

EINLEITUNG

Die Integration Europas ist ein offener Prozeß, der durch die Europäisierung von Politikbereichen gekennzeichnet ist. Dieser Satz besagt zunächst einmal nichts anderes, als daß Staaten, nachdem sie einen Integrationsschritt in einem Politikbereich beschlossen hatten, die Integration von anderen Bereichen folgen ließen. Eine umgekehrte Entwicklung, eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene, wie sie innerhalb einiger Staaten unter dem Stichwort „Modernisierung durch Dezentralisierung“ (Hesse) stattfand oder wie sie das „Primat des Dezentralen“ ökonomischer Theorie (Gäfgen 1994) nahelegt, läßt sich bislang nicht beobachten.

Die Mitgliedstaaten haben einem Ausbau der europäischen Ebene zugestimmt und einen immer engeren Zusammenschluß vorangetrieben, weil sie sich davon leistungsfähigere Problemlösungen erwarteten als von Alleingängen und loserer Kooperationsformen. Mit der Europäisierung von staatlichen Aufgaben waren anfangs keine weitreichenden Kompetenzverluste verbunden. Die Staaten blieben die „Herren der Verträge“ (Ipsen 1972), kontrollierten den Prozeß und räumten sich bei Verletzung „vitaler Interessen“ ein Veto ein. Erleichtert wurde die Kontrolle dadurch, daß sich der Integrationsprozeß in kleinen Schritten vollzog, die von allen Akteuren gemeinsam verhandelt wurden.

Die Bereiche europäischer Politikgestaltung beschränkten sich auf politisch wenig sensible Teilbereiche staatlichen Handelns. Zudem gaben die Staaten keine Handlungsrechte an einen neuen Akteur ab, sondern fusionierten ihre Ressourcen und verflochten ihre Entscheidungssysteme mit der neu geschaffenen Ebene. Die Vertreter der Staaten bildeten gemeinsam das gesetzgebende Organ der Gemeinschaft. Sie allein konnten den Gründungsvertrag ändern, und sie behielten ihre formale Souveränität.

Ihren Ausdruck erhält diese Integrationslogik in der Gleichzeitigkeit von zunehmenden europäischen Verflechtungen und der Konstanz staatlicher Kernstrukturen. Die nationalen Strukturen und Steuerungssysteme erweisen sich trotz der Europäisierung von immer mehr Politikbereichen als robust. Die nationalen politischen Systeme werden nicht ersetzt und behalten formal ihre staatliche Souveränität (Rieger 1995).

Bei der Rückkehr zur qualifizierten Mehrheit als vorherrschender Entscheidungsregel seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 und mit dem Vertrag von Maastricht 1991 zur Gründung einer Europäischen Union (EU)¹, in dem die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung und einer gemeinsamen Geldpolitik beschlossen wurde, hat sich die Integrationslogik im Kern fortgesetzt.

Mittlerweile ist der Integrationsgrad jedoch so weit fortgeschritten, daß die beschriebenen Grundlagen dieser Logik berührt werden. Mit der Mehrheitsregel und den hohen *exit*-Kosten für einen einzelnen Staat wird die faktische Möglichkeit eines Vetos immer geringer. Die Bereiche, die von europäischer Integration berührt werden, beschränken sich nicht mehr auf wenig sensible Randbereiche oder isolierte Sektoren. Durch die wachsende Zahl von

¹ Der Begriff Union wurde in den 60er Jahren im Zusammenhang mit dem Konzept „Europa der Vaterländer“ als Gegenentwurf zur supranationalen Gemeinschaft gebraucht (Schneider 1992). Mittlerweile bedeutet „Gemeinschaft“ auf die Vertragsteile bezogen die Wirtschaftsgemeinschaft. Wenn in der Arbeit von der Gemeinschaft die Rede ist, so wird der Begriff synonym zur (interpretationsoffenen) Union verwendet, weil mir darin das Wesen des beschriebenen Gebildes zutreffender beschrieben scheint.

Mitgliedern, europäisierten Bereichen und Intransparenz des Gesamtsystems wird schließlich die Kontrolle für den einzelnen Staat schwieriger.

