der damit verbundenen Probleme findet sich in Skjaereth (1994), S. 27-32.

betroffen waren. Im Laufe der Zusammenarbeit bildeten sich drei zentrale Akteure heraus: GD XI (Umwelt), GD XVII (Energie) und GD XXI (Steuern)<sup>4</sup>.

Ein Standbein des Klimapakets der EU-Kommission war die Erarbeitung sogenannter "no-regrets"-Strategien, d.h. Maßnahmen, die auch ohne das Klimaschutzziel ökonomisch sinnvoll wären. In diesem Zusammenhang entwickelten die Generaldirektionen für Umwelt und Energie in gemeinsamer Arbeit ein Programm zur Förderung von energieeffizienten und regenerativen Technologien (Europäische Kommission 1992a, 1992b)<sup>5</sup>.

Den zweiten Schwerpunkt der EU-Klimapolitik sahen GD XI und GD XVII in dem Einsatz finanzpolitischer Instrumente. Der Vorschlag einer EU-weiten CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer stieß jedoch auf heftigen Widerstand, sowohl intern durch die Generaldirektion für Steuern als auch extern durch die Mitgliedstaaten und diverse Interessenverbände<sup>6</sup>. Der in der Kommission letztlich ausgehandelte Kompromiß beinhaltete zum einen eine sogenannte Konditionalitätsklausel - d.h. die Einführung der Steuer wurde von vergleichbaren Maßnahmen der Haupthandelspartner der EU abhängig gemacht - und zum anderen vielfältige Ausnahmeregelungen für energieintensive Industrien (Europäische Kommission 1992c).

Im Juni 1992, unmittelbar vor der Rio-Konferenz, legte die Kommission ein strategisches Paket zur europäischen Klimapolitik vor, welches die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 12% auf der Basis von 1990 bis zum Jahre 2000 (dies entsprach dem Stabilisierungsziel) ermöglichen sollte. Es umfaßte die folgenden vier Maßnahmen (Europäische Kommission 1992d)<sup>7</sup>:

- eine Rahmenrichtlinie über die Energieeffizienz (SAVE): Sie sah ordnungspolitische Maßnahmen vor, die zu einer effizienteren Nutzung vorhandener Energiequellen führen. Sein Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion sollte bei 3% liegen;
- eine Entscheidung über die Vergrößerung des Marktanteils der erneuerbaren Energieträger (ALTENER): Diese Maßnahme umfaßte die Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energiequellen und sollte einen Rückgang der Emissionen um 1% bewirken;

---

4 Insgesamt waren zehn Generaldirektionen in dem Komitee vertreten. Vgl. Lenschow (1996), S. 92.

5 Diese Programme schlossen sich nahtlos an bestehende Politikziele der EU bezüglich einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik an. Vgl. Europäischer Rat (1986).

6 Zur Diskussion um die CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer vgl. Skjaereth (1994), S. 28-31 oder Müller-Kraenner/Knospe (1996), S. 131-150.

7 Obwohl die Kommission die Bedeutung des Verkehrssektors für das Klimaproblem erkannte, schlug sie diesbezüglich keine konkreten Maßnahmen im Rahmen des Klimapakets vor. Vgl. Lenschow (1996), S. 97-99.

- eine Richtlinie über eine kombinierte CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer: Diese Steuer sollte zu 50% auf den Energiegehalt und zu 50% auf den Kohlenstoffgehalt der verwendeten Primärenergieträger erhoben werden. Der Steuersatz sollte schrittweise angehoben werden, um den Unternehmen und Haushalten genügend Zeit für Anpassungsreaktionen zu geben. Die Kommission erhoffte sich davon einen Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen zwischen 3 und 5,5%, je nach Umfang der Steuerbefreiungen (Grubb 1995, S. 44);
  - eine Entscheidung über einen Überwachungsmechanismus zur Beobachtung der CO<sub>2</sub>- und anderer Treibhausgasemissionen in der EU. Ziel des Überwachungsprogramms war die Stärkung nationaler Klimapolitiken, welche zusammen mit den europaweiten Strategien zur Erfüllung des Stabilisierungsziels beitragen sollten (Grubb 1995, S. 44).
- Dieses Maßnahmenpaket war die Ausgangsbasis, auf der die EU zusammen mit 156 Staaten in Rio die Klimarahmenkonvention (KRK) unterzeichnete, welche den völkerrechtlich verbindlichen Rahmen für die weitere internationale Zusammenarbeit im Klimaschutz schafft<sup>8</sup>.

### 2.3 Phase drei: Beschlußfassung und Umsetzung des Klimapakets

Im folgenden soll ein Überblick darüber gegeben werden, welche der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden konnten und wie die momentane Klimapolitik in der EU aussieht.

#### *CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer*

Die kombinierte Kohlenstoff- und Energiesteuer war nicht nur bis zum Zeitpunkt des endgültigen Kommissionsvorschlags, sondern auch in der darauffolgenden Phase im Ministerrat äußerst umstritten. Der größte Widerstand kam von seiten Großbritanniens, welches sich auf das Subsidiaritätsprinzip berief, und von den Kohäsionsländern, die zu große Belastungen für ihre sich entwickelnden Volkswirtschaften befürchteten. So konnte die für einen Beschluß notwendige Einstimmigkeit nicht erreicht werden<sup>9</sup>. Auf dem Gipfeltreffen der Regierungschefs im Dezember 1994 wurde die EU-weite CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer endgültig verworfen und man einigte sich darauf, die Einführung dieser Steuer den Mitgliedstaaten selber zu überlassen. 1995 legte die Kommission eine neue Vorlage mit Empfehlungen für fakultative Steuersätze vor (Europäische Kommission 1995a).

---

<sup>8</sup> Für eine Übersicht über die internationalen Klimaverhandlungen vgl. Quennet-Thielen (1996), S. 75-86.

<sup>9</sup> Zu den verschiedenen Entscheidungsverfahren in der Klimapolitik s. Kap. 3.

## *SAVE*

Während die ursprünglichen Vorschläge der Kommission zum SAVE-Programm eine europäische Energiepolitik anstrebten, wurde diese Idee im Laufe der Verhandlungen immer stärker verwässert<sup>10</sup>, so daß man sich schließlich nur auf eine Rahmenrichtlinie einigte (Europäischer Rat 1993a)<sup>11</sup>. Dies bedeutet, daß die EU die generellen Ziele vorgibt, zu deren Realisierung die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen müssen. Sowohl der Umfang der Aktionen als auch deren konkrete Ausgestaltung bleibt also den einzelnen Ländern überlassen. Ebenfalls aufgegeben wurde die Festlegung genauer Zielwerte und Zeitpläne, die in dem Vorschlag von 1992 noch enthalten waren. Insgesamt führt die Aufweichung des ursprünglichen SAVE-Programms dazu, daß die Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die EU erschwert wird und eine Berechnung des Reduktionserfolges mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Der Beitrag, den SAVE für den Klimaschutz leisten kann, hängt also von dem Umfang und der Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen ab. SAVE I lief bis 1995 und wurde mit 35 Mio. Ecu finanziert (Palinkas/Maurer 1997, S. 217). Es wurde zwar verlängert, aber das Budget für SAVE II wurde gegenüber dem Vorschlag der Kommission von 150 Mio. Ecu auf 45 Mio. zusammengestrichen (Collier 1996, S. 56).

Wesentlich bedeutsamer als SAVE ist die Finanzierung von Forschung bezüglich effizienterer Energiebereitstellung und Energieeinsparungsprojekten<sup>12</sup>. Darüber hinaus wird eine Richtlinie zur Integrierten Ressourcenplanung diskutiert, die ebenfalls einen Anreiz zur Energieeinsparung setzen könnte. Insgesamt umfaßt die allgemeine Energiepolitik der EU eine Vielzahl von Maßnahmen, die klimapolitisch von hoher Relevanz sind<sup>13</sup>.

## *ALTENER*

Das ALTENER-Programm ist ebenfalls als Rahmenprogramm für den Zeitraum von 1993-1997 in Kraft getreten (Europäischer Rat 1993b). Es gibt den Mitgliedstaaten konkrete Zielsetzungen über den Anteil von erneuerbaren Energiequellen an der gesamten Energieversorgung vor. Mit 40 Mio. Ecu wurden dem ALTENER-Programm nur relativ geringe finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Auch bei dieser Maßnahme wird der Einfluß auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen eher gering sein, zumal sich der Effekt stark

---

<sup>10</sup> Von den 13 geplanten Richtlinien wurden schließlich nur vier beibehalten. Vgl. Newell (1997).

<sup>11</sup> Vgl. Lenschow (1996), S. 96. Die Rahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, in sechs konkret benannten Gebieten Programme zu entwickeln.

<sup>12</sup> Hierfür wurden im 4. Forschungsrahmenprogramm 48 bzw. 145 Mio. Ecu bereitgestellt. Vgl. Palinkas/Maurer (1997), S. 215ff.

<sup>13</sup> Vgl. Collier (1996), S. 56f. Dazu gehört z.B. die 1996 verabschiedete Richtlinie zur Energieeffizienz von Kühlschränken (Europäische Kommission 1996a).

zeitverzögert einstellen wird. Fraglich wird der Erfolg der Förderung erneuerbarer Energiequellen auch durch die parallel laufende Energiemarktliberalisierung, in der umwelt- und klimapolitische Fragestellungen kaum eine Rolle spielen. 1997 legte die Kommission (Europäische Kommission 1997a) einen Entwurf für ALTENER II mit einer Laufzeit von 1998-2002 vor, in dem die Finanzierungsfrage jedoch ausgeklammert wurde.

Auch für dieses Programm gilt, daß der Erforschung erneuerbarer Energiequellen durch das 4. Forschungsrahmenprogramm (1994-1998) ein wesentlich höheres Finanzierungsvolumen von 270 Mio. Ecu bereitgestellt wurde (Palinkas/Maurer 1997, S. 215f).

### *Überwachungsmechanismus*

Aus den bisherigen Ausführungen kann gefolgert werden, daß der Großteil des Stabilisierungsziels der EU durch nationale Maßnahmen erreicht werden muß. Damit liegt das größte Gewicht auf dem Überwachungsmechanismus, der vom Ministerrat im Juni 1993 beschlossen wurde (Europäischer Rat 1993c). Der Überwachungsmechanismus verpflichtet alle Mitgliedstaaten, einmal jährlich der Kommission über die ergriffenen klimapolitischen Maßnahmen und die daraus zu erwartenden CO<sub>2</sub>-Reduktionserfolge zu berichten. Die Kommission bewertet diese Informationen und überprüft, ob die nationalen Maßnahmen ausreichen, um das Stabilisierungsziel zu erreichen. Darüber hinaus müssen die nationalen Klimapolitiken auch geeignet sein, die mit der Ratifizierung der KRK verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen. Die Kommission geht dabei nach dem "bottom-up"-Ansatz vor, d.h. die Länder legen ihre nationalen Emissionsziele selber fest und diese müssen sich zu dem Stabilisierungsziel der EU summieren<sup>14</sup>. Dieser Ansatz impliziert das sogenannte "burden sharing", d.h. die Kohäsionsländer können eventuelle Emissionszunahmen gegen Reduktionen in den Industrieländern der EU aufrechnen.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Überwachungsmechanismus sind ernüchternd (Europäische Kommission 1994). Die Vergleichbarkeit der Inventare ist nicht gegeben, so daß aus den abgelieferten Daten kein EU-weites Treibhausgasinventar hergestellt werden konnte. Darüber hinaus war eine Prognose bezüglich der Erreichung der gesetzten Zielwerte im Jahr 2000 nicht möglich. Um die Vergleichbarkeit und die Kompatibilität mit dem Berichtsformat der KRK herzustellen, wurde der Überwachungsmechanismus noch einmal überarbeitet (Europäische Kommission 1996b).

### *Gegenwärtiger Stand der Klimapolitik in der EU*

---

<sup>14</sup> Falls die nationalen Ziele nicht genügen, um das Ziel der EU zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission erneut verhandeln. Vgl. Haigh (1996), S. 173.

Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat sich nichts an der Situation geändert, daß der Großteil der Klimapolitik der EU aus unkoordinierten nationalen Maßnahmen besteht. Während einige Länder eine sehr ehrgeizige Klimapolitik betreiben<sup>15</sup>, steigen die Emissionen vor allem in den Kohäsionsländern weiter an (s. Tab. 1).

Tab. 1: CO<sub>2</sub>-Emissionsentwicklung in der EU 1990-96

<b>Mitgliedstaat</b>	<b>Emissionsentwicklung 1990-1996 in %</b>
Belgien	+8,8
Dänemark	+41,0
Deutschland	-7,8
Finnland	+3,5
Frankreich	-1,6
Griechenland	+11,4
Großbritannien	-1,0
Irland	+3,7
Italien	+0,8
Luxemburg	0,0
Niederlande	+10,0
Österreich	0,0
Portugal	+42,7
Schweden	+11,1
Spanien	+12,5
<b>EU insgesamt</b>	<b>+0,9</b>

Quelle: Jefferson (1996), S. 81

Ob die EU ihr Stabilisierungsziel erreichen wird, ist bisher fraglich geblieben. Derzeit geht die Kommission von einer Emissionszunahme um 3% zwischen 1995 und 2000 aus (Europäische Kommission 1996c). Dennoch beschloß der Umweltministerrat am 3.3.1997 als Verhandlungsposition für die Vertragstaatenkonferenz der KRK in Kyoto ein EU-weites Emissionsreduktionsziel von 15% zum Jahr 2010 auf der Basis von 1990 für CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O (Europäischer Rat 1997). In Kyoto hat sich die EU letztlich auf eine Emissionsreduktion um 8% auf der Basis von 1990 bis zum Zeitraum 2008-2012

<sup>15</sup> Nach Jefferson (1996), S. 82 kommt annähernd die gesamte CO<sub>2</sub>-Vermeidung aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Österreich.

verpflichtet<sup>16</sup>. Wie dieses Ziel auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt wird, ist in Kyoto noch nicht festgelegt worden. Bei einem Treffen des Umweltministerrats im Juni 1998 wurden die in Tab. 2 angegebenen Zielwerte für die einzelnen Mitgliedstaaten beschlossen.

Tab. 2: Aufteilung des 8%igen Emissionsreduktionsziels der EU auf die Mitgliedstaaten

<b>Land</b>	<b>Emissionsverringerung</b>
Belgien	7,5%
Dänemark	21%
Deutschland	21%
Finnland	0%
Frankreich	0%
Griechenland	25% Zunahme
Großbritannien	12,5%
Irland	13% Zunahme
Italien	6,5%
Luxemburg	28%
Niederlande	6%
Österreich	13%
Portugal	27% Zunahme
Schweden	4% Zunahme
Spanien	15% Zunahme

Quelle: Financial Times vom 18.6.1998, S. 1

Die Umsetzung gemeinsamer klimapolitischer Maßnahmen auf der EU-Ebene - und in diesem Zusammenhang insbesondere die CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer - wird also weiterhin Gegenstand von Verhandlungen zwischen und innerhalb der Institutionen der EU bleiben. Derzeit arbeitet die Kommission an einem neuen Maßnahmenprogramm (Europäische Kommission 1997b).

---

<sup>16</sup> Dieses Reduktionsziel liegt zwar unter der ursprünglichen Forderung der EU, es bezieht sich jedoch auf sechs Treibhausgase, während die Zielmarke von 15% nur drei Gase umfaßte.

### 3. DIE KLIMAPOLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN IN DER EU

Die Klimapolitik der EU ist ein Teilbereich der europäischen Umweltpolitik, welche ihre Legitimation aus Art. 130r-t EGV erhält. Auch große Teile der Energiepolitik werden auf der Grundlage dieser Artikel entschieden<sup>17</sup>. Für diese Arbeit ist Art. 130s von besonderem Interesse, weil er die in der Umweltpolitik anzuwendenden Beschlußverfahren festlegt<sup>18</sup>. Ein solches Verfahren bestimmt die Prozedur, nach der die drei an der Gesetzgebung der EU beteiligten Organe - die Kommission, der Ministerrat und das EP - über eine bestimmte umweltpolitische Maßnahme entscheiden. Grundsätzlich existieren im Bereich der Umweltpolitik drei verschiedene Entscheidungsverfahren: das Konsultationsverfahren, das Kooperationsverfahren und das Mitentscheidungsverfahren<sup>19</sup>.

Während die ersten beiden Verfahren schon nach der Einheitlichen Europäischen Akte im Bereich der Umweltpolitik angewendet wurden, ist das Mitentscheidungsverfahren durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführt worden. Darüber hinaus wurde der Anwendungsbereich des Kooperationsverfahrens durch die Beschlüsse in Maastricht erweitert. Der Vertrag von Amsterdam hat das Kooperationsverfahren in der Umweltpolitik abgeschafft und vollständig durch das Mitentscheidungsverfahren ersetzt. Abb. 1 gibt eine Übersicht über die umweltpolitischen Entscheidungsverfahren.

---

<sup>17</sup> Der EG-Vertrag enthält keine Ermächtigung für eine europäische Energiepolitik, d.h. alle diesbezüglichen Beschlüsse müssen entweder auf der Grundlage der Harmonisierungsklausel des Art. 100a, Art. 130s oder der Generalermächtigung des Art. 235 getroffen werden.

<sup>18</sup> Die Beschlußverfahren sind in Art. 189 beschrieben.

<sup>19</sup> Insgesamt kommen in der EU 22 verschiedene Entscheidungsverfahren zur Anwendung. Einen Überblick gibt die Europäische Kommission (1995b), Anhang 8.

Abb. 1: Umweltpolitische Entscheidungsverfahren in der EU

<b>1. bis zur Einheitlichen Europäischen Akte</b>
<i>Einstimmigkeit im Rat und Konsultationsverfahren (Art. 100a, 235)</i>
<b>2. nach der Einheitlichen Europäischen Akte</b>
<i>Einstimmigkeit im Rat und Konsultationsverfahren (Art. 130s)</i>
<i>Qualifizierte Mehrheit im Rat und Kooperationsverfahren (Art. 100a)</i>
<b>3. nach dem Vertrag von Maastricht</b>
<i>Einstimmigkeit im Rat und Konsultationsverfahren (Art. 130s(2))</i>
<i>Qualifizierte Mehrheit im Rat und Kooperationsverfahren (Art. 130s(1))</i>
<i>Qualifizierte Mehrheit im Rat und Mitentscheidungsverfahren (Art. 130s(3), 100a)</i>
<b>4. nach dem Vertrag von Amsterdam</b>
<i>Einstimmigkeit im Rat und Konsultationsverfahren (Art. 130s(2))</i>
<i>Qualifizierte Mehrheit im Rat und Mitentscheidungsverfahren (Art. 130s(1), (3), 100a)</i>

Im folgenden werden die drei Entscheidungsverfahren in der Reihenfolge ihres Alters dargestellt und es wird erläutert, für welche Bereiche der Klimapolitik welches Verfahren gemäß den verschiedenen Verträgen relevant ist.

### **3.1 Das Konsultationsverfahren (Art. 189a)**

Wie bei allen Beschlußverfahren in der EU beginnt das Konsultationsverfahren mit einem Vorschlag der Kommission, welche das ausschließliche Recht zur Gesetzesinitiative besitzt<sup>20</sup>. Dieser Vorschlag wird dem Ministerrat unterbreitet<sup>21</sup>, welcher nach Anhörung des EP sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses über den Vorschlag entscheidet. Art. 130s(2) bestimmt, daß diese Entscheidung einstimmig gefällt werden muß. Einstimmigkeit ist also kein Erfordernis des Konsultationsverfahrens, sondern ergibt sich aus seiner Anwendung auf die Umweltpolitik. Art. 189a erfordert Einstimmigkeit nur für den Fall, daß der Ministerrat den Vorschlag der Kommission abändern will. Während der gesamten Dauer des Beschlußverfahrens hat die Kommission das Recht, ihren Vorschlag

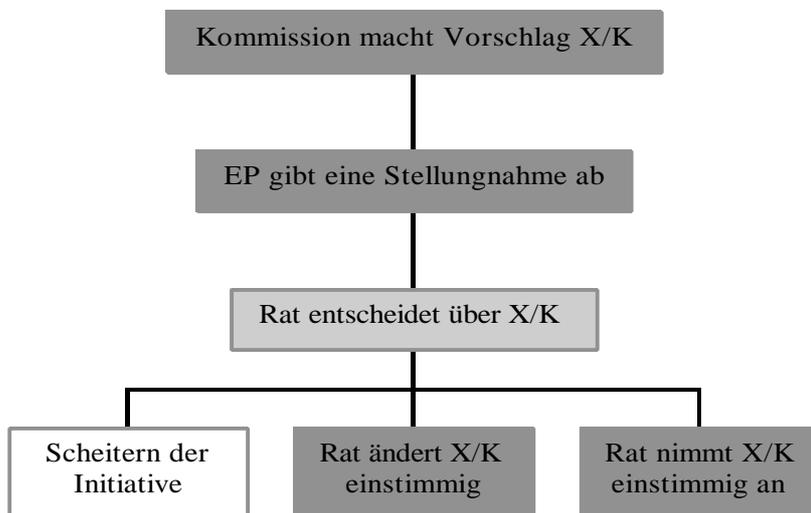
---

<sup>20</sup> Der Rat und das EP haben jedoch das Recht, die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags aufzufordern (Art. 138b und 152). Die Kommission ist zwar nicht verpflichtet, dieser Aufforderung nachzukommen, wird dies aber aufgrund des herrschenden Verhaltenskodex trotzdem in den meisten Fällen tun. Vgl. Europäische Kommission (1995b), S. 25.