Integrationsprozesse dieser Art werfen Fragen nach der Legitimität eines Gebildes eigener Art auf, das längst über den Status einer „funktionalen Zweckgemeinschaft“ (Ipsen) hinausgewachsen ist (Weiler 1994; Joerges 1994).

Diese Fragen betreffen die „Veränderung von Staatlichkeit in Europa“ (Héritier et al. 1994; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a) oder die Handlungsfähigkeit von Staaten in verflochtenen Systemen (Scharpf 1985, 1988; Wessels 1992, 1997). Mit jedem Integrationsschritt gewinnen die Fragen nach der Funktionsweise von Integration, ihren Antriebskräften, ihrer Entwicklungsrichtung und der Qualität ihrer Politikleistungen an Gewicht.

Diesem Problemkreis versucht sich diese Arbeit aus einer akteursorientierten Perspektive zu nähern. Im Mittelpunkt steht dabei die Europäische Kommission² als supranationaler Akteur und ihre Rolle im Integrationsprozeß.

Das Vorgehen wird dabei durch den Versuch bestimmt, mikroanalytische und makroperspektivische Argumente miteinander zu verbinden.

Empirische Einzeluntersuchungen zeigen meist an einem Fall, wie die Kommission am Zustandekommen und der Art des Ergebnisses beteiligt war. Das liefert einzelne Begründungen für ihre Rolle „Motor der Integration“. In verschiedenen Fällen deutet sich an, daß sich ihre Leistung nicht darauf beschränkt, Instrument der Mitgliedstaaten zu sein. Aufgrund der Besonderheiten jedes einzelnen Falls kann daraus jedoch keine generalisierbare Aussage getroffen werden.

Demgegenüber lassen Arbeiten, die aus einer Makroperspektive den Integrationsprozeß untersuchen, selten eine Schlüsselrolle der Kommission für den Verlauf der europäischen Integration erkennen. Argumentiert wird zumeist aus einer staatszentrierten Perspektive. Hinter Staaten als Souveräne und dem Gründungszweck der Gemeinschaft - Instrument von den Staaten für die Staaten zu sein -, verschwinden die Handlungsmöglichkeiten supranationaler Organe oder werden auf ihren instrumentellen Charakter reduziert.

Die Hauptarbeit der Kommission besteht darin, tagtäglich Einzelaufgaben zu bewältigen. Sie ist dabei an die Bedingungen des jeweiligen Politikfelds gebunden. Der Gründungsvertrag überträgt ihr aber auch Aufgaben, die sich auf das Gesamtsystem beziehen. Es liegt nahe, aus dieser Tatsache eine politikfeldübergreifende Entscheidungslogik der Kommission abzuleiten. In dieser Arbeit wird von dieser Vermutung ausgegangen.

Die Kommission handelt unter den Bedingungen von formalen Restriktionen. Wenn ihr rechtlicher Gestaltungsspielraum zur Erfüllung ihrer Ziele nicht ausreicht, wird sie deshalb auch nach alternativen Lösungswegen suchen.

Sie wird versuchen, ihre Aufgaben zu erfüllen, die hierfür notwendigen formalen Rechte zu bewahren bzw. zu erweitern und sich Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, die sie

² Im folgenden: Kommission.

unabhängiger von der Übertragung vertraglicher Kompetenzen und den Restriktionen des komplizierten Verhandlungs- und Entscheidungssystems werden läßt.

Die Staaten sind nur begrenzt bereit, formale Kompetenzen und Mittel auf die europäische Ebene zu übertragen. Geschähe dies dennoch, würde wegen mangelnder Akzeptanz die Stabilität des Gesamtsystems gefährdet werden (Lepsius 1991; Münch 1993; Kielmansegg 1995). Diese Perspektive einer „Superbürokratie“³ ist der Kommission verschlossen. Sie muß deshalb nach Auswegen suchen, um handlungsfähig zu bleiben bzw. ihre Spielräume auszudehnen, die gewünschten Steuerungsleistungen zu erbringen und bei der Weiterentwicklung des Integrationsprozesses auf die Stabilität des Gemeinschaftssystems zu achten. Das schließt nicht aus, daß sie gleichzeitig versucht, auf Beschränkungen Einfluß zu nehmen.

Dies verlangt unter den Bedingungen eines dynamischen und verflochtenen Mehrebenensystems⁴ eine hohe Innovationsfähigkeit und Flexibilität. In bezug auf die Restriktionen, die für die Organisation rechtlich und politisch, aber auch innerorganisatorisch und durch äußere, „sachliche“ Zwänge bestehen, setzt es die Fähigkeit voraus, diese Grenzen überwinden zu können.

Die Kommission wird durch ihre Handlungen versuchen, die Fülle von möglichen Einflußnahmen, ihre Handlungspotentiale also, zu erweitern. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommission, begriffen als Menge von sich ergänzenden oder auch ersetzenden Eingriffen in die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen für die europäische Integration beschreiben so die der Kommission zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen. Entsprechend ihrer Aufgabenstellung und ihres Zielsystems wird die Kommission bestimmte Handlungsalternativen aus diesem Potential als konkrete Handlung auswählen und vollziehen. Wahl und Vollzug werden dabei von der Effizienzvermutung bestimmt: die Kommission wird handlungsfähig durch Auswahl durchsetzungsfähiger Handlungsmöglichkeiten.

Der Begriff der Handlungsmöglichkeiten ist so der weitere Begriff, die Handlungsfähigkeit beschreibt jenen Ausschnitt aus den Handlungsmöglichkeiten, die durchsetzungsfähig sind.

Die Kommission muß sich dabei nicht auf jene Handlungsmöglichkeiten beschränken, die ihr auf Grund der Zuweisung formaler Kompetenzen erlaubt sind. Vielmehr wird sie gerade wegen der Tatsache, daß ihr der Weg zur „Superbürokratie“ verwehrt ist, auf informelle Kompetenzen zurückgreifen, die ihr durch die Anerkennung des Erfolgs ihrer Tätigkeit auf

³ Obwohl Jean Monnet (1988) im Konzept für die Kommission gerade keine Bürokratisierung anstrebte, hat sich die Kommission zwar teilweise entsprechend der Bürokratiethorien von Max Weber (1972) oder Anthony Downs (1967) entwickelt. Die Umstände dieser Entwicklung (Mazey/Richardson 1994) verhinderten jedoch „hypertrophes Wachstum“ (Luhmann), womit zumindest in diesem Punkt Monnets Hoffnungen erfüllt wurden. „Superbürokratie“ ist ein Idealtypus, den Wessels (1996) für die Entwicklungsrichtungen interadministrativer Kooperation zwischen Kommission und nationalen Verwaltungen diskutiert und worauf unten eingegangen werden wird.

⁴ „Dynamisch“ bezieht sich normativ auf die im Vertrag formulierte Zielsetzung eines „immer engeren Zusammenschlusses“, empirisch auf die zahlreichen Integrationsschritte seit Gründung der Gemeinschaft sowie politisch auf die im Zentrum dieser Arbeit stehenden Prozesse und Wirkungen. „Verflochten“ stellt ab auf die gemeinsam von nationalen und europäischen Akteuren ausgeübten Kompetenzen im Gegensatz zu einer strikten Form von Gewaltenteilung (Grabitz et al. 1988). „Mehrebenensystem“ kennzeichnet die europäische Entscheidungsstruktur, an der die europäische, nationale und teilweise substaatliche Ebenen beteiligt sind.

europäischer Ebene zugewachsen sind. Der Kompetenzbegriff, der dieser Arbeit zugrundeliegt, darf deshalb auch nicht mißverstanden werden. Kompetenzen beschränken sich nicht auf durch formalrechtliche Bedingungen beschriebene Handlungsmöglichkeiten, sondern schließen gerade die Fähigkeiten zur Steuerung von politischen und gesellschaftlichen Abläufen auf europäischer Ebene ein, die im informellen Bereich für eine Organisation wie die Kommission aufgrund von anerkanntem Sachverstand und Steuerungsfähigkeiten bestehen. Auf diesen Kompetenzbegriff bezieht sich die These der „Kompetenzerweiterung *partout*“.