<sup>21</sup> In der EU entscheidet jeweils der Rat der zuständigen Fachminister über eine Gesetzesvorlage. In der Klimapolitik sind dies zumeist die Umweltminister, es können jedoch auch die Energie- oder Finanzminister betroffen sein.

abzuändern oder zurückzuziehen<sup>22</sup>. Abb. 2 stellt das Konsultationsverfahren graphisch dar.

Abb.2: Konsultationsverfahren mit Einstimmigkeit



Das Konsultationsverfahren ist das älteste Entscheidungsverfahren in der EU und wurde für sämtliche umweltpolitischen Entscheidungen vor dem Inkrafttreten der EEA angewendet<sup>23</sup>. In dem Zeitraum nach Inkrafttreten der EEA bis zum Vertrag von Maastricht galt das Konsultationsverfahren für alle Beschlüsse in der Umweltpolitik, die nicht die Errichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes betreffen und damit nicht unter die Harmonisierungsklausel des Art. 100a fallen. Seit Maastricht stellt das Konsultationsverfahren mit der Einstimmigkeitsregel in der Umweltpolitik eine Ausnahme dar, welche nur noch in den in Art. 130s(2) aufgeführten Bereichen angewendet werden soll. Dies sind Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, Maßnahmen der Raum-, Boden- und Wasserressourcenplanung sowie Fragen der Energieversorgung. In bezug auf die Klimapolitik sind diese Ausnahmen von fundamentaler Bedeutung, da sie sehr viele Maßnahmen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen betreffen. Sowohl die Entscheidung über eine CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer als auch über Programme wie SAVE oder ALTENER fallen daher auch nach Maastricht noch

<sup>22</sup> Das Rücknahmerecht ergibt sich implizit aus Art. 189(a), Abs. 2. Vgl. dazu Groeben/Thiesing/Ehlermann (1997), S. 1070.

<sup>23</sup> Vor der EEA gab es in der EU keine ausdrückliche Legitimation für eine gemeinsame Umweltpolitik. Sämtliche umweltpolitischen Maßnahmen mußten auf der Grundlage der Errichtung des gemeinsamen Marktes oder nach der Generalmächtigung des Art. 235 EGV beschlossen werden. Vgl. Sbragia (1996), S. 241 oder ausführlicher in Holzinger (1994), S. 67-70.

unter die Einstimmigkeitsregel<sup>24</sup>. Jedoch gibt es eine “Ausnahme von der Ausnahme”, nämlich solche Entscheidungen, die unter die Harmonisierungsklausel fallen und gemäß Art. 100a mit qualifizierter Mehrheit im Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden<sup>25</sup>. Ein Beispiel dafür sind Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz handelbarer Produkte wie z.B. Kühlschränke oder Waschmaschinen (Haigh 1996, S. 177f). Nichtsdestotrotz ist die Einstimmigkeitsregel zusammen mit dem Konsultationsverfahren das vorherrschende Beschlußverfahren in der europäischen Klimapolitik.

### **3.2 Das Kooperationsverfahren (Art. 189c)**

Das Kooperationsverfahren besteht aus zwei Lesungen, in denen Rat und Parlament nacheinander ihre Beschlüsse festlegen. Die erste Lesung entspricht dem Konsultationsverfahren, d.h. der Rat legt auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des EP einen gemeinsamen Standpunkt fest. Im Kooperationsverfahren ist in erster Lesung eine qualifizierte Mehrheit im Rat ausreichend<sup>26</sup>, um den Vorschlag der Kommission zu einem gemeinsamen Standpunkt zu machen. Es bedarf jedoch der Einstimmigkeit, wenn der Vorschlag abgeändert werden soll. Der gemeinsame Standpunkt wird dann vom Rat dem EP zugeleitet. Das Parlament hat nun drei verschiedene Optionen. Es kann mit einfacher Mehrheit den gemeinsamen Standpunkt annehmen oder mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen vorschlagen<sup>27</sup>. Ebenfalls die absolute Mehrheit wird benötigt, wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt ablehnen will. Falls das EP den gemeinsamen Standpunkt annimmt oder sich binnen drei Monaten nicht äußert, wird er vom Rat mit qualifizierter Mehrheit endgültig erlassen. Im Falle einer Ablehnung entscheidet der Rat in zweiter Lesung über den gemeinsamen Standpunkt, und es bedarf nun der Einstimmigkeit, um einen vom EP abgelehnten Vorschlag doch noch zu beschließen. Ein vom EP geänderter Vorschlag

---

24 Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung im Energiesektor “sind aber nicht generell auf Abs. 2 zu stützen, sondern nur dann, wenn sie so erhebliche Auswirkungen auf die Energiepolitik in einem Mitgliedstaat haben, daß etwa einzelne Energieträger nicht mehr oder nur noch deutlich eingeschränkt genutzt werden könnten; ...”. Lenz (1994), S. 970.

25 Vgl. zu diesem Verfahren und der Konkurrenz der Vorschriften des Art. 100a mit denen des Art. 130s Abschnitt 3.3.

26 Da die Stimmen im Ministerrat gewichtet sind, ist die qualifizierte Mehrheit durch eine bestimmte Stimmenzahl festgelegt. Momentan liegt das Mehrheitserfordernis bei 62 (von 87) Stimmen, während es in der Zwölfer-Gemeinschaft bis 1994 54 (von 76) Stimmen betrug.

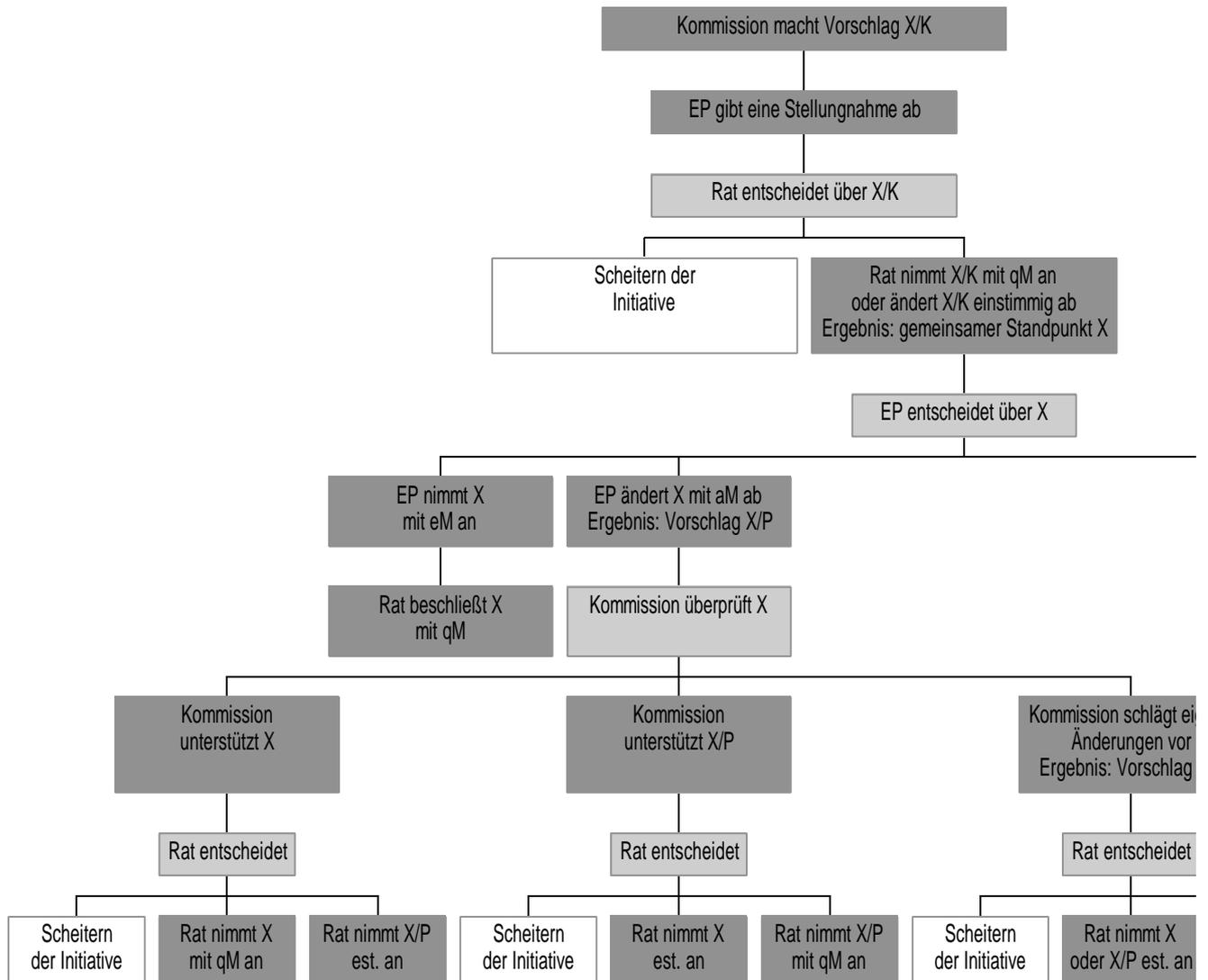
27 Die einfache Mehrheit besagt, daß die Mehrheit aller anwesenden Mitglieder für den Vorschlag stimmen muß. Die absolute Mehrheit erfordert dagegen, daß Hälfte der Mitgliederzahl des EP erreicht werden muß, d.h. gegenwärtig beträgt sie 314 (von 626) Stimmen. In Anbetracht der schlechten Anwesenheitsmoral im EP kommt dies einer Zweidrittelmehrheit gleich.

wird an die Kommission weitergereicht, welche dann über die Änderungen berät<sup>28</sup>. Falls die Kommission den gemeinsamen Standpunkt des Rates unterstützt, kann dieser ihn mit qualifizierter Mehrheit annehmen, während er zur Annahme von Änderungsvorschlägen des EP, die von der Kommission nicht berücksichtigt wurden, Einstimmigkeit benötigt. Wenn die Kommission dem Rat einen überprüften Vorschlag unter Berücksichtigung der Änderungen des EP vorlegt, kann dieser ihn mit einer qualifizierten Mehrheit annehmen oder einstimmig den unveränderten gemeinsamen Standpunkt beschließen. Enthält der überprüfte Vorschlag der Kommission auch deren Änderungen des gemeinsamen Standpunktes, so kann der Rat diese mit qualifizierter Mehrheit annehmen, oder er beschließt entweder den unveränderten gemeinsamen Standpunkt oder die Abänderungen des Parlaments einstimmig. Falls eine der erforderlichen Mehrheiten innerhalb von drei - bzw. bei Verlängerung vier - Monaten nicht erreicht wird, bricht der Entscheidungsprozess ab und die Vorlage gilt als gescheitert. Auch im Kooperationsverfahren gilt wie im Konsultationsverfahren, daß die Kommission im Laufe des Beschlußverfahrens das Recht hat, ihren Vorschlag zurückzuziehen oder abzuändern. Dieses Recht erlischt jedoch mit der Annahme des gemeinsamen Standpunktes durch das EP (Groeben/Thiesing/Ehlermann 1997, S. 1070-1072). Eine graphische Darstellung des Kooperationsverfahrens findet sich in Abb. 3.

---

<sup>28</sup> Die Kommission fällt ihre Beschlüsse in jedem Fall mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder, d.h. mit 11 (von 20) Stimmen bzw. in der Zwölfer-Gemeinschaft mit 9 (von 17) Stimmen.

Abb. 3: Kooperationsverfahren mit qualifizie



Das Kooperationsverfahren wurde mit der EEA 1987 eingeführt und galt von da an bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages für sämtliche umweltpolitischen Entscheidungen, die unter die Harmonisierungsklausel fielen. Seit Maastricht war dieses Verfahren der Zusammenarbeit mit dem EP zur Regel im umweltpolitischen Entscheidungsprozeß geworden (Art. 130s (1)). Es wurde also immer dann angewendet, wenn ein Vorschlag der Kommission zu beschließen war, der nicht unter die in Art. 130s(2) genannten Ausnahmen fiel und nicht das Errichten oder Funktionieren des gemeinsamen Marktes betraf. Im Rahmen der Klimapolitik sind dies jedoch die wenigsten Beschlüsse, weil die meisten Maßnahmen aus dem Bereich der Energiepolitik stammen und/oder handelbare Produkte betreffen. Ein Beispiel für einen klimapolitischen Beschluß, der nach Art. 130s(1) im Kooperationsverfahren ergangen ist, ist die Entscheidung des Rates, die Klimarahmenkonvention zu ratifizieren (Europäischer Rat 1994). Insgesamt ist jedoch festzuhalten, daß das Kooperationsverfahren im Gegensatz zur Intention des Maastrichter Vertrages die absolute Ausnahme in der Klimapolitik darstellte. Daher ist die Entscheidung des Amsterdamer Vertrages, das Kooperationsverfahren in der Umweltpolitik durch das Mitentscheidungsverfahren zu ersetzen, klimapolitisch ohne große Bedeutung.

### **3.3 Das Mitentscheidungsverfahren (Art. 189b)**

Das Mitentscheidungsverfahren fügt dem Entscheidungsprozeß noch eine dritte Lesung hinzu. Die erste Lesung ist identisch zum Kooperationsverfahren. Danach hat das EP wieder drei verschiedene Handlungsoptionen. Erstens kann es den gemeinsamen Standpunkt mit einfacher Mehrheit annehmen, so daß dieser vom Rat mit qualifizierter Mehrheit endgültig beschlossen wird. Zweitens kann das EP ankündigen, daß es beabsichtigt, den gemeinsamen Standpunkt abzulehnen. In diesem Fall kann der Rat den Vermittlungsausschuß einberufen, um dem Parlament seinen Standpunkt näher zu erläutern. Lehnt das EP den gemeinsamen Standpunkt weiterhin ab<sup>29</sup>, ist der Vorschlag gescheitert. Schlägt es dagegen Änderungen vor<sup>30</sup>, werden diese an die Kommission weitergereicht, welche dann darüber entscheidet, ob sie sie unterstützen will oder nicht. Im Gegensatz zum Kooperationsverfahren hat die Kommission also in zweiter Lesung nicht die Möglichkeit, eigene Änderungen des gemeinsamen Standpunktes vorzuschlagen. Soweit die Kommission die Änderungen des EP unterstützt, kann der Rat

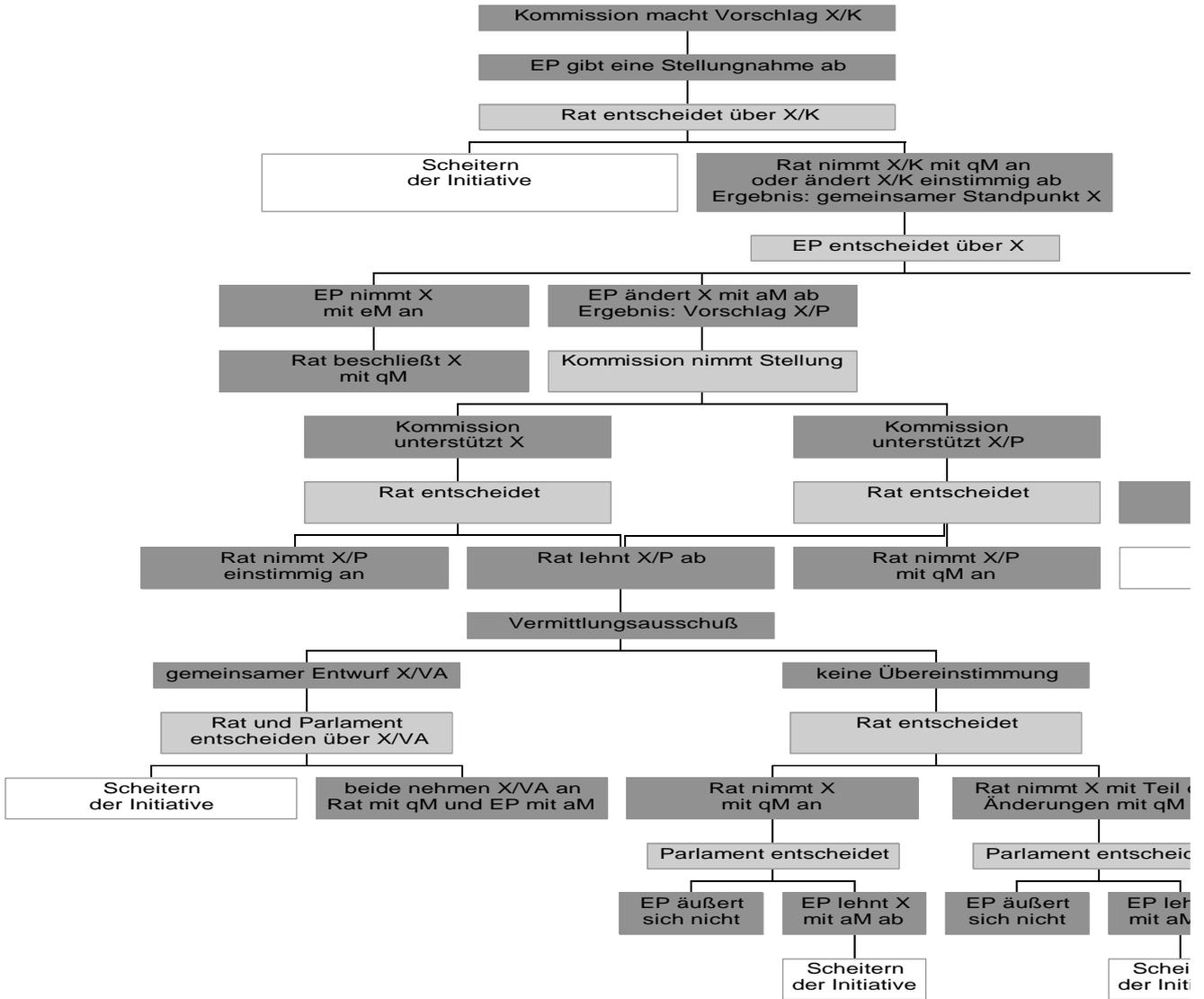
---

<sup>29</sup> Sowohl Änderungsvorschläge als auch die Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes erfordern eine absolute Mehrheit im EP.

<sup>30</sup> Das Parlament hat auch die Möglichkeit, direkt - d.h. ohne vorherige Ankündigung einer Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes - Änderungsvorschläge zu machen.

sie mit qualifizierter Mehrheit endgültig beschließen. Bevorzugt die Kommission jedoch den gemeinsamen Standpunkt, kann der Rat die Änderungsvorschläge des EP nur einstimmig verabschieden. Falls im Rat keine Beschlußfassung zustande kommt, wird der Vermittlungsausschuß einberufen. Der Vermittlungsausschuß, der aus den Mitgliedern des Rates und ebenso vielen Vertretern des Parlaments besteht, hat die Aufgabe, eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen, wobei die Ratsmitglieder mit qualifizierter Mehrheit und die Parlamentsvertreter mit einfacher Mehrheit beschließen. Die Kommission nimmt ebenfalls an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses teil, um den Einigungsprozeß zu unterstützen. Wenn es dem Vermittlungsausschuß gelingt, zu einer Übereinstimmung zu gelangen, entscheiden Parlament und Rat getrennt über diesen gemeinsamen Entwurf. Er gilt nur dann als angenommen, wenn ihm der Rat mit qualifizierter Mehrheit und das EP mit absoluter Mehrheit zustimmen. Wenn in einem der beiden Entscheidungsgremien die erforderliche Mehrheit nicht zustande kommt, ist der Vorschlag gescheitert. Die dritte Lesung beginnt, wenn der Vermittlungsausschuß zu keiner gemeinsamen Position gekommen ist. Nun kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit seinen gemeinsamen Standpunkt, gegebenenfalls mit den Änderungen des EP, annehmen. Danach hat das EP noch einmal das Recht, den Beschluß des Rates mit absoluter Mehrheit abzulehnen. In diesem Fall ist der Vorschlag gescheitert. Gleiches gilt auch auf allen anderen Stufen des Entscheidungsprozesses, bei denen die erforderliche Mehrheit nicht erzielt werden konnte. Die Rücknahme bzw. Änderung des Vorschlags durch die Kommission ist beim Mitentscheidungsverfahren nur bis zur zweiten Lesung möglich. Art. 189a impliziert, daß die Kommission keine gemeinsame Vereinbarung des Vermittlungsausschusses ändern bzw. zurücknehmen kann (Groeben/Thiesing/Ehlermann 1997, S. 1070-1072). Für eine graphische Darstellung des Mitentscheidungsverfahrens s. Abb. 4.