Der hier verwendete Begriff der Handlungsfähigkeit mag etwas unüblich erscheinen. Er bezieht sich alleine auf durchsetzungsfähige Handlungsmöglichkeiten und ist über zwei Effizienzkriterien konkretisiert. Die Kommission wird hier als handlungsfähig bezeichnet, wenn sie ihre Ziele erreichen oder ihre Restriktionen überwinden kann, die sie bei der Zielverfolgung einschränken. Um das zu erreichen, bedarf es Handlungsmöglichkeiten und entsprechender Ressourcen.

Aus dem Prozeßcharakter der europäischen Integration und der zunehmenden Europäisierung von staatlichen Aufgaben wird in dieser Arbeit auf die Ausdehnung von Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission geschlossen. Dabei gewinnt die Kommission nicht nur Handlungsmöglichkeiten, wenn sich Staaten entscheiden, neue Politikbereiche auf der europäischen Ebene zu behandeln und dafür Kompetenzen im europäischen Primärrecht zu verankern. Die Kommission hat vielmehr einen höheren gestalterischen Spielraum als ihre formale Stellung erwarten läßt. Sie nutzt ihn zur Verfolgung ihrer Ziele, die sich nicht auf den formalen Auftrag des Vertrages beschränken.

Die Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten ist nicht nur auf aktive Strategien der Akteure zurückzuführen. Aufgrund der Spezifika des Integrationsprozesses und der Akteursmerkmale der Kommission ist eine Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten auch möglich, wenn die Kommission sich weitgehend passiv verhalten will oder muß, weil sie nicht über ausreichend Steuerungsmittel verfügt, um aktiv in den Entscheidungsprozeß eingreifen zu können.

In dieser Arbeit soll die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten für die Kommission im Prozeß der europäischen Integration und die Rückwirkungen dieses Phänomens auf den Prozeß selbst geklärt werden.

Unter der Bedingung eines unveränderten Entscheidungsprozesses folgt aus der Europäisierung von Politiken, die zuvor ausschließlich in nationaler Zuständigkeit lagen, daß für die Kommission damit ein breiteres bzw. vertieftes Handlungsfeld verbunden ist⁵. Weitere Quellen für die Ausdehnung ihrer Spielräume liegen in den strukturellen Möglichkeiten, die ihr das formale Entscheidungssystem eröffnet. Kontakte zu gesellschaftlichen, substaatlichen und individuellen, aber auch internationalen Akteuren.

In der Regel wird die Rolle der Kommission anhand ihrer formalen Stellung bewertet. Hier wird dagegen die These vertreten, daß die Kommission auch über die formalen Aktivitäten

⁵ Zur Ausdehnung von europäischen Zuständigkeiten liegt mittlerweile eine vielfältige Literatur vor. Vgl. statt vieler Dehousse (1994) und Weidenfeld (1995).

hinaus in den Politikprozeß eingreift. Ihre Handlungen lassen sich deshalb nicht an formalen Kompetenzen festmachen. Formale Kompetenzen sind weder die einzige Voraussetzung, noch das notwendige Resultat eines Politikprozesses. Auch veränderte Werte, Orientierungen oder strukturelle Veränderungen wie von der Kommission initiierte Netzwerke können aus Politikprozessen entstehen, ohne daß daraus unmittelbar eine gesetzgeberische oder eine andere Aktivität folgen muß, die sich auf das formale System bezieht. Aus Sicht der Kommission dienen solche strukturellen Veränderungen auch dazu, die Voraussetzungen für künftige Handlungen, gleich welcher Art, zu verbessern.

Darüber hinaus sind sie als praktische Ausprägungen europäischer Integration Teil des Zielsystems der Kommission. Empirische Studien zeigen, daß von solchen unverbindlichen Kooperationen Lerneffekte, Verhaltenswechsel und veränderte Orientierungen ausgehen. Über diesen unmittelbaren Integrationseffekt hinaus stellen strukturelle Veränderungen eine Ressource für die Kommission dar, die sie ebenso wie ihre formalen Rechte nicht zwingend einsetzen muß, die aber als eine Rahmenbedingung für ihre formalen Aktivitäten erheblichen Einfluß auf die Erfolgchancen im formalen System haben kann.

Da es sich nur um eine Rahmenbedingung unter einer Fülle politikfeld- und situationsspezifischer Bedingungen handelt, kann allein aus dem Befund neuer oder erweiterter Handlungsmöglichkeiten für die Kommission nicht auf die künftige Entwicklung des Integrationsprozesses geschlossen werden.

Entsprechend bescheiden bleibt der prognostische Anspruch des Erklärungsansatzes.

Zum einen liegt das daran, daß die Handlungsmöglichkeiten eines Akteurs nicht darüber entscheiden, welchen Verlauf die europäische Integration nimmt. Zum anderen wird von einer offenen Finalität ausgegangen. Das bedeutet für den prognostischen Anspruch, daß zwar keine Aussagen über das politische Ergebnis getroffen werden, wohl aber über die wahrscheinliche weitere Entwicklungsrichtung unter der *ceteris paribus*-Annahme. Die „übrigen Bedingungen“ bleiben jedoch nicht gleich als eine unveränderbare Größe, sondern es wird davon ausgegangen, daß die Mitgliedstaaten hierüber entscheiden können.

Das bedeutet auch, daß die souveränen Staaten nach wie vor frei sind, jene Bedingungen zu ändern, unter denen die Kommission ihre Handlungsmöglichkeiten erweitert. Das kann die Entscheidung einschließen, die Kommission in ihrer jetzigen Form und mit ihrem Funktionsspektrum schlicht abzuschaffen.⁶

Die Arbeit beginnt mit einem Überblick über den integrationspolitischen Hintergrund, vor dem sich die bisherige Entwicklung vollzogen hat. Kapitel A zeigt Konstanz und Wandel im europäischen Integrationsprozeß. Dort werden empirische Befunde vorgestellt, die in Kapitel B zur Überprüfung bisheriger Erklärungen von Integration und der Rolle der Kommission im Integrationsprozeß dienen. Die einzelnen vorgestellten Ansätze betonen unterschiedliche Aspekte der Integrationsdynamik. Auf der Grundlage einer Diskussion ihrer Annahmen und Resultate wird anschließend versucht, eigene Erklärungen für die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten der Kommission zu entwickeln.

⁶ Während der Regierungskonferenz 1996/97 gab es Vorschläge, die Kommission zumindest zu marginalisieren (Vibert 1995, Brok 1996). Insofern handelt es sich hier nicht um eine akademische Diskussion.

Dafür werden in Kapitel C1 die Akteursmerkmale und Interessenlagen der Kommission vorgestellt. Um ihre Handlungsfähigkeit in der definierten Weise überprüfen zu können, müssen Annahmen hinsichtlich ihrer Ziele und ihrer Motive getroffen werden.

Daran anschließend wird in Kapitel C2 erläutert, wie eigendynamische Prozesse den Integrationsverlauf beeinflussen. Dahinter steht die Annahme, daß Integration und erweiterte Handlungsmöglichkeiten für die Kommission nicht ausschließlich als Folge von aktivem Steuerungshandeln erklärt werden müssen.

Dennoch bleibt das Handeln der Akteure der zentrale Erklärungsfaktor. Die Voraussetzungen für Aktivitäten der Kommission werden getrennt nach den formalen und informellen Möglichkeiten untersucht.

Gegenstand von Kapitel D1 ist das formale Handlungssystem der EU, in dem es um die vertraglichen Aufgaben, die Beziehungen zwischen den Akteuren und Besonderheiten des politischen und rechtlichen Systems geht. Gefragt wird nach Spielräumen und Restriktionen für die Kommission und wie sie darauf reagiert.

Auf der Grundlage des formalen Systems werden dann in Kapitel D2 die Steuerungsmöglichkeiten der Kommission thematisiert, die sich aus Kontakten zwischen Kommission und Akteuren außerhalb des Entscheidungssystems ergeben.

Anschließend wird in Kapitel D3 an ausgewählten Anknüpfungspunkten für ihre Strategien demonstriert, wie die Kommission handelt und wie sich das auf die Ergebnisse europäischer Politik und den Verlauf von Integration auswirken kann. Auch hier werden trotz des Schwergewichts auf Akteurshandeln eigendynamische Prozesse als Erklärung miteinbezogen.

In der Zusammenfassung in Kapitel E werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Vertragsrevision von Amsterdam diskutiert. Kapitel F bietet einen Ausblick.