Abb. 4: Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit



Das Mitentscheidungsverfahren ist durch den Vertrag von Maastricht im November 1993 eingeführt worden und ist damit das neueste Entscheidungsverfahren in der europäischen Umweltpolitik. Sein Anwendungsbereich war nach Art. 130s(3) auf den Beschluß allgemeiner Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden, begrenzt. Seit dem Vertrag von Amsterdam gilt das Mitentscheidungsverfahren auch für Beschlüsse gem. Art. 130s(1), was jedoch - wie schon erläutert - in der Klimapolitik keine große Rolle spielt. Darüber hinaus wird es gem. Art. 100a für alle Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, welche den gemeinsamen Binnenmarkt zum Gegenstand haben, angewendet. Im Bereich der Umweltpolitik sind dies Maßnahmen zur Harmonisierung nationaler Umweltgesetzgebung und alle Maßnahmen, die geeignet sind, den Wettbewerb zwischen den Industrien der Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (Holzinger 1995, S. 5). Hinsichtlich der Klimapolitik fällt z.B. das labeling von energiesparenden Produkten unter die Harmonisierungsklausel. Problematisch ist die schon in Abschnitt 3.1 angesprochene Konkurrenz zwischen der Harmonisierungsklausel und den Bestimmungen des Art. 130s. In kritischen Fällen wird es zu einem Konflikt zwischen den Institutionen kommen<sup>31</sup>, letztendlich bestimmt jedoch die Kommission, welches Verfahren angewendet wird<sup>32</sup>. Die Vergangenheit - d.h. die Zeit zwischen der EEA und Maastricht, in der es eine ähnliche Konkurrenz zwischen Kooperations- (Art. 100a) und Konsultationsverfahren (Art. 130s) gab - hat gezeigt, daß nahezu die Hälfte alle Entscheidungen in der Umweltpolitik auf der Grundlage der Harmonisierungsklausel gefällt wurden (Holzinger 1995, S. 5). Daraus kann man auch für die Klimapolitik schließen, daß das Mitentscheidungsverfahren eine bedeutende Rolle spielt.

#### **4. DIE MACHTVERTEILUNG ZWISCHEN DEN EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN**

Die im letzten Kapitel beschriebenen Entscheidungsverfahren legen fest, inwieweit die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat an der Beschlußfassung der EU beteiligt sind. Diese Beteiligung ist ein Maßstab für den Einfluß, den die jeweilige Institution auf die Gesetzgebung ausüben kann, d.h. welche Macht sie in einem bestimmten Politikbereich besitzt.

Das Konsultationsverfahren schließt die wirksame Beteiligung des EP am Entscheidungsprozeß durch die Unverbindlichkeit seiner Stellungnahme de facto aus.

---

<sup>31</sup> Das EP wird immer auf die Anwendung des Art. 100a bestehen, da ihm das Mitentscheidungsverfahren wesentlich mehr Rechte einräumt als das Konsultationsverfahren.

<sup>32</sup> Vgl. Arp (1992), S. 24. In strittigen Fällen kann auch der Europäische Gerichtshof angerufen werden.

Einen Einfluß haben bei diesem Verfahren nur die Kommission durch ihr Recht zur Gesetzesinitiative und der Rat, der letztendlich die alleinige Entscheidungsbefugnis besitzt. Durch die Einführung des Kooperationsverfahrens sollte dieses Manko behoben werden, indem das EP zum einen das Recht zur Einbringung von Änderungsvorschlägen und zum anderen ein sogenanntes aufschiebendes Vetorecht erhielt. Da der Rat bei diesem Beschlußverfahren die Möglichkeit hat, ein Veto des Parlaments durch Einstimmigkeit aufzuheben, ist die Einspruchsmacht des EP noch begrenzt. An dieser Stelle setzte das Mitentscheidungsverfahren an, das den Einfluß des EP zu Lasten sowohl der Kommission als auch des Rates erhöhen sollte. Das Parlament hat bei diesem Verfahren an drei Stellen ein absolutes Vetorecht: zu Beginn der zweiten Lesung bei der Entscheidung über den gemeinsamen Standpunkt, bei der Abstimmung über den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses und am Ende der dritten Lesung, wenn der Rat seinen gemeinsamen Standpunkt bestätigt hat (Holzinger 1995, S. 4f). Der Rat mußte dagegen seine alleinige Entscheidungsbefugnis abgeben, die im Kooperationsverfahren immerhin noch vorhanden war, solange Einstimmigkeit herrschte. Auch die Kommission sollte durch das Mitentscheidungsverfahren an Einflußnahme einbüßen; sie darf keine eigenen Änderungen zum gemeinsamen Standpunkt mehr vorschlagen.

Das Ziel der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und der Ausweitung des Anwendungsbereichs des Kooperationsverfahrens war es also, die Gesetzgebung der EU auf eine breitere demokratische Grundlage zu stellen. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, daß "die Rolle des Europäischen Parlaments als Instanz parlamentarischer Kontrolle und Entscheidung erheblich gestärkt wurde" (Europäische Kommission 1995b, S. 22). Es stellt sich nun die Frage, ob die Intention, die hinter der Einführung neuer Entscheidungsverfahren stand, und die tatsächliche Machtverteilung übereinstimmen. Dies soll im folgenden anhand spieltheoretischer Überlegungen untersucht werden.

#### **4.1 Ein spieltheoretisches Modell: Annahmen und Definitionen**

Zur Untersuchung des Einflusses der EU-Institutionen auf das politische Ergebnis in Europa wird im folgenden ein Ansatz verwendet, welcher eine Verbindung der Theorie räumlicher Wahlmodelle mit der nicht-kooperativen Spieltheorie darstellt<sup>33</sup>. Hierin werden die verschiedenen Entscheidungsverfahren jeweils als ein mehrstufiges Spiel in

---

<sup>33</sup> Die Modellstruktur geht zurück auf Steunenberg (1994). Eine ähnliche Untersuchung findet sich auch in Moser (1996), Crombez (1996), Steunenberg (1997) und Tsebelis (1994). Für eine Einführung in die Theorie räumlicher Wahlmodelle vgl. Enelow/Hinich (1984).

extensiver Form dargestellt. Die Alternativenmenge umfaßt ein stetiges Intervall auf einer eindimensionalen Achse, d.h. es wird nur über einen Politikbereich - z. B. das Maß an klimapolitischer Regulierung  $X$  - abgestimmt<sup>34</sup>. Es handelt sich um ein binäres Abstimmungsverfahren, d.h. die kollektiven Präferenzen bzgl. zweier Alternativen hängen nur von den individuellen Präferenzen bzgl. dieses Alternativenpaars ab<sup>35</sup>. Die Spieler haben eingipflige Präferenzen, d.h. jeder Spieler hat genau einen idealen Punkt (auch Sättigungs- oder Blisspunkt genannt), den er allen anderen Alternativen vorzieht<sup>36</sup>. Darüber hinaus sind die Präferenzen symmetrisch, so daß die Präferenzordnung eines Spielers nur durch den Abstand der Alternativen von dem idealen Punkt dieses Spielers bestimmt wird. Je weiter eine Alternative vom Blisspunkt entfernt ist, desto weniger wird sie präferiert, während gleichweite Distanzen Indifferenz anzeigen. Es gibt daher genau einen Punkt der Indifferenz zum Status quo, d.h. zu der Situation, die eintritt, falls keine Alternative die erforderliche Mehrheit auf sich vereinigen kann. Die Menge der Alternativen, die ein Spieler dem Status quo schwach vorzieht, wird als Bessermenge dieses Spielers bezeichnet. Ein Spieler wird einer Alternative nur dann zustimmen, wenn sie sich in seiner Bessermenge befindet. Kein Spieler möchte, daß ein von ihm getätigter Vorschlag nicht angenommen wird. Wenn er sich entscheiden kann, eine bestimmte Alternative selber vorzuschlagen oder einen anderen Spieler zur Abgabe dieses Vorschlags zu bewegen, wird er also die erste Strategie wählen. Alle Spieler handeln rational und ihre Präferenzen ändern sich im Laufe des Entscheidungsprozesses nicht. Abb. 5 zeigt eine mögliche Präferenzkonfiguration zweier Spieler mit den idealen Punkten  $X_1$  und  $X_2$  und dem Status quo  $Q$ . Die Bessermengen reichen jeweils von  $Q$  bis zum Punkt der Indifferenz zum Status quo ( $Q_1$  bzw.  $Q_2$ ).

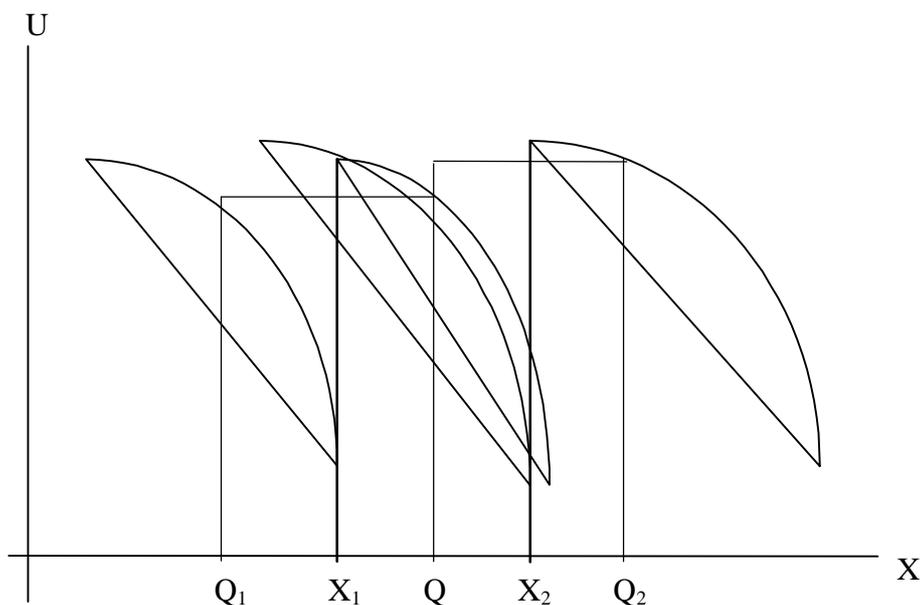
---

34 Politische Entscheidungsprobleme sind zwar typischerweise mehrdimensional, durch die Annahme der Eindimensionalität wird aber das Problem zyklischer Präferenzordnungen vermieden.

35 Diese Annahme ist besonders für Entscheidungsprozesse in der EU sehr restriktiv. Siehe dazu Kap. 6.

36 Diese Annahme impliziert, daß das Ergebnis einer einfachen Mehrheitsabstimmung die Alternative ist, die der Medianwähler präferiert. Dieses sogenannte Medianwählertheorem geht zurück auf Black (1958/1987).

Abb. 5: Bessermengen zum Status quo



Es gibt drei Spieler: den Rat, die Kommission und das Parlament. Die Annahme eines einheitlichen Spielers ist im Hinblick auf die Tatsache, daß es sich bei den europäischen Institutionen um kollektive Akteure handelt, die an Mehrheitsanforderungen gebunden sind, erklärungsbedürftig. Hinsichtlich der Kommission ist sie relativ unbedenklich, da es sich hier um ein Kollegialorgan handelt, welches von Mehrheitsentscheidungen nur selten Gebrauch macht<sup>37</sup>. Das Parlament trifft seine Entscheidungen mehrheitlich<sup>38</sup>, so daß die gewählte Alternative diejenige sein wird, die der Medianwähler präferiert. Somit kann der Medianwähler das Parlament als einheitlichen Spieler repräsentieren. Der Rat entscheidet je nach Situation entweder mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig. Beide Entscheidungsregeln verbinden die gewichtete mit der speziellen Mehrheitsregel, so daß die Lage des Status quo für die Bestimmung des "entscheidenden" Ratsmitgliedes, dessen präferierte Alternative die Abstimmung gewinnen wird, von Bedeutung ist<sup>39</sup>. Das bei der qualifizierten Mehrheitsregel entscheidende Ratsmitglied ist dasjenige, welches die für das vorgegebene Quorum notwendige Stimmzahl (inklusive seiner eigenen Stimme) bezogen auf die Lage des Status quo auf seiner rechten bzw. linken Seite

<sup>37</sup> Die Kommission nutzt zur Beilegung von Differenzen nur selten das Instrument der Abstimmung. Vgl. Holzinger (1994), S. 95.

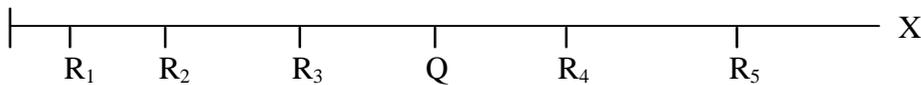
<sup>38</sup> Von der Unterscheidung zwischen einfacher und absoluter Mehrheit wird abgesehen.

<sup>39</sup> Im Gegensatz zur einfachen Mehrheitsregel - bei der unabhängig von der Lage des Status quo immer die Medianwähleralternative gewinnt - kann das Ergebnis einer Abstimmung nach der speziellen Mehrheitsregel je nach Lage des Status quo eine andere bzw. keine Alternative (d.h. der Status quo selbst gewinnt) sein. Vgl. zu einer allgemeinen Formulierung Black (1958/87), S. 14-25 u. S. 84-96.

findet<sup>40</sup>. Die Einstimmigkeitsregel stellt einen Spezialfall dieser Definition dar, d.h. in diesem Fall ist dasjenige Mitglied des Rates entscheidend, dessen idealer Punkt am meisten links (rechts) liegt, wenn der Status quo sich links (rechts) von allen idealen Punkten befindet<sup>41</sup>. Je nach Mehrheitsanforderung, die an eine Entscheidung des Rates gestellt wird, ist also ein anderes Ratsmitglied ausschlaggebend für das Ergebnis und damit repräsentativ für das Verhalten des Rates als einheitlicher Spieler. Darüber hinaus muß festgelegt werden, welche Mehrheiten im Rat überhaupt erreicht werden können, so daß hinsichtlich der Lage des Status quo folgende Fallunterscheidung getroffen werden muß (Steunenberg 1994, S. 649 und Moser 1996, S. 7f):

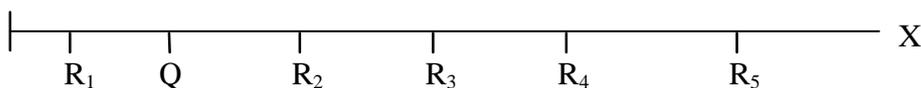
**Fall 1 (“geteilter Rat”):** Der Status quo liegt derart, daß keine qualifizierte Mehrheit gegen ihn gefunden werden kann. In diesem Fall wird die Kommission keine Gesetzesinitiative tätigen, da sie keinen Vorschlag finden kann, der vom Rat akzeptiert wird. Abb. 6 zeigt eine mögliche Präferenzkonfiguration und Lage des Status quo für diesen Fall. Zur Vereinfachung wird unterstellt, der Rat bestehe aus fünf Mitgliedern, wovon vier für eine qualifizierte Mehrheit benötigt werden<sup>42</sup>.  $R_i$  bezeichnet den idealen Punkt des  $i$ -ten Ratsmitgliedes.

Abb. 6: geteilter Rat



**Fall 2 (“unterstützender Rat”):** Der Status quo liegt derart, daß Alternativen existieren, die von einer qualifizierten Mehrheit - jedoch nicht einstimmig - im Rat gegenüber dem jetzigen Zustand präferiert werden. Unter dieser Voraussetzung wird die Kommission nur im Konsultationsverfahren, welches in der Klimapolitik mit der Einstimmigkeitsregel im Rat verbunden ist, auf eine Gesetzesinitiative verzichten.

Abb. 7: unterstützender Rat



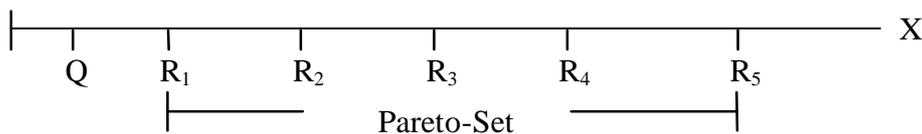
<sup>40</sup> Vgl. zu dieser Definition Steunenberg (1994), S. 646 oder allgemein Black (1958/87), S. 89f.

<sup>41</sup> Falls der Status quo zwischen den idealen Punkten der Ratsmitglieder liegt, kann der Rat sich unter der Einstimmigkeitsregel auf keinen Vorschlag einigen und der Status quo gewinnt. Vgl. dazu die Fallunterscheidungen im folgenden Text.

<sup>42</sup> Die qualifizierte Mehrheit entspricht dann 80% anstatt 71% der Stimmen.

**Fall 3 (“einstimmiger Rat”):** Der Status quo liegt außerhalb der Menge aller pareto-optimalen Punkte (Pareto-Set), so daß es Alternativen gibt, die der Rat dem Status quo einstimmig vorzieht. In diesem Fall ist die Kommission grundsätzlich in jedem Entscheidungsverfahren bereit, einen Vorschlag zu unterbreiten.

Abb. 8: einstimmiger Rat



Zur Vereinfachung werden folgende Annahmen an die Lage des Status quo und die Präferenzen der Spieler gemacht:

- Die idealen Punkte des bei qualifizierter Mehrheitswahl entscheidenden Ratsmitgliedes ( $R_E$ )<sup>43</sup>, der Kommission (K) sowie des Medianwählers des EP (P) liegen alle auf der rechten Seite des Status quo, d.h. alle bevorzugen einen Politikwechsel in die gleiche Richtung<sup>44</sup>. Wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, wird die Kommission keine Gesetzesinitiative ergreifen, weil es keinen Vorschlag gibt, der sich durchsetzen kann.
- Im Fall eines unterstützenden Rates liegt der Status quo zwischen den idealen Punkten des linken Ratsmitgliedes ( $R_L$ ) und desjenigen, welches entscheidend in einer qualifizierten Mehrheitswahl ist.
- Im Fall eines einstimmigen Rates liegt der Status quo links von dem idealen Punkt des linken Ratsmitgliedes.

Abb. 9 und 10 zeigen jeweils eine Lage des Status quo und mögliche Präferenzkonfigurationen, welche auf die obigen Annahmen zutreffen.

Abb. 9: unterstützender Rat

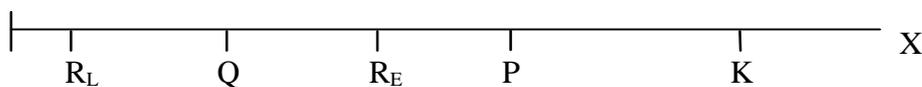


Abb. 10: einstimmiger Rat



<sup>43</sup> Im folgenden wird dieses Ratsmitglied vereinfachend als das entscheidende Mitglied bezeichnet.

<sup>44</sup> Bezogen auf das Beispiel Klimapolitik bedeutet diese Annahme, daß alle drei Institutionen ein stärkeres Maß an klimapolitischer Regulierung wünschen.

Eine weitere für die folgende Analyse zu treffende Annahme ist, daß die Spieler über vollständige und perfekte Information verfügen. Vollständige Information besagt, daß die möglichen Strategien und Auszahlungsfunktionen aller Spieler bekannt sind. Dagegen verfügt ein Spieler über perfekte Information, wenn ihm alle vorausgegangenen Züge aller Mitspieler bekannt sind, d.h. er weiß immer, an welcher Stelle des Spiels er sich befindet. Hinsichtlich des regen Informationsaustausches zwischen den EU-Institutionen erscheint diese Definition des gemeinsamen Wissens aller Spieler gerechtfertigt.

Die Lösung des beschriebenen Spiels ist das teilspielperfekte Nash-Gleichgewicht, welches durch die Methode der Rückwärtsinduktion gefunden werden kann. Im folgenden werden also die möglichen Strategienkombinationen und dazugehörigen Auszahlungsfunktionen der jeweiligen Entscheidungsverfahren bestimmt und die gleichgewichtige Lösung des damit vollständig beschriebenen Spiels ermittelt. Zuvor wird im Hinblick auf die zugrunde liegende Fragestellung aufgezeigt, inwieweit man von der Lösung des Spiels auf die Macht der drei Institutionen im Entscheidungsprozeß schließen kann.

#### **4.2 Die Bestimmung von Macht im spieltheoretischen Modell**

Die nun folgende spieltheoretische Analyse soll aufzeigen, welche Alternative sich je nach Lage des Status quo und der Präferenzen der Spieler als Ergebnis des jeweiligen Entscheidungsverfahrens ergeben wird und wer diese Alternative vorgeschlagen hat. Der Einfluß einer Institution auf die Entscheidungsfindung kann dann durch den Abstand der gleichgewichtigen Lösung des Spiels vom idealen Punkt des diese Institution repräsentierenden Spielers gemessen werden (Steunenberg 1997, S. 19f). Je näher die gewählte Politik an der am meisten präferierten Alternative eines Spielers liegt, desto stärker konnte dieser seinen Einfluß im Entscheidungsprozeß geltend machen. Die Bestimmung desjenigen Spielers, der die letztlich angenommene Alternative vorgeschlagen hat, ist also nur ein erster Indikator für die Machtverteilung im Gesetzgebungsprozeß. Vielmehr kommt es darauf an, festzustellen, inwieweit das Ergebnis des Entscheidungsverfahrens eine Annäherung an die Präferenzen eines Spielers aufweist. So wäre es z.B. denkbar, daß sich die Spieler auf einen Vorschlag der Kommission einigen, der am Rand ihrer Bessermenge liegt, jedoch dem idealen Punkt des Rates entspricht. In diesem Fall hat sich zwar der Vorschlag der Kommission durchgesetzt, er weist aber eine vollständige Annäherung an die Präferenzen des Rates auf. Damit hätte der Rat einen stärkeren Einfluß als die Kommission, obwohl der eigentliche Vorschlag nicht von ihm stammt. Ebenfalls unbedeutend für das Maß an

Einflußnahme ist die tatsächliche Ausnutzung der Machtbefugnisse, die den Institutionen durch die verschiedenen Verfahren gegeben werden. Da jeder Spieler in einem mehrstufigen Spiel mit vollständiger Information in der Lage ist, alle Züge der nachfolgenden Stufen zu antizipieren, genügt z.B. schon die Ausstattung eines Spielers mit einem Vetorecht, um seine Einflußnahme zu erhöhen. Es kommt nicht darauf an, daß dieser Spieler das Veto auch tatsächlich ausspricht.

Im folgenden werden die gleichgewichtigen Lösungen der drei Entscheidungsspiele ermittelt und daraus das Machtpotential der EU-Institutionen bei den verschiedenen Gesetzgebungsverfahren abgeleitet.

#### **4.2.1 Das Konsultationsspiel**

Das Konsultationsverfahren kann als dreistufiges Spiel dargestellt werden, an dem zwei Spieler - der Rat und die Kommission - beteiligt sind (Steunenberg 1994, S. 648):

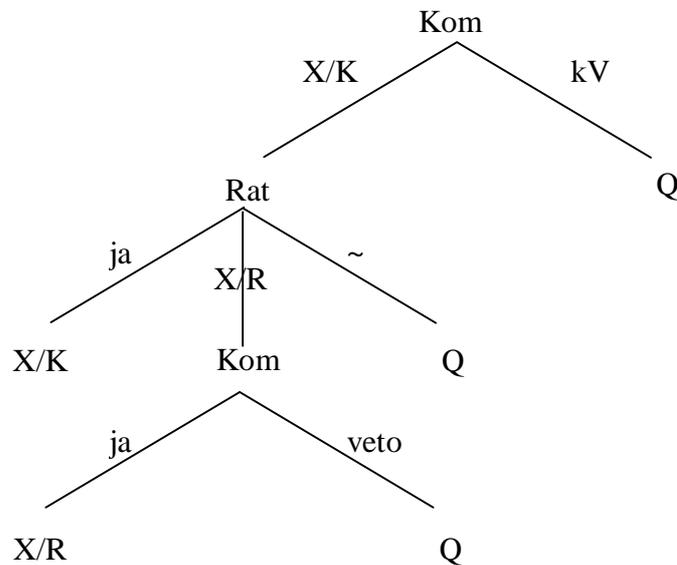
Stufe 1: Die Kommission entscheidet, ob sie einen Vorschlag X/K einreichen möchte oder auf die Gesetzesinitiative verzichtet.

Stufe 2: Der Rat entscheidet, ob er den Vorschlag X/K der Kommission annimmt oder in einen eigenen Entwurf X/R abändert. Für beide Handlungsalternativen benötigt er Einstimmigkeit. Falls diese nicht erreicht wird, ist das Spiel beendet und der Status quo bleibt bestehen.

Stufe 3: Falls der Rat sich auf einen geänderten Entwurf X/R geeinigt hat, kann die Kommission entscheiden, ob sie diesen annehmen will oder nicht.

Das Parlament hat bei diesem Verfahren nur eine beratende Funktion und somit keinen Einfluß auf die Lösung des Spiels. Da das Konsultationsverfahren bei seiner Anwendung auf klimapolitische Beschlüsse Einstimmigkeit erfordert, wird das Spiel nur dann gespielt werden, wenn der Status quo außerhalb des Pareto-Sets des Rates liegt (Fall 3). Andernfalls wird die Kommission ihr Recht zur Gesetzesinitiative nicht wahrnehmen. Die dritte Stufe trägt der Tatsache Rechnung, daß die Kommission während des Beschlußverfahrens im Rat ihren Vorschlag zurückziehen kann. Aus diesem Grund kann der Rat keine Änderungen gegen den Willen der Kommission vornehmen, was strategisch äquivalent zu einem Veto-Recht ist. Das Konsultationsspiel kann anhand des Spielbaums in Abb. 11 dargestellt werden.

Abb. 11: Spielbaum zum Konsultationsspiel



Dabei bezeichnet “kV” den Verzicht auf einen Vorschlag seitens der Kommission und “~” steht für den Fall, daß keine der erforderlichen Mehrheiten erzielt wird.

#### 4.2.1.1 Lösung des Konsultationsspiels

Die Lösung des Konsultationsspiels wird nun durch Rückwärtsinduktion ermittelt.

*Stufe 3:*

Auf der letzten Stufe nimmt die Kommission alle Entwürfe des Rates an, die in ihrer Bessermenge liegen. Alternativen, die sich außerhalb dieses Bereichs befinden, führen also dazu, daß der Status quo bestehen bleibt und können somit nie Lösung dieses Spiels sein.

*Stufe 2:*

Der Rat trifft seine Entscheidung in Abhängigkeit des Kommissionsvorschlages. Liegt der Vorschlag außerhalb des Pareto-Sets des Rates, so wird er ihn einstimmig abändern. Er wird eine Alternative auswählen, die am nächsten an seinem idealen Punkt (d.h. in diesem Fall am idealen Punkt des linkensten Ratsmitgliedes) liegt und sich noch in der Bessermenge der Kommission befindet. Falls der Vorschlag Element des Pareto-Sets ist, kann er vom Rat nicht einstimmig abgeändert werden. In dieser Situation nimmt der Rat alle Vorschläge der Kommission an, die in der Bessermenge des linkensten Ratsmitgliedes liegen, außerhalb dieses Bereichs bleibt der Status quo bestehen.

*Stufe 1:*

Die Kommission macht auf der ersten Stufe nur dann einen Vorschlag, wenn das Ergebnis des Spiels eine Alternative ist, die sie dem Status quo gegenüber präferiert<sup>45</sup>. Daraus folgt, daß es nur dann zu einer Gesetzesinitiative kommt, wenn ihr idealer Punkt rechts vom Status quo liegt. Solange es keine Alternative in der Bessermenge der Kommission gibt, die auch im Pareto-Set des Rates liegt<sup>46</sup>, wird sie ihren Punkt der Indifferenz zum Status quo vorschlagen, da jeder andere Vorschlag auf der zweiten Stufe ohnehin einstimmig in eben diese Alternative geändert wird. Existiert dagegen eine Schnittmenge aus dem Pareto-Set des Rates und der Bessermenge der Kommission und liegt der ideale Punkt der Kommission außerhalb des Pareto-Sets, so wird der Sättigungspunkt des linken Ratsmitgliedes vorgeschlagen. Liegt die von der Kommission am meisten präferierte Alternative dagegen im Pareto-Set, so ist sie agenda-setter und das Spiel reduziert sich auf zwei Stufen. In diesem Fall kann sie ihren Blisspunkt vorschlagen, solange dieser sich in der Bessermenge des linken Ratsmitgliedes befindet. Liegt er außerhalb dieses Bereichs, so wird die Kommission die Alternative vorschlagen, die am Rand der Bessermenge dieses Mitglieds liegt.

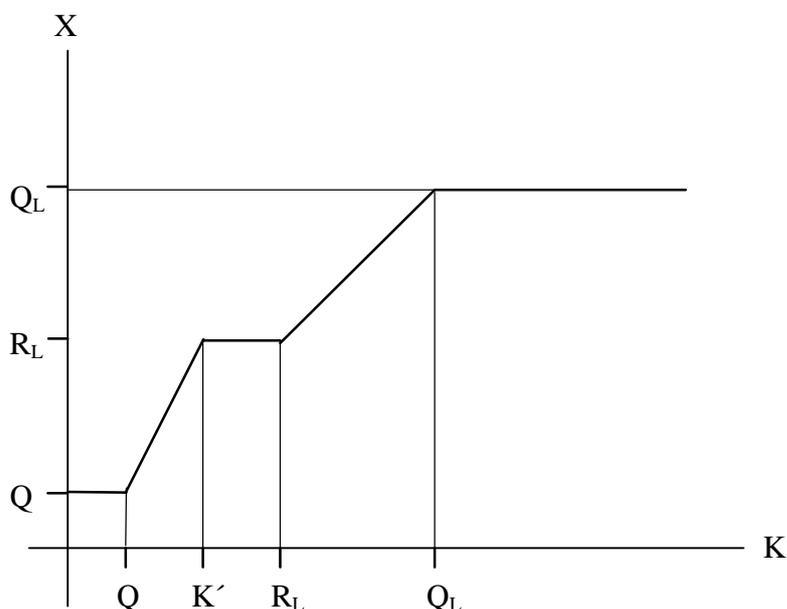
Abb. 12 zeigt auf, welche Alternative (X) sich in Abhängigkeit der Präferenzen der Kommission als Ergebnis des Konsultationsverfahrens ergeben wird.

---

<sup>45</sup> Da es keine rechtlichen Möglichkeiten gibt, die Kommission gegen ihren Willen zur Einreichung eines Vorschlags zu zwingen, wird im folgenden davon ausgegangen, daß eine Gesetzesinitiative nur dann zustande kommt, wenn dies auch im Interesse der Kommission ist. Es gibt jedoch auch Untersuchungen, die dem Rat ein solches Erzwingungsrecht einräumen. Vgl. z.B. Moser (1996), S. 7.

<sup>46</sup> In Abb. 12 ist dies der Fall, wenn sich der ideale Punkt der Kommission in dem Bereich zwischen Q und K' befindet.

Abb. 12: Ergebnisse des Konsultationsspiels



Dabei stellt  $Q_L$  den Punkt der Indifferenz des linkensten Ratsmitgliedes zum Status quo dar.  $K'$  bezeichnet die Mitte zwischen dem Status quo und dem idealen Punkt des linkensten Ratsmitgliedes.

#### 4.2.1.2 Interpretation der Ergebnisse: Die Kommission als agenda-setter

Die Lösung des Konsultationsspiels hat gezeigt, daß es in keinem Fall zu einer einstimmigen Änderung des Kommissionsvorschlags durch den Rat kommt. Vielmehr antizipiert die Kommission dieses Verhalten und schlägt eine Alternative vor, die der Rat nicht abändern will (weil sie seinem idealen Punkt entspricht) oder kann (weil sie im Pareto-Set liegt oder er den Rückzug des Vorschlags durch die Kommission riskieren würde)<sup>47</sup>. Das gesamte Konsultationsspiel reduziert sich damit auf eine Abstimmung, in der die Kommission einen Vorschlag einreicht und der Rat vor einer "take-it-or-leave-it"-Entscheidung zwischen dem Status quo und der Alternative des agenda-setters steht<sup>48</sup>. Wenn es zu einer Gesetzesinitiative durch die Kommission kommt, wird sich also immer der von ihr eingereichte Vorschlag durchsetzen. Daraus kann jedoch nicht direkt

<sup>47</sup> Dieses Ergebnis ist auch durch die - jedoch plausible - Annahme bedingt, daß kein Spieler möchte, daß ein von ihm gemachter Vorschlag abgeändert wird.

<sup>48</sup> Die Untersuchung der Bedeutung von Abstimmungsstrukturen in Wahlprozessen geht zurück auf Niskanen (1971) und Romer/Rosenthal (1979). Diese Arbeiten zeigen, daß es einem Bürokraten als agenda-setter gelingt, sein Budget über die Größe hinaus auszuweiten, die der Medianwähler bevorzugt hätte.

auf die Machtverteilung zwischen den Institutionen geschlossen werden. Um diese Frage beantworten zu können, muß analysiert werden, inwieweit dieser Vorschlag durch die Präferenzen des Rates beeinflusst ist.

Da die Kommission als agenda-setter agiert, kann sie ihren idealen Punkt durchsetzen, solange dieser vom Rat weder abgelehnt noch geändert wird (dies ist der Bereich von  $R_L$  bis  $Q_L$  in Abb. 12). Wenn die von ihr am meisten präferierte Alternative außerhalb des Pareto-Sets liegt, muß sie sich vollständig an den Präferenzen des Rates orientieren. Liegt sie dagegen außerhalb der Bessermenge des Rates, so ist die Kommission in ihrer Vorschlagswahl durch den Punkt begrenzt, den der Rat gerade noch bereit ist, zu akzeptieren. Je weiter der Sättigungspunkt des Rates vom Status quo entfernt ist, desto größer wird der Spielraum, innerhalb dessen die Kommission ihren idealen Punkt durchsetzen kann. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Rat die Alternative durchbringen kann, die er allen anderen gegenüber bevorzugt, nimmt zu, wenn der ideale Punkt der Kommission näher an den Status quo rückt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Kommission in vielen Fällen einen Vorschlag durchbringen kann, der nicht dem idealen Punkt des Ratsmitgliedes entspricht, das bei Einstimmigkeitswahl entscheidend ist. Darüber hinaus gibt es einen Bereich<sup>49</sup>, in dem ihre am meisten präferierte Alternative das Ergebnis des Entscheidungsverfahrens darstellt. Entgegen der Intuition, welche nur dem Rat als beschlußfassendes Organ das größte Machtpotential im Konsultationsverfahren zuschreibt, kann auch die Kommission ein erhebliches Maß an Einflußnahme ausüben.

#### **4.2.2 Das Kooperationsspiel**

Das Kooperationsverfahren erscheint im Vergleich zum Konsultationsverfahren wesentlich komplizierter. Trotzdem läßt es sich durch ein vierstufiges Spiel beschreiben, an dem alle drei EU-Institutionen als Spieler beteiligt sind.

Stufe 1: Die Kommission entscheidet, ob sie einen Vorschlag X/K einreichen möchte oder auf die Gesetzesinitiative verzichtet.

Stufe 2: Der Rat entscheidet, ob er den Vorschlag X/K der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annimmt oder einstimmig in einen eigenen Entwurf X/R abändert. Falls die erforderlichen Mehrheiten nicht erreicht werden, ist das Spiel beendet und der Status quo bleibt bestehen.

Stufe 3: Je nach Wahl der Strategien auf den Vorstufen sind zwei Fälle zu unterscheiden.

---

<sup>49</sup> Die Größe dieses Bereichs hängt von den konkreten Präferenzen bei der anstehenden Entscheidung ab, so daß eine allgemeingültige Aussage nicht möglich ist.

Fall 1 “Kommissionsalternative”: Der Rat hat den Vorschlag der Kommission auf der zweiten Stufe angenommen. Nun muß das EP entscheiden<sup>50</sup>, ob es den gemeinsamen Standpunkt annimmt oder ein Veto einlegt.

Fall 2 “Ratsalternative”: Der Rat hat auf der zweiten Stufe einen eigenen Vorschlag eingereicht. In diesem Fall kann die Kommission entscheiden, ob sie ein Veto einlegen will oder nicht.

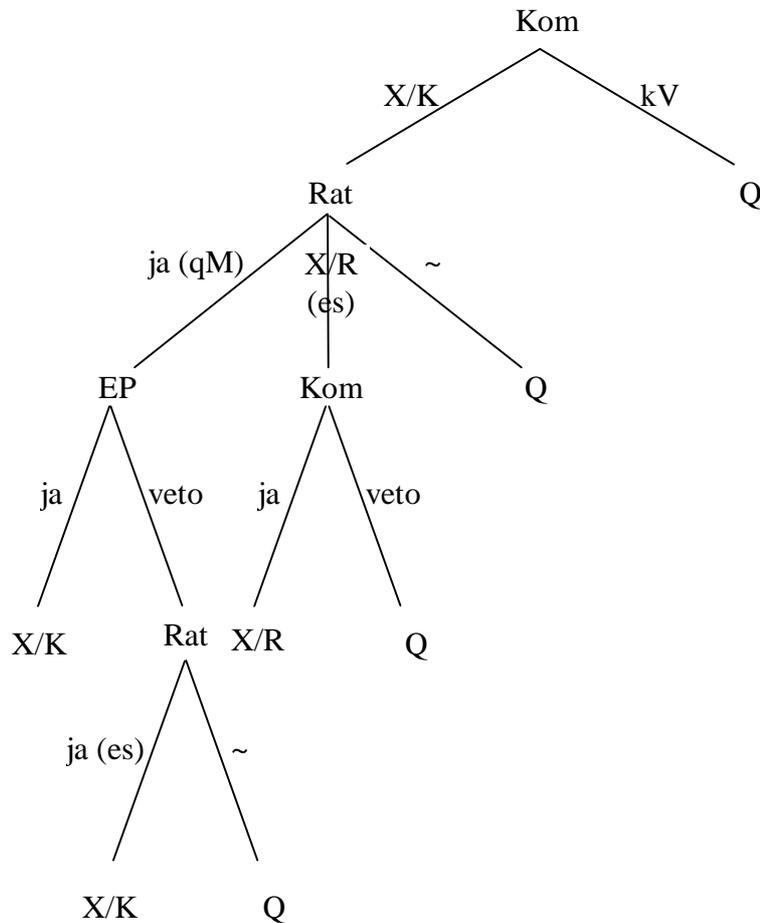
Stufe 4: Die vierte Stufe wird nur dann gespielt, wenn der Rat keine Änderungen des Kommissionsvorschlages durchgesetzt hat, der gemeinsame Standpunkt jedoch vom EP abgelehnt wurde. Der Rat kann dieses Veto durch eine einstimmige Befürwortung überstimmen.

Der Vergleich mit dem Entscheidungsbaum aus Abb. 3 zeigt, daß viele der vom Kooperationsverfahren vorgesehenen Entscheidungswege weggefallen sind, weil sie unter der Annahme rationalen Verhaltens und konstanter Präferenzen nicht gespielt werden. Das EP wird z.B. keine Änderungen des gemeinsamen Standpunktes vorschlagen, weil es dazu die Unterstützung entweder der Kommission oder des Rates benötigt. Im Fall der Unterstützung der Änderungen durch die Kommission kann der überprüfte Vorschlag vom Rat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden. Dies entspricht jedoch den ersten zwei Stufen des Kooperationsspiels und somit wäre eine solche Alternative des EP - läge sie im Interesse der Kommission - schon zu Beginn vorgeschlagen worden. Gleiches gilt für den Fall, daß der Rat Änderungen des EP entgegen den Vorschlägen der Kommission einstimmig beschließt, denn in dieser Situation befindet er sich schon auf der zweiten Stufe. Wäre er nach der Präferenzstruktur seiner Mitglieder in der Lage, Änderungen des Kommissionsvorschlages einstimmig vorzunehmen, so würde er dies schon in seinem gemeinsamen Standpunkt tun. Ebenfalls überflüssig ist ein Veto des EP, wenn der Rat den Kommissionsvorschlag auf der zweiten Stufe einstimmig abgeändert hat, da er den Einspruch dann überstimmen kann. Der Spielbaum für das Kooperationsspiel ist in Abb. 13 dargestellt.

---

<sup>50</sup> Wenn in der spieltheoretischen Analyse von “dem EP” gesprochen wird, ist immer der Medianwähler des Parlaments gemeint.

Abb. 13: Spielbaum zum Kooperationspiel



Dabei bezeichnet “qM” eine qualifizierte Mehrheit und “es” Einstimmigkeit.

Da im Kooperationspiel Änderungen des Status quo auch schon mit qualifizierter Mehrheit erreicht werden können, wird das Spiel immer dann gespielt werden, wenn der Rat einstimmig oder unterstützend ist (Fall 2 oder 3). Im Fall eines geteilten Rates wird die Kommission von ihrem Vorschlagsrecht keinen Gebrauch machen. Um die Lösung des Kooperationsspiels bestimmen zu können, müssen also zwei Fälle unterschieden werden, weil im Rat zwei verschiedene Mehrheitsanforderungen zur Anwendung kommen. Im folgenden wird zunächst die gleichgewichtige Lösung für den Fall eines unterstützenden Rates und danach für den einstimmigen Rat ermittelt.

#### 4.2.2.1 Die Lösung des Kooperationsspiels bei einem unterstützenden Rat

##### *Stufe 4:*

Da der Status quo im Fall eines unterstützenden Rates in dessen Pareto-Set liegt, kann er nicht einstimmig geändert werden. Auf der vierten Stufe wird daher immer der Status quo gewählt werden.

##### *Stufe 3:*

Auf der dritten Stufe ist das EP am Zug, da der Rat auf der zweiten Stufe keinen eigenen Vorschlag einreichen konnte. Falls der Kommissionsvorschlag, über den das EP zu entscheiden hat, in der Bessermenge des Parlaments liegt, wird er von ihm angenommen. Ansonsten legt das EP sein Veto ein und der Status quo bleibt bestehen.

##### *Stufe 2:*

Der Rat hat in diesem Fall nur zwei Möglichkeiten, nämlich den Vorschlag der Kommission anzunehmen oder abzulehnen. Ersteres wird geschehen, wenn die Kommission eine Alternative einreicht, die in der Bessermenge des bei qualifizierter Mehrheitswahl entscheidenden Ratsmitgliedes liegt.

##### *Stufe 1:*

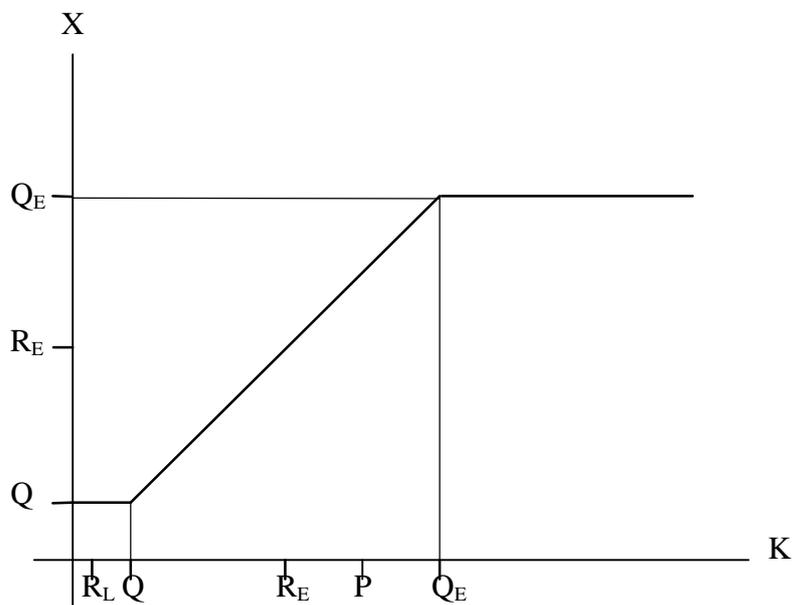
Zu Beginn des Spiels kommt es nun wieder auf die Lage des idealen Punktes der Kommission an, welcher Vorschlag eingereicht wird<sup>51</sup>. Falls der ideale Punkt in der Schnittmenge der Bessermengen des EP und des entscheidenden Ratsmitgliedes liegt, kann die Kommission die von ihr am meisten präferierte Alternative durchsetzen. Liegt diese jedoch weiter vom Status quo entfernt als der Rand der soeben definierten Schnittmenge, so muß die Kommission diesen Randpunkt vorschlagen, damit keiner der anderen Spieler sein Veto einlegt. Diese Randalternative ist der Punkt der Indifferenz zum Status quo von EP und entscheidendem Ratsmitglied, der weiter links liegt.

Abb. 14 stellt die Ergebnisse des Kooperationsspiels bei einem unterstützenden Rat für eine bestimmte Präferenzkonstellation graphisch dar (vgl. Steunenberg 1994, S. 653).

---

<sup>51</sup> Da eine Abänderung des Kommissionsvorschlags ausgeschlossen ist und alle Spieler einen Politikwechsel in die gleiche Richtung wünschen, wird die Kommission immer einen Vorschlag einreichen.

Abb. 14: Ergebnisse des Kooperationsspiels bei einem unterstützenden Rat



Dabei bezeichnet  $Q_E$  den Punkt der Indifferenz zum Status quo des entscheidenden Ratsmitgliedes.

#### 4.2.2.2 Die Lösung des Kooperationsspiels bei einem einstimmigen Rat

*Stufe 4:*

Der Rat muß ein Veto des EP auf der letzten Stufe einstimmig überstimmen. Wenn die Mehrheitsanforderung nicht erreicht wird, gilt der Vorschlag als gescheitert. Es können also nur solche Vorschläge entgegen des Vetos des EP angenommen werden, die in der Bessermenge des linkensten Ratsmitgliedes liegen.

*Stufe 3:*

Auf dieser Stufe ist eine Fallunterscheidung bzgl. des bisherigen Spielverlaufs zu treffen.

(1) Kommissionsalternative: Falls der Kommissionsvorschlag auf der zweiten Stufe vom Rat angenommen wurde, ist das EP am Zug. Wenn dieser Vorschlag in der Bessermenge des linkensten Ratsmitgliedes oder des EP selber liegt, wird das Parlament sein Vetorecht nicht nutzen. Es stimmt also auch einem Vorschlag außerhalb seiner Bessermenge zu, wenn ein Veto auf der vierten Stufe vom Rat wieder überstimmt werden könnte. Liegt die Alternative dagegen außerhalb des Bereichs, den der Rat einstimmig annimmt, so wird ein Veto des EP wirksam. Es wird dann eingelegt, wenn die von der Kommission eingereichte Alternative sich außerhalb der Bessermenge des EP befindet.

(2) Ratsalternative: Falls der Kommissionsvorschlag außerhalb des Pareto-Sets des Rates lag, konnte dieser ihn in der zweiten Stufe abändern. Dann entscheidet auf der dritten

Stufe die Kommission, ob sie ihr Veto einlegen will. Dies wird sie tun, wenn der abgeänderte Vorschlag außerhalb ihrer Bessermenge liegt.

*Stufe 2:*

Vorschläge, die außerhalb des Pareto-Sets des Rates liegen, werden von ihm einstimmig in die Alternative abgeändert, die den Punkt der Indifferenz zum Status quo der Kommission darstellen. Falls die Kommission dagegen einen Vorschlag im Pareto-Set eingereicht hat, wird dieser vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen, wenn er in der Bessermenge des entscheidenden Ratsmitgliedes liegt.

*Stufe 1:*

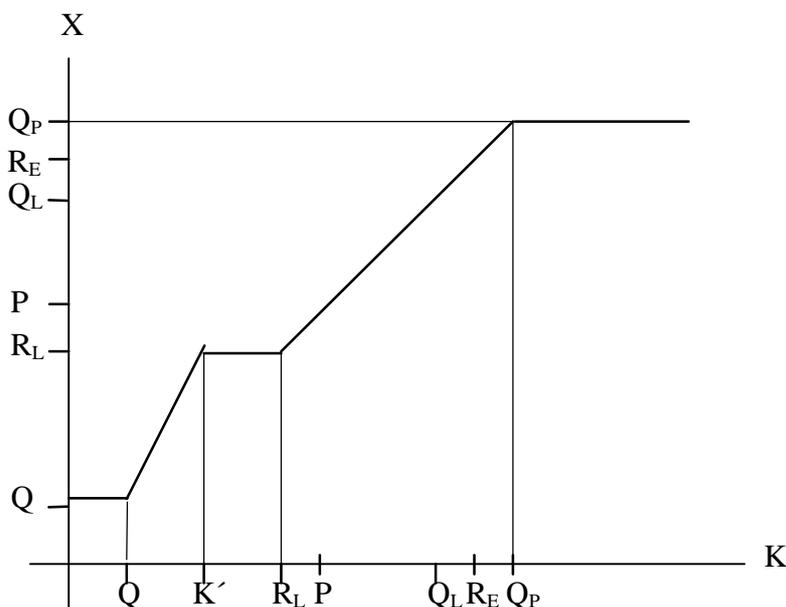
Solange der ideale Punkt der Kommission links von dem des linken Ratsmitgliedes liegt, entspricht die Lösung des Kooperationsverfahrens bei einem einstimmigen Rat der des Konsultationsverfahrens. Liegt die Alternative, die der Kommission den höchsten Nutzen bringt, dagegen im Pareto-Set des Rates, kann die Kommission sie bis zu einer Obergrenze durchbringen. Wer diese Obergrenze bestimmt, hängt von der Lage der Präferenzen des EP, des linken und des entscheidenden Ratsmitgliedes ab. Falls der Rand der Bessermenge des EP - d.h sein Punkt der Indifferenz zum Status quo  $Q_P$  - sich links von dem des linken Ratsmitgliedes befindet ( $Q_P < Q_L$ ), ist das Vetorecht des Parlaments bedeutungslos<sup>52</sup>, weil es auf der vierten Stufe überstimmt werden kann. Die Kommission muß sich also an der Alternative orientieren, die das linke Ratsmitglied noch bereit ist, zu akzeptieren. Liegt der Punkt der Indifferenz zum Status quo des EP außerhalb der Bessermenge des linken Ratsmitgliedes ( $Q_L < Q_P < Q_E$ ), wird das Vetorecht wirksam und die Kommission ist in ihrer Alternativenmenge durch diesen Punkt begrenzt. Es ist auch denkbar, daß der Rand der Bessermenge des entscheidenden Ratsmitgliedes links von dem des EP liegt ( $Q_E < Q_P$ ), so daß die Kommission diesen Randpunkt vorschlagen wird, wenn sich ihr idealer Punkt weit vom Status quo entfernt befindet.

Abb. 15 zeigt die Ergebnisse dieses Spiels für den Fall, daß das Parlament einen moderateren Politikwechsel wünscht als das entscheidende - jedoch nicht als das linke - Ratsmitglied ( $Q_L < Q_P < Q_E$ ).

---

<sup>52</sup> Dies gilt jedoch nur für Alternativen, die in der Bessermenge des linken Ratsmitgliedes liegen. Ein Vorschlag außerhalb dieser Bessermenge muß sich am Vetorecht des EP orientieren, weil er nicht einstimmig angenommen wird.

Abb. 15: Ergebnisse des Kooperationspiel bei einem einstimmigen Rat



#### 4.2.2.3 Interpretation der Ergebnisse: begrenzter Einfluß des EP

Die bedeutendste Erkenntnis der spieltheoretischen Analyse des Kooperationsverfahrens ist, daß das Recht des EP, Änderungen des gemeinsamen Standpunkts vorzunehmen, ohne Einfluß auf das Ergebnis ist. Diese Aussage gilt, solange die Präferenzen der Spieler und des Status quo im Spielverlauf unverändert bleiben (Moser 1996, S. 9). Unter der Annahme, daß die Präferenzen des entscheidenden Ratsmitgliedes sich nach der Festlegung des gemeinsamen Standpunkts verschieben, ist es möglich, daß das EP eine Änderung vorschlägt, die von der Kommission unterstützt und vom Rat angenommen wird. Wenn der ideale Punkt des Rates sich erst nach der zweiten Stufe ändert, kann die Kommission diesen Vorschlag nicht selber zu Beginn des Spiels einreichen<sup>53</sup>. Unter diesem Aspekt sich wandelnder Präferenzen ist auch die Theorie des EP als "conditional agenda-setter" von Tsebelis (1994) zu sehen, welche besagt, daß das Parlament ein bedingtes Vorschlagsrecht besitzt, weil seine Änderungsvorschläge vom Rat leichter angenommen als abgelehnt werden können.

Der Einfluß des EP beschränkt sich somit auf die Möglichkeit, Alternativen, die außerhalb seiner Bessermenge liegen, durch ein Veto zu verhindern. Im Fall eines unterstützenden Rates hat das Veto-Recht des EP einen Einfluß auf die gleichgewichtige

<sup>53</sup> Moser (1996), S. 11-15, analysiert drei Szenarios, in denen das EP tatsächlich die Möglichkeit hat, eigene Vorschläge durchzubringen.

Lösung, solange der Punkt der Indifferenz zum Status quo des Parlaments links von dem des entscheidenden Ratsmitgliedes liegt. Ein einstimmiger Rat kann ein Veto des EP überstimmen, wenn dieses einen geringeren Politikwechsel wünscht als das linkeste Ratsmitglied und die Kommission eine Alternative in dessen Bessermenge vorgeschlagen hat. Nichtsdestotrotz hat das Parlament auch dann Einflußmöglichkeiten, wenn der Status quo außerhalb des Pareto-Sets des Rates liegt, weil die Kommission nur solche Vorschläge einreichen kann, die die Bessermenge des linkesten Ratsmitgliedes nicht überschreiten. Den größten Einfluß hat das EP bei einem einstimmigen Rat, wenn sein idealer Punkt zwischen denen des linkesten und des entscheidenden Ratsmitgliedes liegt. Die Kommission ist also wie auch im Konsultationsverfahren agenda-setter und wird immer die von ihr vorgeschlagene Alternative durchbringen. In vielen Fällen wird das Ergebnis des Kooperationsverfahrens ihr idealer Punkt sein, sie wird jedoch durch die Tatsache begrenzt, daß sie entweder Einstimmigkeit im Rat oder eine qualifizierte Mehrheit im Rat und eine einfache Mehrheit im EP sichern muß.

Der Vergleich des Kooperations- mit dem Konsultationsverfahren zeigt, daß es Präferenzkonstellationen gibt, für die das Ergebnis bei beiden identisch ist. Solange aber der ideale Punkt des Parlaments rechts von dem des linkesten Ratsmitgliedes liegt, ist der Bereich, in dem die von der Kommission am meisten präferierte Alternative gewählt wird, größer als beim Konsultationsverfahren mit Einstimmigkeit. Der ideale Punkt des Parlaments setzt sich dagegen nur in seltenen Fällen durch, und zwar dann, wenn er entweder der idealen Alternative der Kommission oder des entscheidenden Ratsmitgliedes entspricht. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Kooperationsverfahren dem EP nicht so große Einflußmöglichkeiten eingeräumt hat, wie es auf den ersten Blick scheint. Wie auch beim Konsultationsverfahren hat die Kommission als agenda-setter einen großen Einfluß und kann den Rat zwingen, eine andere Politik anzunehmen, als dieser eigentlich bevorzugt hätte (Steunenberg 1994, S. 654).

### **4.2.3 Das Mitentscheidungsspiel**

Das Mitentscheidungsverfahren läßt sich genauso wie das Kooperationsverfahren als ein vierstufiges Spiel mit drei Spielern darstellen:

Stufe 1: Die Kommission entscheidet, ob sie einen Vorschlag X/K einreichen möchte oder auf die Gesetzesinitiative verzichtet.

Stufe 2: Der Rat legt seinen gemeinsamen Standpunkt fest. Dieser kann entweder der Vorschlag der Kommission sein, welchen er mit qualifizierter Mehrheit

annehmen muß, oder ein eigener Entwurf, der einstimmig beschlossen werden muß. Wenn keine der erforderlichen Mehrheiten erreicht wird, bleibt der Status quo bestehen.

Stufe 3: Der Vermittlungsausschuß berät über den gemeinsamen Standpunkt. Er kann sich mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat und einer einfachen Mehrheit im EP auf einen neuen Vorschlag X/VA einigen<sup>54</sup>. Falls diese Mehrheiten nicht erzielt werden, wird die nächste Stufe gespielt.

Stufe 4: Wenn im Vermittlungsverfahren keine Einigung zustande gekommen ist, entscheidet das EP, ob es den gemeinsamen Standpunkt annehmen will oder nicht.

Der Vergleich mit der Darstellung des Mitentscheidungsverfahrens im dritten Kapitel zeigt wieder, daß sich der komplizierte Entscheidungsprozeß in einer relativ einfachen Spielstruktur abbilden läßt. Im Gegensatz zum Kooperationsverfahren eröffnet das Mitentscheidungsverfahren dem EP tatsächlich die Möglichkeit, Änderungsvorschläge einzubringen. Falls diese Option genutzt wird, kommt es in jedem Fall zur Einberufung des Vermittlungsausschusses, weil die anderen möglichen Wege schon durch die ersten zwei Stufen des Spiels abgedeckt sind<sup>55</sup>. Da die Möglichkeit der Ablehnung oder Annahme des gemeinsamen Standpunkts in der dritten Lesung redundant zu den Optionen in der zweiten Lesung sind, werden diese Alternativen nur auf der vierten Stufe berücksichtigt<sup>56</sup>. Darüber hinaus kann die Möglichkeit, daß der Rat in der dritten Lesung die Alternative des EP mit qualifizierter Mehrheit annimmt, weggelassen werden, da man sich auf eine solche Alternative - läge sie im Interesse des Rates - im Vermittlungsausschuß hätte einigen können. Der Spielbaum zum Mitentscheidungsspiel ist in Abb. 16 dargestellt.

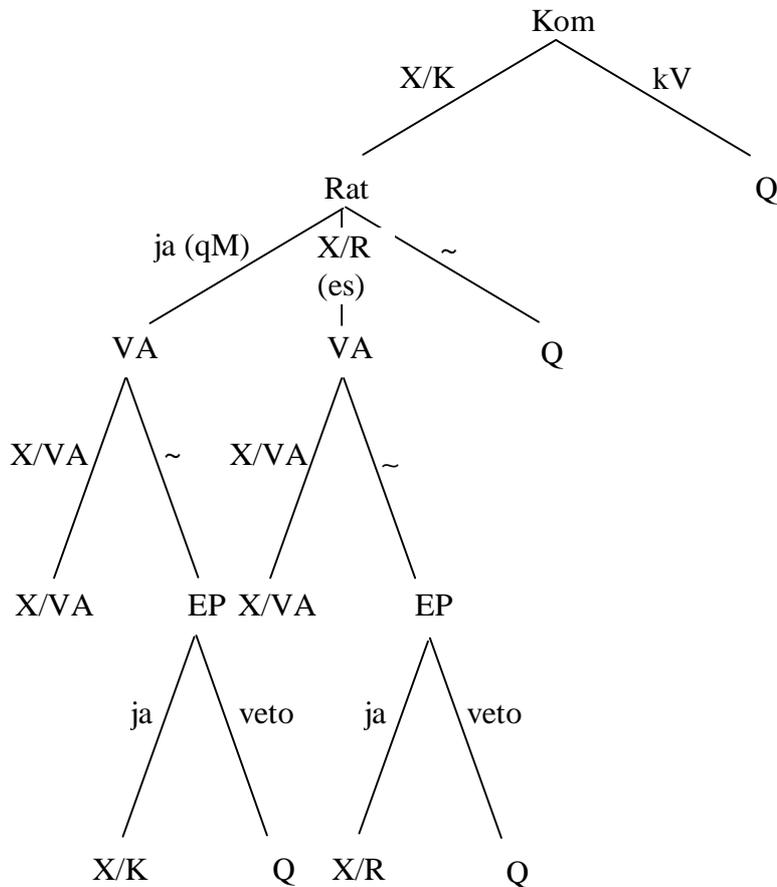
---

54 Tatsächlich entscheidet im Vermittlungsausschuß nicht das EP als Ganzes sondern nur seine Vertreter. Es sei jedoch angenommen, daß es sich dabei um eine repräsentative Auswahl handelt, so daß der Medianwähler dieser Vertreter auch der Medianwähler des EP ist.

55 Vgl. die Argumentation für das Kooperationsverfahren in Kap. 4.2.2.

56 Das Ergebnis des Spiels wäre das gleiche, wenn man dem EP ein Vetorecht bzgl. des gemeinsamen Standpunktes zwischen der zweiten und dritten Stufe einräumen würde.

Abb. 16: Spielbaum zum Mitentscheidungs spiel



Das Mitentscheidungsspiel wird wie auch das Kooperationspiel im Falle eines unterstützenden oder eines einstimmigen Rates gespielt (Fall 2 und 3). Da der grundsätzliche Spielverlauf unabhängig davon ist, wie der Rat sich auf der zweiten Stufe entscheidet, muß für die Lösung des Spiels keine weitere Fallunterscheidung getroffen werden.

#### 4.2.3.1 Die Lösung des Mitentscheidungsspiels

*Stufe 4:*

Wenn der Vermittlungsausschuß zu keiner Einigung gelangen konnte, nimmt das EP auf der vierten Stufe den gemeinsamen Standpunkt an, solange dieser in seiner Bessermenge liegt. Andernfalls wird der Vorschlag abgelehnt und der Status quo bleibt bestehen.

*Stufe 3:*

Der Vermittlungsausschuß kann sich nur auf solche Alternativen einigen, die sowohl vom EP als auch vom entscheidenden Ratsmitglied dem Status quo und dem gemeinsamen

Standpunkt vorgezogen werden. Falls die Schnittmenge der durch diese Anforderungen definierten Bessermengen nicht leer ist, wird eine Alternative aus ihr ausgewählt. Zur Vereinfachung wird angenommen, daß Rat und EP sich auf die Alternative einigen werden, die sich in der Mitte zwischen ihren idealen Punkten befindet. Falls diese mittlere Alternative nicht in der oben definierten Schnittmenge liegt, wird deren Randpunkt das Ergebnis der Verhandlungen im Vermittlungsausschuß sein<sup>57</sup>. Wenn es keine Alternativen gibt, die die erforderlichen Mehrheiten auf sich vereinigen können<sup>58</sup>, wird der Vermittlungsausschuß keine Einigung erzielen.

*Stufe 2:*

Im Fall eines unterstützenden Rates wird dieser den Vorschlag der Kommission annehmen oder ablehnen, abhängig davon, ob die vorgeschlagene Alternative in der Bessermenge des entscheidenden Ratsmitgliedes liegt oder nicht. Ein einstimmiger Rat hat darüber hinaus die Möglichkeit, einen Kommissionsvorschlag, der sich außerhalb seines Pareto-Sets befindet, in seinen idealen Punkt abzuändern. Wenn diese Alternative derart liegt, daß auf der nächsten Stufe im Vermittlungsausschuß wiederum von ihr abgewichen werden kann, hat das Änderungsrecht des Rates auf der zweiten Stufe keine Bedeutung und das Ergebnis entspricht dem bei einem unterstützenden Rat. Falls jedoch der Rand der Bessermenge des EP links von dem idealen Punkt des bei Einstimmigkeit entscheidenden Ratsmitgliedes liegt, ist dieser durch das glaubhafte Veto des EP in der Auswahl seines gemeinsamen Standpunktes beschränkt. Er wird den Kommissionsvorschlag dann einstimmig in den Punkt der Indifferenz des EP zum Status quo ändern. Von diesem kann im Vermittlungsausschuß nicht mehr abgewichen werden und er wird vom EP auf der letzten Stufe nicht abgelehnt.

*Stufe 1:*

Die Kommission macht auf der ersten Stufe nur dann einen Vorschlag, wenn das von ihr antizipierte Ergebnis des Entscheidungsverfahrens sie gegenüber dem Status quo besserstellt. Solange sämtliche Alternativen innerhalb ihrer Bessermenge in ein Ergebnis außerhalb dieses Bereichs geändert werden, wird sie also auf eine Gesetzesinitiative verzichten<sup>59</sup>. Liegt ihr idealer Punkt derart, daß er entweder vom Rat auf der zweiten Stufe einstimmig oder im Vermittlungsausschuß in eine andere Alternative, die ebenfalls

---

<sup>57</sup> Es wäre auch möglich, einen Auswahlmechanismus (z.B. das Nash-Verhandlungsergebnis) zu bestimmen. Aufgrund der Annahme vollständiger Information ist es notwendig, ein eindeutiges - wie auch immer geartetes - Verhandlungsergebnis zu definieren. Andernfalls wären die Entscheidungen der Kommission und des Rates auf den ersten beiden Stufen mit Unsicherheit behaftet.

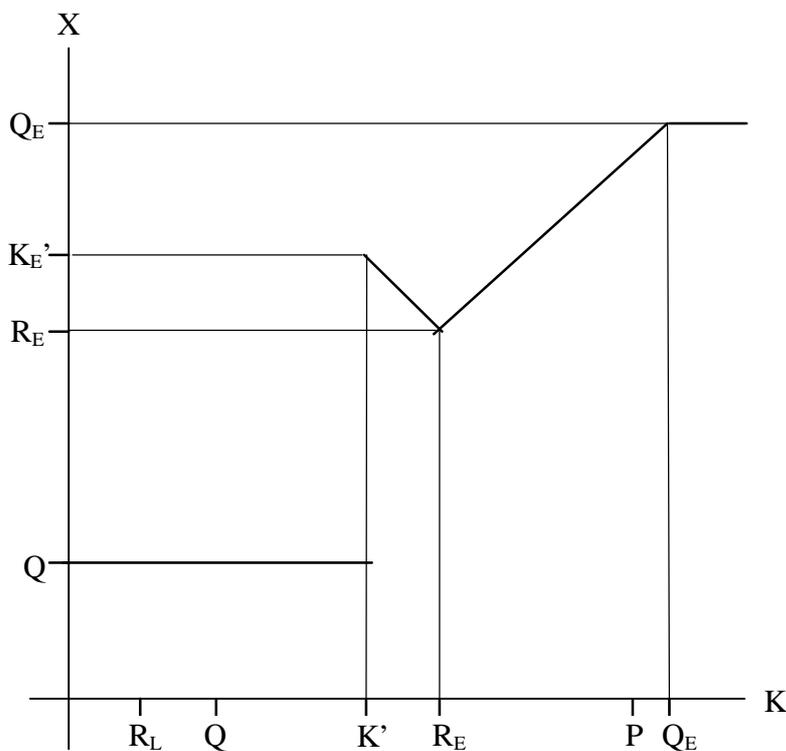
<sup>58</sup> Dies ist z.B. immer dann der Fall, wenn der Kommissionsvorschlag rechts von dem idealen Punkt des entscheidenden Ratsmitgliedes oder des EP (falls  $P < R_E$ ) liegt.

<sup>59</sup> Dies ist der Bereich bis  $K'$  in Abb. 17 bzw.  $P$  in Abb. 18.

in ihrer strikten Bessermenge liegt, geändert werden kann, so wird sie eben dieses Ergebnis schon zu Beginn vorschlagen<sup>60</sup>. Sobald ihr idealer Punkt in dem Bereich der Alternativen liegt, von denen auf keiner der nächsten Stufen mehr abgewichen werden kann, wird sie ihren idealen Punkt durchsetzen. Nach oben hin ist sie entweder durch ein Veto des EP - d.h. den Rand seiner Bessermenge - oder des Rates - d.h. den Rand der Bessermenge des entscheidenden Ratsmitgliedes - begrenzt.

Abb. 17 und 18 zeigen das Ergebnis des Mitentscheidungsspiels bei einem unterstützenden bzw. einem einstimmigen Rat für eine bestimmte Konstellation der idealen Punkte<sup>61</sup>.

Abb. 17: Ergebnisse des Mitentscheidungsspiels bei einem unterstützenden Rat

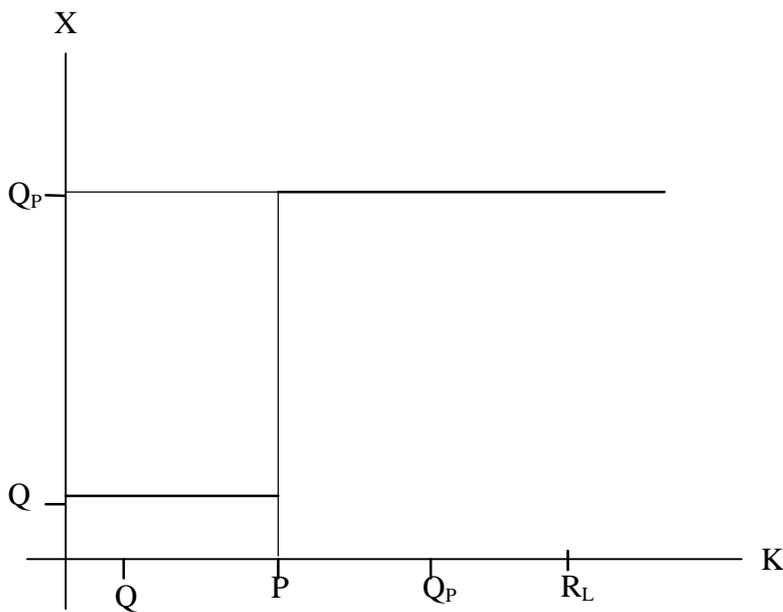


Dabei bezeichnet  $K_E'$  den Punkt der Indifferenz des entscheidenden Ratsmitgliedes zu  $K'$ .

Abb. 18: Ergebnisse des Mitentscheidungsspiels bei einem einstimmigen Rat

<sup>60</sup> Dieser Alternativenbereich liegt in Abb. 17 rechts von  $K'$  bis zu dem linken der beiden Punkte  $P$  bzw.  $R_E$ . In Abb. 18 befindet er sich zwischen  $P$  und  $Q_P$ .

<sup>61</sup> Zu Abb. 18 vgl. Steunenberg (1994), S. 657.



#### 4.2.3.2 Interpretation der Ergebnisse: hohe Übereinstimmung zwischen Kooperation und Mitentscheidung

Das Ziel der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens - wie auch des Kooperationsverfahrens - war die Stärkung der Stellung des EP im Gesetzgebungsprozeß. Dies wird zum einen durch das absolute Veto-Recht des EP erreicht, welches nun nicht mehr durch eine einstimmige Entscheidung im Rat übergangen werden kann. Zum anderen hat das Recht des EP, Änderungsvorschläge einzureichen, durch die Einführung des Vermittlungsausschusses einen Einfluß auf das Ergebnis gewonnen. Es gibt jedoch nur wenige Kommissionsvorschläge, die vom Vermittlungsausschuß geändert werden können.

Auch der Rat hat durch das Vermittlungsverfahren verstärkte Einflußmöglichkeiten erhalten. Er kann Vorschläge der Kommission nun schon mit qualifizierter Mehrheit ändern, muß sich dabei jedoch auch an den Präferenzen des EP orientieren. Andererseits kann er selbst mit einstimmigen Entscheidungen keinen Rechtsakt durchbringen, der vom Parlament abgelehnt wird.

Die Kommission wird weiterhin die von ihr vorgeschlagene Alternative durchsetzen, jedoch ist der Bereich, in dem diese ihrem idealen Punkt entspricht, weiter geschrumpft. Sie ist in ihrer Alternativenwahl nun dadurch begrenzt, daß sie einen Vorschlag einreichen muß, der eine qualifizierte Mehrheit im Rat sowie eine einfache Mehrheit im EP erzielt und vom Vermittlungsausschuß nicht geändert werden kann.

Der Vergleich mit dem Kooperationsverfahren zeigt, daß die Wahrscheinlichkeit, daß die Kommission auf die Gesetzesinitiative verzichtet, zugenommen hat. Darüber hinaus gibt es einen kleinen Bereich, in dem die erhöhte Einflußnahme von Rat und EP sichtbar wird. Nichtsdestotrotz existieren eine Vielzahl von Präferenzkonstellationen, für die die Lösungen beider Spiele übereinstimmen.

### **4.3 Fazit**

Das zentrale Ergebnis der vorangegangenen Analyse ist, daß der Rat und die Kommission den Gesetzgebungsprozeß dominieren, während das Europäische Parlament kaum fähig ist, die Europäische Gesetzgebung zu beeinflussen<sup>62</sup>. Dieser geringe Einfluß des EP, welcher sich am deutlichsten im Konsultationsverfahren zeigt und auch durch die beiden anderen Verfahren kaum gestärkt wurde, resultiert vor allem aus seinen begrenzten Möglichkeiten, Änderungsvorschläge einzubringen. Seine Mitwirkung an den Entscheidungen bezieht sich daher fast ausschließlich auf ein Veto-Recht, das nur im Mitentscheidungsverfahren uneingeschränkte Gültigkeit besitzt. Der starke Einfluß der Kommission ist auf ihr ausschließliches Recht zur Gesetzesinitiative und der damit verbundenen Ausgestaltung des Vorschlags (agenda-setting) zurückzuführen. Der Rat hat entgegen der weit verbreiteten Ansicht ebenfalls nur begrenzte Möglichkeiten, seine Präferenzen einzubringen. Um einen über die Androhung der Ablehnung des Kommissionsvorschlags hinausgehenden Einfluß auf die Alternativenwahl zu erhalten, muß er in den ersten zwei Verfahren Einstimmigkeit erzielen. Im Mitentscheidungsverfahren hat er darüber hinaus die Möglichkeit, durch Verhandlungen mit dem Parlament einen Vorschlag durchzubringen, der seinen Präferenzen besser entspricht.

Auffällig ist die große Anzahl von Präferenzkonstellationen, bei denen keine Gesetzesinitiative ergriffen wird, so daß der Status quo bestehen bleibt. Ein Grund dafür sind die im Rat notwendigen Mehrheitsanforderungen. Des weiteren müssen Rat und Kommission einen Politikwechsel in die gleiche Richtung bevorzugen, damit es überhaupt zu einem Vorschlag kommt. Als drittes kommt noch das Veto-Recht des EP hinzu, welches ebenfalls zu der Verhinderung einer Gesetzesinitiative beiträgt, wenn seine gewünschte Politik der von Rat und Kommission entgegengesetzt ist.

---

<sup>62</sup> Es sollte an dieser Stelle nochmal betont werden, daß die Ergebnisse in nicht geringem Maße von den zugrunde gelegten Annahmen abhängen. Zu den Grenzen der Betrachtung vgl. das letzte Kapitel.

## **5. DIE BEDEUTUNG DER MACHTVERTEILUNG FÜR DIE KLIMAPOLITIK**

### **5.1 Die klimapolitische Interessenlage der EU-Institutionen**

Um die Machtverteilung zwischen den EU-Institutionen als Erklärungsansatz für die europäische Klimapolitik verwenden zu können, muß zunächst die diesbezügliche Interessenlage der drei Entscheidungsorgane untersucht werden. Da es sich bei dieser Arbeit um eine public choice-Analyse handelt, wird davon ausgegangen, daß alle Akteure sich rational verhalten und nur an ihrer individuellen Nutzenmaximierung interessiert sind<sup>63</sup>. Es muß also gefragt werden, welche Stellung das EP, die Kommission und der Rat in der Klimapolitik einnehmen, wenn die Verfolgung ihrer eigenen Zielvorstellungen die einzige Motivation ihres Handelns darstellt<sup>64</sup>.

Die Vorgehensweise ist für alle drei Institutionen analog: zunächst wird analysiert, welche Interessen sie gemäß dem public choice-Ansatz allgemein verfolgen, um diese Erkenntnisse dann auf die Klimapolitik zu übertragen.

#### **5.1.1 Das Europäische Parlament**

Da die NPÖ stets von den Individuen ausgeht, muß begründet werden, warum eine einheitliche Interessenlage des EP "als Ganzem" zu erwarten ist. Das Parlament der EU hat - im Gegensatz zu nationalen Parlamenten - nicht die Aufgabe, eine Regierung zu stützen bzw. zu kontrollieren<sup>65</sup>. Auf der anderen Seite ist es nur unzureichend der Kontrolle der europäischen Wähler ausgesetzt<sup>66</sup>. Es hat daher einen beträchtlichen Spielraum, den es zur Nutzung diskretionärer Ziele verwenden kann. Die Maximierung der Nutzenfunktion der Mitglieder des EP hängt direkt mit dessen Stellung im Entscheidungsprozeß der EU zusammen (Faiña Medin/Puy Fraga 1988, S. 152). Das Interesse der MEP geht daher unabhängig von den jeweiligen politischen Auffassungen in eine gemeinsame Richtung: die Stärkung der legislativen Kompetenzen des EP. Kompetenzzuwächse lassen sich am besten durch eine einheitliche Politikformulierung

---

<sup>63</sup> Diese klassische Grundannahme der Neuen Politischen Ökonomie wird auch als methodologischer Individualismus bezeichnet. Vgl. Kirsch (1993), S. 17f.

<sup>64</sup> Die Übertragung dieser Analyse der Interessenlage der Institution als Ganzes auf die Frage, welche Lage die Präferenzen der jeweils entscheidenden Mitglieder des EP und des Rates aufweisen, erfolgt in Kapitel 5.2.1.

<sup>65</sup> Seit dem Maastrichter Vertrag hat es allerdings die Befugnis, die Ernennung von Kommissionsmitgliedern zu verweigern, und erweiterte Mitbestimmungsrechte bei der Budgetfestsetzung. Beides kann als ein Ausbau seiner Kontrollfunktion angesehen werden.

<sup>66</sup> Die Ursache für das mangelnde Interesse der Wähler an der EU-Politik liegt in den hohen Informationskosten und dem geringen Wahlnutzen. Vgl. Vaubel (1994), S. 228-230.

und -verfolgung erreichen (Buschmann 1991, S. 143). Neben dem Bestreben des EP, seine Bedeutung im legislativen Prozeß der EU zu erhöhen, ist die Maximierung seiner Nutzenfunktion auch mit der Ausweitung der Politikbereiche, die auf europäischer Ebene behandelt werden, verbunden. Es tritt daher für eine zunehmende Zentralisierung der Politik innerhalb der EU ein und versucht auf diese Weise, seine Befugnisse auszudehnen. Eine weitere Möglichkeit des Parlaments, auf die EU-Politik einzuwirken, bietet das Haushaltsverfahren. Da es die Letztentscheidung bei den sogenannten nicht-obligatorischen Ausgaben hat, versucht es, seine Budgetbefugnisse durch die Maximierung dieser Ausgaben zu erweitern (Holzinger 1994, S. 113).

Welche Bedeutung haben diese Feststellungen nun für die Einstellung des Parlaments zu umweltpolitischen bzw. insbesondere zu klimapolitischen Fragen?

Der Wunsch nach einer Ausweitung europäischer Politikbereiche führt dazu, daß das EP im Vergleich zu den anderen EU-Organen für eine strengere und gemeinschaftsweite Umweltpolitik eintritt. Es wird daher ein hohes Maß an klimapolitischer Regulierung und die weitgreifende Formulierung von CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen bevorzugen. Hinsichtlich der Umsetzung dieser Klimaziele wird das EP sich vor allem für solche Maßnahmen einsetzen, die im Rahmen des Kooperations- oder Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden. Insbesondere klimapolitische Instrumente, die die Harmonisierungsklausel des Art. 100a betreffen und daher das Mitentscheidungsverfahren durchlaufen, finden die Zustimmung des Parlaments. Da Umweltschutzausgaben zu den nicht-obligatorischen Ausgaben gehören, kann das EP seinen Einfluß im Haushaltsverfahren durch die Erhöhung des Budgets für Klimapolitik verstärken<sup>67</sup>. Ein Indikator für die eher "grüne" Politikformulierung des EP ist das hohe Ansehen und die Bedeutung des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz im Parlament selbst<sup>68</sup>. Darüber hinaus finden umweltpolitische Belange auch ihre Berücksichtigung in der allgemeinen Politikbestimmung des EP (Arp 1992, S. 57-62).

Als Zusammenfassung der bisherigen Ausführungen kann also folgende Hypothese formuliert werden:

*Das EP hat eine progressive, den Klimaschutz vorantreibende Haltung und setzt sich im Vergleich zu den anderen EU-Organen für eine stärkere klimapolitische Regulierung*

---

<sup>67</sup> Vgl. zum Zusammenhang von Umweltschutzausgaben und Budgetbefugnissen des EP Holzinger (1994), S. 133f.

<sup>68</sup> Arp (1992), S. 53 - 57, untersucht die Bedeutung, die das EP umweltpolitischen Fragen beimißt, anhand der Rolle dieses Ausschusses bei der Politikformulierung des Parlaments.

*ein. Die Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielsetzung sollen möglichst auf europäischer Ebene umgesetzt werden.*

Abschließend sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß diese umweltfreundliche Haltung des EP nicht zuletzt auch durch die Tatsache bedingt ist, daß es aufgrund seiner mangelnden demokratischen Befugnisse kaum dem Einfluß von Interessengruppen ausgesetzt ist (Holzinger 1994, S. 115f). Da das EP nur bedingte Budgethoheit hat, können die Parlamentarier fast keine Entscheidungen fällen, die einzelne Interessengruppen begünstigen<sup>69</sup>. Es ist anzunehmen, daß das Parlament seine Einstellung zur Klimapolitik verändern würde, wenn das Demokratiedefizit der EU abnähme und die Einflußmöglichkeiten für Interessenverbände stiegen.

### **5.1.2 Die Kommission**

Für eine public choice-Analyse der Kommission ist es sinnvoll, eine Unterscheidung zwischen der Kommission im engeren Sinne (d.h. den Kommissaren selbst) und dem ihr unterstellten Beamtenapparat zu treffen. Während auf letzteren die Erkenntnisse der Bürokratietheorie in bedingtem Maße anwendbar sind, verhalten sich die Kommissare eher wie "politische Bürokraten".

Die Kommissare unterliegen keiner Wiederwahl- sondern einer Wiederernennungsrestriktion durch die jeweilige nationale Regierung. Sie haben daher einen gewissen Spielraum zur Verfolgung ihrer eigenen Ziele, sind jedoch auch an die Wahrung der nationalen Interessen ihrer Entsender-Regierung gebunden<sup>70</sup>. Der einzelne Kommissar ist an der Ausweitung der gemeinschaftlichen Kompetenzen seines Politikbereichs interessiert. Diese ist am besten durch die Vorantreibung der europäischen Integration, d.h. die Übertragung nationaler Kompetenzen auf die Gemeinschaft zu erreichen<sup>71</sup>. Insbesondere möchten die Kommissare möglichst viele ihrer Initiativen verabschiedet sehen, so daß sie die Anwendung der Mehrheitsregel im Rat bevorzugen. Ihre Macht und ihren Einfluß können sie auch im Rahmen ihrer Durchführungsbefugnisse ausweiten. Da die Kommission für die Kontrolle der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten zuständig ist, wird sie gemeinschaftsweite Politiken einer nationalen Lösung von Problemen vorziehen.

---

<sup>69</sup> Dies gilt insbesondere für Emittentenverbände. Die Klimaschutzindustrie versucht dagegen, über das EP Subventionen aus den Forschungsrahmenprogrammen zu erhalten.

<sup>70</sup> Dies gilt ungeachtet ihrer in Art. 157(2) postulierten Unabhängigkeit.

<sup>71</sup> Vaubel (1994), S. 235, stellt fest, daß die Kommission "a strong vested interest in EC centralization" hat.

Zur Untersuchung der Kommissionsbeamten ist der bürokratiethoretische Ansatz nur bedingt geeignet, weil diese sich bzgl. ihres Informationsstandes in keiner monopolartigen Stellung gegenüber den Akteuren, die ihre Dienste nachfragen, befinden (Faiña Medin/Puy Fraga 1988, S. 150). Da die Kommission auf Informationen der nationalen Bürokraten und Interessenverbände angewiesen ist, werden bei der Ausarbeitung der Vorschläge politisch einflußreiche Gruppen stärker begünstigt. Auch die Budgetmaximierung der Kommission als Ganzes ist wesentlich schwieriger als dies für nationale Bürokratien der Fall ist, so daß die Maximierung der Mittel eines Politikbereichs meist zu Lasten anderer Ressorts geht. Da Bürokraten als konfliktscheu angesehen werden, werden sie diese Möglichkeit der personellen und finanziellen Ausweitung ihrer Generaldirektion nur bedingt wahrnehmen.

Hinsichtlich der Klimapolitik kann aus den bisherigen Ausführungen geschlossen werden, daß die Kommission sich für eine gemeinschaftliche Lösung des Klimaproblems einsetzen wird<sup>72</sup>. Da an der Ausarbeitung klimapolitischer Initiativen mehrere Generaldirektionen beteiligt sind, ist der Zuspruch zu einer Ausweitung europaweiter klimapolitischer Maßnahmen relativ hoch. Jedoch ist die Kommission bei der Auswahl der Instrumente gespalten, da je nach Maßnahme eine andere GD zuständig ist<sup>73</sup>. Daraus folgt, daß die Kommission sich hinsichtlich der Instrumentenauswahl nicht festlegt bzw. möglichst viele oder hybride Instrumente vorschlägt, die die verschiedenen Interessengruppen berücksichtigen. In jedem Fall wird die Kommission eine Klimapolitik bevorzugen, die ihr möglichst viele Durchsetzungs- und Kontrollbefugnisse einräumt<sup>74</sup>. Da die Kommission vor allem an der Durchsetzung ihrer Initiativen interessiert ist, wird sie versuchen, möglichst viele klimapolitische Entscheidungen auf Art. 100a zu stützen, um so die Mehrheitsregel zur Anwendung zu bringen. Im Gegensatz zum EP ist sie verstärkt Adressat des Lobbying von Interessengruppen, so daß ihre klimapolitischen Vorschläge ein Entgegenkommen zu besonders einflußreichen Verbänden erkennen lassen.

Zusammenfassend läßt sich folgende Hypothese formulieren:

*Die Kommission sieht in der Klimapolitik eine Möglichkeit, ihren Einflußbereich durch die Übertragung nationaler Kompetenzen auf die EU-Ebene auszudehnen. Sie tritt daher ebenfalls für eine verstärkte klimapolitische Regulierung ein, deren Umsetzung*

---

<sup>72</sup> Holzinger (1994) stellt fest, daß die Kommission ihre "Funktion als Initiator der Gemeinschaftspolitik" im Bereich der Umweltpolitik besonders stark wahrnimmt.

<sup>73</sup> So ist die GD Steuern bei der Frage einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer besonders involviert, während die GD Energie für den Entwurf und die Durchführung solcher Programme wie SAVE und ALTENER verantwortlich ist.

<sup>74</sup> Dieses Kriterium wird von Subventionen und Auflagen wesentlich besser erfüllt als von anreizorientierten Instrumenten.

*ihr möglichst hohe Kontrollbefugnisse einräumen soll. Der vorgeschlagene diversifizierte Instrumenteneinsatz trägt den Vorstellungen zahlreicher Interessengruppen Rechnung.*

### **5.1.3 Der Ministerrat**

Bei den Mitgliedern des Ministerrats handelt es sich um nationale Politiker, die ihren Nutzen unter der Wiederwahlrestriktion zu maximieren suchen. Sie sind daher an die nationalen Interessen ihres Landes gebunden und versuchen, diese auf der EU-Ebene durchzusetzen. Ihre optimale Strategie ist es, durch die Begünstigung einflußreicher Interessengruppen ihre Wiederwahl zu sichern und Stimmenverluste durch die Streuung der Kosten ihrer Politik über die breite Masse zu verhindern (Faiña Medin/Puy Fraga 1988, S. 148 und Peirce 1991, S. 277-280). Sie versuchen dabei, ihre Stellung in der EU auszunutzen, um den Zuspruch der heimischen Wähler zu maximieren. So können europäische Vereinbarungen als Vorwand für unpopuläre Entscheidungen im eigenen Land dienen<sup>75</sup>. Trotz des Widerstreits mit den nationalen Interessen sind die Ratsmitglieder ebenfalls an einer stärkeren Integration interessiert, da sie auf diese Weise ein Kartell europäischer Politiker bilden können, welches ihre Macht und ihren Einfluß in internationalen Verhandlungen erhöht<sup>76</sup>. Hier kann auch der Prestigegewinn, den ein Ratsmitglied durch erfolgreiche internationale Verhandlungen in seinem Heimatstaat erfährt, eine Rolle spielen.

Hinsichtlich ihrer Einstellung zur Klimapolitik sind die Unterschiede zwischen den Ratsmitgliedern aufgrund der Heterogenität der nationalen Interessen, die sich aus der Interaktion der nationalen Akteursgruppen ableiten, sehr groß. Innerhalb der EU unterscheiden sich die Interessen der nationalen Akteure von Land zu Land erheblich. Die Wähler in den Kohäsionsländern haben eine niedrigere Präferenz für Klimapolitik als diejenigen in den Hocheinkommensländern. Aufgrund der Industriestruktur und des geringeren Anteils der Dienstleistungen sind in den Kohäsionsländern die Emittenteninteressen weitaus stärker, während sich noch keine Interessengruppe der Klimaschutzindustrie herausbilden konnte. Daraus ergibt sich eine hohe Bandbreite nationaler Interessen, welche sich jedoch grob in klimapolitische Vorreiter, Mitläufer und Bremser einteilen lassen. Die Vorreiter - dazu gehören insbesondere Deutschland und Dänemark - versprechen sich von einer verstärkten Klimapolitik Stimmengewinne bei

---

<sup>75</sup> Nach Vaubel (1992), S. 45f, diente die Vereinbarung der EU-Finanzminister über eine Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze bei 15 % als Sündenbock für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in Deutschland, die sonst nicht durchsetzbar gewesen wäre.

<sup>76</sup> Vaubel (1994), S. 230-235, nennt noch weitere Gründe, warum eine Zunahme der Zentralisierung auch den Ratsinteressen entgegenkommt.

ihrer sehr umweltbewußten Bevölkerung. Daher unterstützen sie weitreichende CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele, um diese Position zu demonstrieren. Sie bevorzugen Maßnahmen, die spezielle Gruppen begünstigen (z.B. Subventionen) und deren Kosten breit gestreut sind<sup>77</sup>. Darüber hinaus drängen sie auf eine Angleichung klimapolitischer Vorschriften, um Wettbewerbsnachteile gegenüber Ländern mit weniger strengen Regeln auszugleichen. Für die Bremser - dies sind vor allem die Kohäsionsländer - hat ihre ökonomische Entwicklung Priorität, so daß sie Stimmenverluste durch die mit dem Klimaschutz verbundenen Kosten vermeiden möchten. Da die Klimaschutzanforderungen in diesen Ländern meist wesentlich geringer sind als in den entwickelten EU-Staaten, entsteht ihnen ein Wettbewerbsvorteil, den sie bewahren möchten. Nichtsdestotrotz ist es auch für die Vertreter dieser Länder vorteilhaft, im Ministerrat für strenge Reduktionsziele und deren Umsetzung in den Hocheinkommensländern der EU einzutreten. Dies gibt ihnen eine starke Position in den internationalen Klimaverhandlungen, ohne daß sie die damit verbundenen Kosten tragen müssen. Die Mitläufer - wie z.B. Frankreich - liegen zwischen diesen beiden extremen Positionen und werden i. d. R. striktere klimapolitische Maßnahmen weder forcieren noch verhindern. Die Interessenlage des Ministerrats kann in folgender Hypothese zusammengefaßt werden:

*Die klimapolitischen Positionen innerhalb des Ministerrats liegen weit auseinander und werden zum Großteil durch die ökonomische Entwicklung des jeweiligen Landes bestimmt. Während sich alle Länder in der Vorteilhaftigkeit weitreichender Reduktionsziele einig sind, sind die Präferenzen bzgl. verschiedener Umsetzungsstrategien äußerst heterogen.*

## **5.2 Die Verbindung von Macht- und Interessenanalyse**

Durch die Verbindung der Erkenntnisse aus der Untersuchung der Machtverteilung mit denen der Interessenanalyse ist es nun möglich, die Klimapolitik der EU aus einer public choice-Perspektive zu beleuchten. In einem ersten Schritt wird die relative Lage der Präferenzen der Kommission, des Medianwählers im EP und der entscheidenden Spieler im Rat bei Einstimmigkeits- und qualifizierter Mehrheitsregel aus der Interessenanalyse abgeleitet. Dadurch erhält man konkretere Aussagen darüber, welche Institution bei welcher Entscheidungsregel den stärksten Einfluß auf das politische Ergebnis hat. Die

---

<sup>77</sup> Dies ist ein Kriterium, das marktorientierte Instrumente wie Steuern oder Zertifikate kaum erfüllen.

Präferenzen dieser Institution sollten es dann ermöglichen, klimapolitische Entscheidungen in der EU zu erklären.

### **5.2.1 Die relative Lage der Präferenzen der Institutionen**

Anhand der Hypothesen aus Kap. 5.1 kann man eine Aussage über plausible Präferenzkonstellationen der repräsentativen Spieler bzgl. einer europäischen Klimapolitik machen. Die Präferenzen sind zwar je nach betrachteten klimapolitischen Instrument verschieden, es kann aber trotzdem argumentiert werden, daß die relative Lage der idealen Punkte zueinander immer gleich bleibt. Da die Minister der Kohäsionsländer einer EU-weiten Klimapolitik sehr ablehnend gegenüberstehen, legt der ideale Punkt des linken Ratsmitgliedes den kleinsten gemeinsamen Nenner aller beteiligten Spieler fest. Darüber hinaus verfügen diese Länder zusammen mit Großbritannien über eine Sperrminorität<sup>78</sup>, d.h. auch das entscheidende Ratsmitglied befindet sich unter den Ministern, die ein eher geringes Maß an klimapolitischer Regulierung wünschen. Dessen idealer Punkt wird also in der Nähe von dem des linken Ratsmitgliedes liegen. Da das Parlament am stärksten an einer Ausweitung der Klimapolitik interessiert ist, wird der ideale Punkt seines Medianwählers sich am weitesten rechts befinden. Das Maß an klimapolitischer Regulierung, welches die Kommission bevorzugt, liegt wahrscheinlich rechts von dem idealen Punkt des entscheidenden Ratsmitgliedes, jedoch links von dem des EP-Medianwählers.

Es sollte noch einmal betont werden, daß es sich bei dieser Einteilung um eine rein qualitative Bestimmung der Präferenzkonstellation handelt. Hinsichtlich des Abstands zwischen den idealen Punkten der Akteure kann keine Aussage getroffen werden, zumal dieser sich im Laufe der letzten zehn Jahre verschoben haben könnte<sup>79</sup>.

### **5.2.2 Eine Anwendung der bisherigen Erkenntnisse auf klimapolitische Maßnahmen in der EU**

#### *CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer*

Die Entscheidung über eine CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer muß einstimmig im Konsultationsverfahren getroffen werden. Eine solche Steuer kann also nur dann eingeführt werden, wenn sie vom linken Ratsmitglied gegenüber dem Status quo - d.h.

---

<sup>78</sup> Die Sperrminorität betrug bei der 12er-EG 23 Stimmen und bei den heutigen 15 Mitgliedstaaten 26 Stimmen.

<sup>79</sup> So ist z.B. bei Großbritannien ein Wandel in Richtung erhöhter Klimaschutzpräferenz zu beobachten, der eine Rechtsverschiebung des idealen Punktes des entscheidenden Ratsmitgliedes bewirken könnte.

dem Verzicht auf fiskalische Maßnahmen im Klimaschutz - bevorzugt wird. Dies war jedoch nicht der Fall, da z.B. Großbritannien sich gegen jede EU-weite Steuer, inklusive Ökosteuern, aussprach (Skjaereth 1994, S. 28). Darüber hinaus stellten sich auch Spanien, Portugal und Griechenland gegen die Einführung dieser Steuer. Bei dieser Konstellation konnte die Kommission ihre agenda-setting-Macht nicht ausnutzen, da es keinen Vorschlag zu einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer gab, der im Rat Einstimmigkeit hätte erzielen können. Das spieltheoretische Modell des Konsultationsverfahrens sagt für diesen Fall voraus, daß die Kommission auf eine Gesetzesinitiative verzichten wird und der Status quo bestehen bleibt. Die Tatsache, daß sie trotzdem einen Vorschlag für eine solche Steuer eingereicht hat (Europäische Kommission 1992c), kann zum einen mit unvollständiger Information der Kommission über die Präferenzen der Ratsmitglieder erklärt werden<sup>80</sup>. Darüber hinaus wäre es denkbar, daß die Kommission falsche Erwartungen bezüglich eventueller Präferenzänderungen der Ratsmitglieder im Laufe der fast zweijährigen Entscheidungsphase dieses Vorschlags hatte. Eine dritte Erklärung könnte in der ausgeprägten Anwendung des log-rolling bei Ratsentscheidungen liegen, dessen Potential die Kommission vielleicht überschätzt hatte. In jedem Fall sind die Bemühungen der Kommission, einen Vorschlag einzureichen, den der Rat einstimmig hätte akzeptieren können, deutlich zu erkennen. So ist z.B. die klimapolitisch ineffiziente Zerteilung der Bemessungsgrundlage in eine Kohlenstoff- und eine Energiekomponente auf den Wunsch Deutschlands zurückzuführen, seine einheimische Stromwirtschaft vor französischen Elektrizitätserzeugern mit ihrem hohen Anteil Atomenergie zu schützen (Grubb 1995, S. 42).

### *SAVE und ALTENER*

Die Entscheidungen über SAVE I und ALTENER I wurden vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages und damit im Konsultationsverfahren einstimmig getroffen<sup>81</sup>. Sie mußten daher so ausgestaltet sein, daß sie auch im Interesse des Ratsmitgliedes mit der geringsten Präferenz für programmorientierten Klimaschutz lagen. Im Vergleich zu steuerlichen Instrumenten ist die Präferenz für Maßnahmen, wie sie diese Programme umfassen - dazu gehören z.B. Subventionen -, bei allen politischen Akteuren im Ministerrat relativ hoch<sup>82</sup>. Daher gab es einen minimalen Bereich, innerhalb dessen eine

---

<sup>80</sup> Unvollständige Information wie auch die anderen möglichen Erklärungen werden in dem spieltheoretischen Modell nicht abgebildet. Vgl. dazu Kap. 6.

<sup>81</sup> Die Frage, ob auch die Nachfolgeprogramme noch einstimmig verabschiedet werden müssen, hängt von der Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Energiemärkte der Mitgliedstaaten ab.

<sup>82</sup> Die Bevorzugung von Auflagen und Subventionen gegenüber marktbasierenden Instrumenten kann im Umweltschutz generell beobachtet werden. Eine public choice-Erklärung für dieses Phänomen

einstimmige Einigung möglich war, der der Kommission in Anbetracht ihres ausgeprägten Interesses an programmorientierten Instrumenten jedoch kaum Möglichkeiten gab, sich in den Entscheidungsprozeß einzubringen. Klimaschutzmaßnahmen wie SAVE und ALTENER sind daher ein gutes Beispiel für eine "Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners", wie Holzinger (1994) das Ergebnis umweltpolitischer Entscheidungsprozesse in der EU bezeichnet hat<sup>83</sup>.

#### *Überwachungsmechanismus*

Auch der Überwachungsmechanismus mußte gemäß den Bestimmungen der EEA im Konsultationsverfahren einstimmig entschieden werden. Im Gegensatz zu den bisher untersuchten Maßnahmen war bei diesem Instrument die Bandbreite, innerhalb derer alle Ratsmitglieder dem Vorschlag zugestimmt hätten, relativ groß. Dies liegt hauptsächlich in der Tatsache begründet, daß der Überwachungsmechanismus keine verpflichtenden Klimaschutzinstrumente für alle Mitgliedstaaten vorschreibt, sondern Art und Umfang der Maßnahmen jedem Land selbst überläßt. Durch den damit verbundenen "bottom-up approach" wird den Kohäsionsländern ein Trittbrettfahrer-Verhalten im Klimaschutz ermöglicht. Die Kommission konnte also einen Vorschlag durchsetzen, der ihren Präferenzen wesentlich näher kommt als die bisher untersuchten Maßnahmen. Dies äußert sich vor allem darin, daß der Überwachungsmechanismus ihr das Recht einräumt, die nationalen Politiken zu bewerten, und damit ihrem Wunsch nach einer Ausdehnung ihrer Kontrollbefugnisse entgegenkommt. Der Überwachungsmechanismus ist also die einzige im Rahmen des Klimapakets beschlossene Maßnahme, bei der der Einfluß der Kommission auf den Entscheidungsprozeß deutlich wird.

#### *Maßnahmen außerhalb des Klimapakets*

Das zweite Kapitel hat deutlich gemacht, daß außerhalb des Klimapakets Beschlüsse mit hoher klimapolitischer Relevanz gefällt werden konnten. Hierzu gehören zum einen die Programme zur Förderung der Erforschung regenerativer Energiequellen und einer effizienteren Energiebereitstellung, die gemäß Art. 130i (4) mit qualifizierter Mehrheit im Konsultationsverfahren beschlossen werden müssen. Da auch die Vertreter der Kohäsionsländer ein Interesse an derartigen Forschungsprogrammen haben, weil sie sich

---

bieten u.a. Schneider/Volkert (1997), Weck-Hannemann (1994) und speziell für den Klimaschutz Michaelowa (1998).

<sup>83</sup> Daß es sich hier um eine Minimallösung handelt, kommt gut in der Feststellung Großbritanniens zum Ausdruck, "that it sees no need for any further legislative measures as a result of the SAVE directive". Collier (1996), S. 56.

davon eine indirekte Entwicklungshilfe versprechen<sup>84</sup>, ist der Bereich, innerhalb dessen die Kommission ihre Vorstellungen durchsetzen kann, relativ groß. Sie kann also ihre Präferenz für den Klimaschutz im Bereich der Forschungsförderung wesentlich besser artikulieren als bei der Verabschiedung von Programmen wie SAVE und ALTENER. Daher ist auch der Betrag, der durch das 4. Forschungsrahmenprogramm für Projekte in diesem Bereich zur Verfügung gestellt wurde, wesentlich höher als die für SAVE und ALTENER bewilligten Mittel.

Ebenfalls eine hohe Bedeutung für den Klimaschutz haben Maßnahmen, die im Rahmen der allgemeinen Energiepolitik beschlossen werden. Diese müssen, wenn sie die Harmonisierung von Rechtsvorschriften im Binnenmarkt betreffen, mit qualifizierter Mehrheit im Mitentscheidungsverfahren - bzw. vor dem Maastrichter Vertrag im Kooperationsverfahren - entschieden werden. Der Status quo hinsichtlich einer europäischen Energiepolitik ist noch relativ niedrig, so daß es hier in Verbindung mit der qualifizierten Mehrheitsregel eine gewisse Bandbreite an Alternativen gibt, von denen die Kommission die von ihr am meisten präferierte auswählen kann. Da das EP sich im Mitentscheidungsverfahren in begrenztem Maße in die Gesetzgebung einbringen kann und es - wie auch die Kommission - ein ausgeprägtes Interesse an einer Zentralisierung der Energiepolitik in der EU hat, sind die Chancen für klimapolitisch bedeutsame Beschlüsse auf dieser Ebene besser als im eigentlichen Umweltbereich. Es konnten daher klimaschutzrelevante Entscheidungen wie die zur Energieverbrauchskennzeichnung und zu Energieeffizienzstandards von Kühlschränken durchgesetzt werden (Collier 1996, S. 57).

### **5.3. Schlußfolgerungen**

Die Ausführungen des letzten Abschnitts haben gezeigt, daß die Klimapolitik in der EU vom Ministerrat dominiert wird. Dies ist durch die Tatsache bedingt, daß sowohl die Kommission als auch das EP eine wesentlich stärkere klimapolitische Regulierung wünschen als die meisten Ratsmitglieder, so daß in der Regel der Vorschlag beschlossen wird, den das je nach Quorum entscheidende Ratsmitglied gerade noch bereit ist zu akzeptieren. Das EP hat daher keinen Einfluß auf den klimapolitischen Entscheidungsprozeß, weil die Androhung eines Vetos für Beschlüsse, die seines Erachtens nicht weit genug greifen, unglaubwürdig ist. In diesem Fall würde der Status quo bestehen bleiben und das EP stünde sich gegenüber der Zustimmung zu einer

---

<sup>84</sup> Starbatty/Vetterlein (1990), S. 99, stellen fest, daß manche Mitgliedstaaten bereit sind, ihre in der Forschungs- und Technologiepolitik weder ausgeübten noch finanzierbaren Kompetenzen an die EU zu übertragen, um anschließend erhebliche Forderungen nach finanziellen Mitteln in diesem Bereich zu stellen.

Minimallösung schlechter. Die Kommission kann ihre Präferenzen ebenfalls nur in den vom Rat gesteckten Grenzen durchsetzen, so daß ihre klimapolitisch progressivere Haltung nicht zum Tragen kommt. Letztlich entscheidend für die Klimapolitik ist also das Mehrheitserfordernis im Rat.

Da nahezu alle direkt klimapolitisch motivierten Maßnahmen eine einstimmige Entscheidung erfordern, konnten diese nur unzureichend oder gar nicht durchgesetzt werden. Eine Erklärung für die Diskrepanz von weitgesteckten Reduktionszielen und deren mangelhafter Umsetzung ist daher in der diesbezüglichen Interessenlage der Kohäsionsländer zu finden. Dagegen sind Beschlüsse in anderen Politikfeldern mit teilweise hoher Klimaschutzrelevanz durchgesetzt worden, wenn sie unter die qualifizierte Mehrheitsregel fielen. Derartige Maßnahmen bergen daher ein größeres Potential für den Klimaschutz als solche, die auf der Grundlage des Art. 130s beschlossen werden. Die Bevorzugung ineffizienter Instrumente ist ein Resultat der Präferenzen derjenigen Akteure, die das Entscheidungsverfahren dominieren: des Rates und der Kommission. Solange die relevanten Entscheidungsverfahren keinen größeren Einfluß des EP zulassen und an der Einstimmigkeitsregel festhalten, wird sich an diesen Phänomenen wenig ändern.

Aus diesen Feststellungen kann gefolgert werden, daß das durch Maastricht in die Umweltpolitik eingeführte Kooperationsverfahren genausowenig Einfluß auf die Klimapolitik der EU hatte, wie es die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens durch Amsterdam haben wird. Solange die Ausnahmen des Art. 130s (2) bestehen bleiben und damit alle tatsächlich wirksamen Instrumente des Klimaschutzes mit Einstimmigkeit unter Ausschluß des EP beschlossen werden müssen, wird die Klimapolitik weiterhin eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners bleiben. Eine diesbezüglich sinnvolle institutionelle Reform sollte daher am Quorum im Ministerrat verbunden mit einer über ein Vetorecht hinausgehenden Mitbestimmung des EP ansetzen.

## **6. GRENZEN DER BETRACHTUNG**

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit einer Analyse der formalen Entscheidungsprozeduren in der EU. Der zugrunde liegende Ansatz ist in seiner Aussagekraft beschränkt, weil jede Möglichkeit der informellen Einflußnahme ausgeschlossen wird. Darüber hinaus sind einige der Modellannahmen sehr restriktiv und werden der Realität in der EU nicht unbedingt gerecht. Es erscheint daher wichtig, auf die Grenzen dieser Betrachtung hinzuweisen und deren Bedeutung für das Ergebnis aufzuzeigen.

### *Log-rolling*

Die Verhandlungen im Ministerrat sind von dem Phänomen des Stimmentauschs geprägt, d.h. die Zustimmung zu einer Initiative wird durch Zugeständnisse in anderen Bereichen erkaufte. Zu diesem Zweck werden Abstimmungspakete geschnürt, die als Ganzes eine pareto-optimale Lösung darstellen, obwohl jede einzelne Maßnahme mindestens eine Gegenstimme gefunden hätte. Diese Vorgehensweise erhöht die Wahrscheinlichkeit, selbst unter der Einstimmigkeitsregel eine Einigung zu erhalten und verbessert damit die Durchsetzungschancen klimapolitischer Maßnahmen, die auf der Grundlage des Art. 130s (2) beschlossen werden müssen<sup>85</sup>.

### *Unvollständige Information*

Die empirischen Fakten widersprechen dem Ergebnis des spieltheoretischen Modells, daß die Kommission immer ihren eigenen Vorschlag durchbringt und es daher nie zu Änderungen durch den Rat oder das EP kommt<sup>86</sup>. Diese Diskrepanz läßt sich durch die Annahme der vollständigen Information aller Spieler erklären. Wenn die Kommission auf der ersten Stufe, d.h. zum Zeitpunkt der Einreichung ihres Vorschlags, nicht vollständig über die Präferenzen des Rates informiert ist, kann sie die nachfolgenden Züge nicht antizipieren. In diesem Fall handelt sie unter Unsicherheit und es kann zu einem Vorschlag kommen, der im weiteren Verlauf des Spiels abgeändert wird<sup>87</sup>. Hinsichtlich der Machtverteilung wird dies tendentiell zu einer Abnahme des Einflusses der Kommission zugunsten des EP und des Rates führen.

### *Veränderliche Präferenzen*

Wie schon in Kap. 4.2.2.3 erläutert, können Änderungen am Kommissionsvorschlag im Beschlußfassungsprozeß auch durch dadurch erklärt werden, daß sich die Präferenzen der beteiligten Spieler im Laufe des Entscheidungsverfahrens wandeln. Dies erhöht vor allem die strategischen Optionen des Parlaments und damit auch seinen Einfluß auf die Ausgestaltung von Gesetzesvorschlägen.

---

<sup>85</sup> Der Einfluß von log-rolling auf die Machtverteilung zwischen den Institutionen und die Auswirkungen auf die Klimapolitik werden in einem nächsten Papier untersucht. Es ist nicht möglich, log-rolling in dem hier verwendeten spieltheoretischen Modell zu berücksichtigen, da es von binären Abstimmungsverfahren ausgeht. Stimmentausch setzt jedoch die Existenz von Präferenzintensitäten voraus, d.h. das Abstimmungsergebnis zwischen zwei Alternativen hängt eben nicht nur von den Präferenzen bzgl. dieses Alternativenpaars ab.

<sup>86</sup> Eine Untersuchung der Kommission hat ergeben, daß in nahezu der Hälfte aller im Mitentscheidungsverfahren beschlossenen Rechtsakte der Vermittlungsausschuß einberufen wurde. Vgl. Europäische Kommission (1995b), S. 28.

<sup>87</sup> Vgl. für eine Analyse des Mitentscheidungsverfahrens mit unvollständiger Information auf der ersten Stufe Steunenberg (1997), S. 11-15.

### *Stärkere Berücksichtigung von Interessengruppen*

Interessengruppen werden in dem vorliegenden Modell nur bei der Bestimmung der klimapolitischen Präferenzen der am Entscheidungsverfahren direkt beteiligten Institutionen berücksichtigt. Sie nutzen darüber hinaus aber auch die Möglichkeit der informellen Einflußnahme durch ein verstärktes Lobbying bei anstehenden Entscheidungen, die von besonderer Bedeutung für die von ihnen vertretenen Gruppen sind<sup>88</sup>. Dies könnte eine Erklärung sein, warum die Präferenzen des Rates und der Kommission sich im Laufe des Entscheidungsverfahrens noch ändern können. Es wäre daher sinnvoll, Interessengruppen als eigenständige Spieler in das spieltheoretische Modell der Entscheidungsverfahren einzubauen, um ihrem starken Einfluß auf die europäische Politik besser gerecht zu werden<sup>89</sup>. Inwiefern sich dies im Modell auf die Machtverteilung zwischen den Institutionen auswirken würde, hängt davon ab, wie stark und in welche Richtung eine Verschiebung der Präferenzen bewirkt werden könnte.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Modell zu einer Überschätzung des Einflusses der Kommission tendiert, während die Einflußmöglichkeiten des EP eher zu gering bemessen werden. Die in der Klimapolitik zu beobachtende Dominanz des Ministerrates läßt sich zwar aus dem spieltheoretischen Modell ableiten, könnte jedoch unter Berücksichtigung insbesondere des log-rollings noch besser erklärt werden. Eine weitere Forschung in diesem Bereich und eine verstärkte Anwendung der Erkenntnisse auf konkrete Politikfelder wäre daher wünschenswert.

---

<sup>88</sup> Beispielsweise konnte während der Entscheidungsphase über die CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer eine erhebliche Zunahme des Lobbying beobachtet werden. Vgl. Skjaerseth (1994), S. 28.

<sup>89</sup> Es wäre z.B. denkbar, zwischen der ersten und zweiten Lesung eine weitere Stufe einzufügen, auf der die Interessengruppen durch eine Zunahme ihrer Lobbyingaktivitäten die Präferenzen des Rates verändern können.

## LITERATURVERZEICHNIS

*Arp, H.A. (1992):*

The European Parliament in European Community Environmental Policy, EUI  
Arbeitspapier EPU Nr. 92/13

*Black, D. (1958/1987):*

The Theory of Committees and Elections, Boston

*Buschmann, P. (1991):*

Realökonomische Integration im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie, Gießen

*Collier, U. (1996):*

The EU and the climate change policy: the struggle over competences, in: Collier,  
U., Löfstedt, R. (Hrsg.), Cases in climate change policy: political reality in the  
European Union, London, S. 43-64

*Crombez, Ch. (1996):*

Legislative procedures in the European Community, in: British Journal of Political  
Science 26, S. 199-228

*Enelow, J.M., Hinich, M. (1984):*

The spatial theory of voting. An Introduction, Cambridge u.a.O.

*Europäische Kommission (1988):*

Der Treibhauseffekt und die Gemeinschaft, KOM (88) 656/endg.

*Europäische Kommission (1992a):*

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen  
durch eine effizientere Energienutzung (Programm SAVE), KOM (92) 182/endg.

*Europäische Kommission (1992b):*

Spezifische Aktionen zur Vergrößerung des Marktanteils der erneuerbaren  
Energieträger (ALTENER), KOM (92) 180/endg.

*Europäische Kommission (1992c):*

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf  
Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM (92) 226/endg.

*Europäische Kommission (1992d):*

Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen und mehr  
Energieeffizienz, KOM (92) 246/endg.

*Europäische Kommission (1994):*

Bewertung der nationalen Programme, KOM (94) 67/endg.

*Europäische Kommission (1995a):*

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf  
Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM (95) 172/endg.

*Europäische Kommission (1995b):*

Regierungskonferenz 1996. Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Amt  
für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg

*Europäische Kommission (1996a):*

Directive 96/57/EC on energy efficiency requirements for household electric  
refrigerators, freezers and combinations thereof, in: Official Journal L 236, S. 36-42

*Europäische Kommission (1996b):*

Proposal for a Council Decision amending Decision 93/389/EEC for a monitoring mechanism of Community CO<sub>2</sub> and other greenhouse gas emissions, COM (96) 369fin

*Europäische Kommission (1996c):*

Zweiter Bewertungsbericht gemäß der Entscheidung 93/389/EWG des Rates für ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft, KOM (96) 91/endg.

*Europäische Kommission (1997a):*

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (Altener II), KOM (97) 87/endg.

*Europäische Kommission (1997b):*

Climate change - The EU approach for Kyoto, COM (97) 481

*Europäischer Rat (1986):*

New Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States, Resolution of 16.9.1986, in: Official Journal C 241, 25.9.86, S. 1

*Europäischer Rat (1993a):*

Richtlinie 93/76/EWG des Rates vom 13. September 1993 zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE), in: Amtsblatt L 237, 22.9.93, S. 28

*Europäischer Rat (1993b):*

Entscheidung des Rates vom 13. September 1993 zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (Altener-Programm), Entscheidung 93/500/EWG, in: Amtsblatt L 235, 18.9.93, S. 41

*Europäischer Rat (1993c):*

Monitoring mechanism of Community CO<sub>2</sub> and other greenhouse gas emissions, Decision 93/389/EEC, in: Official Journal L 167, 9.7.93, S. 31

*Europäischer Rat (1994):*

Beschluß des Rates vom 15. Dezember 1993 über den Abschluß des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Entscheidung 94/69/EG, in: Amtsblatt L 33, 7.2.94, S. 11

*Europäischer Rat (1997):*

Community strategy on climate change - Council conclusions, CONS/ENV/97/1 REV 1

*Faiña Medin, J.A., Puy Fraga, P. (1988):*

A Framework for a Public Choice Analysis of the European Community, in: *Economia delle scelte pubbliche* vol. 6, S. 141-158

*Groeben, Thiesing, Ehlermann (Hrsg.) (1997):*

Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., Bd. 4, Baden-Baden

*Grubb, M. (1995):*

European Climate Change Policy in a Global Context, in: Bergesen, H.O., Parmann, G. (Hrsg.), *Green Globe Yearbook*, Oxford, S. 41-50

- Haigh, N. (1996):*  
Climate change policies and politics in the European Community, in: O'Riordan, T., Jäger, J. (Hrsg.), *Politics of Climate Change. A European Perspective*, London u.a.O., S. 155-185
- Holzinger, K. (1994):*  
Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos, Berlin
- Holzinger, K. (1995):*  
The Influence of New Member States on EU Environmental Policy-Making. A Game Theoretical Approach, WZB Arbeitspapier Nr. FS II 95-308
- Jefferson, M. (1996):*  
Carbon dioxide emissions 1990-1996, in: *WEC Journal*, Juli 96, S. 76-82
- Kirchgässner, G. (1995):*  
Internationale Umweltprobleme und die Problematik internationaler öffentlicher Güter, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* Jg. 8, Heft 1, S. 34-44
- Kirsch (1993):*  
Neue Politische Ökonomie, 3. Aufl., Düsseldorf
- Lenschow, A. (1996):*  
Der umweltpolitische Entscheidungsprozeß in der Europäischen Union am Beispiel der Klimapolitik, in: *Brauch, H.G. (Hrsg.), Klimapolitik*, Heidelberg u.a.O., S. 89-104
- Lenz, C.O. (1994):*  
Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 1. Aufl., Köln
- Michaelowa, A. (1998):*  
Die Übertragung des Demokratiemodells der Neuen Politischen Ökonomie auf die Klimapolitik, *HWWA-Diskussionspapier* Nr. 53
- Müller-Kraenner, S., Knospe, C. (1996):*  
Klimapolitik. Handlungsstrategien zum Schutz der Erdatmosphäre, Basel u.a.O.
- Moser, P. (1996):*  
A Theory of the Conditional Influence of the European Parliament in the Cooperation Procedure, *NEMEU Arbeitspapier* Nr. 96-1
- Newell, P. (1997):*  
Rio+5 - Climate politics in Western Europe: Regional and global dimensions, URL <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/english/climate.htm>
- Niskanen, W.A. (1971):*  
Bureaucracy and Representative Government, Chicago
- Palinkas, P., Maurer, A. (1997):*  
Erneuerbare Energien als Teil der Energiestrategie der Europäischen Gemeinschaft: Entwicklung, Stand und Perspektiven, in: *Brauch, H.-G. (Hrsg.), Energiepolitik*, Berlin, S. 197-220
- Peirce, W.S. (1991):*  
Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers of the European Communities, in: *Vaubel, R., Willet, T.D. (Hrsg.), The Political Economy of International Organizations*, Boulder u.a.O., S. 267-305

- Quennet-Thielen, C. (1996):*  
Stand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Klimagipfel in Berlin, in: Brauch, H.G. (Hrsg.), Klimapolitik, Heidelberg u.a.O., S. 75-86
- Romer, T., Rosenthal, H. (1979):*  
Bureaucrats versus voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy, in: The Quarterly Journal of Economics, vol. 93, S. 563-587
- Sbragia, A. (1996):*  
Environmental policy: The push-pull of policy making, in: Wallace, H. (Hrsg.), Policy making in the EU, Oxford, S. 235-255
- Schneider, F., Volkert, J. (1997):*  
No Chance for Incentive-orientated Environmental Policies in Representative Democracies? A Public Choice Approach, Universität Linz, Arbeitspapier Nr. 9711
- Skjaerseth, J.B. (1994):*  
The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?, in: Journal of Common Market Studies, vol. 32, S. 25-45
- Starbatty, J., Vetterlein, U. (1990):*  
Technologische Aufgabenteilung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 70, Heft 2, S. 96-102
- Steunenberg, B. (1994):*  
Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 150, S. 642-669
- Steunenberg, B. (1997):*  
Redesigning institutions: the codecision procedure in the European Union, NEMEU Arbeitspapier Nr. 97-2
- Tsebelis, G. (1994):*  
The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter, in: American Political Science Review, vol. 88, S. 128-142
- Vaubel, R. (1992):*  
Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Jg. 11, S. 30-65
- Vaubel, R. (1994):*  
The public choice analysis of European integration: A survey, in: European Journal of Political Economy, vol. 10, S. 227-249
- Weck-Hannemann (1994):*  
Die politische Ökonomie der Umweltpolitik, in: Hackl, F., Pruckner, G. (Hrsg.), Einführung in die Umweltpolitik, München

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

EC	European Community
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPU	European Policy Unit
EU	Europäische Union
EUI	European University Institute
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GD	Generaldirektion
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KOM	Kommission
KRK	Klimarahmenkonvention
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NEMEU	Network on Enlargement and New Membership of the European Union
UN	United Nations
WEC	World Energy Council
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin

## NOTATION DES MODELLS

X	Vorschlag/Entwurf aus der Menge aller möglichen Alternativen
X/K	Vorschlag der Kommission
X/R	Entwurf des Rates
X/VA	Entwurf des Vermittlungsausschusses
X/EP	Entwurf des EP
kV	kein Vorschlag wird eingereicht
K	idealer Punkt der Kommission
$R_i$	idealer Punkt des i-ten Ratsmitgliedes
$R_L$	idealer Punkt des linkesten Ratsmitgliedes
$R_E$	idealer Punkt des entscheidenden Ratsmitgliedes
P	idealer Punkt des Medianwählers im EP
$K'$	Mittelpunkt zwischen Q und $R_L$
Q	Status quo
$Q_L$	Punkt der Indifferenz zum Status quo des linkesten Ratsmitgliedes
$Q_E$	Punkt der Indifferenz zum Status quo des entscheidenden Ratsmitgliedes
$Q_P$	Punkt der Indifferenz zum Status quo des Medianwählers im EP
$K_E'$	Punkt der Indifferenz zu $K'$ des entscheidenden Ratsmitgliedes
qM	qualifizierte Mehrheit
eM	einfache Mehrheit
aM	absolute Mehrheit
es	einstimmig
~	die erforderlichen Mehrheiten werden nicht erzielt