

C ENTSCHEIDUNGSLOGIKEN: *SETTING THE STAGE*

C1 Die Akteurin ohne Eigenschaften? Merkmale und Interessenlagen der Kommission

C.1.1 Die Kommission als Institution, Organisation und Akteurin

„Institutionen sind dauerhafte Verhaltensmuster mit regulierender, sowohl Handeln ermöglichender als auch begrenzender Funktion. Politische und ökonomische Institutionen sind darauf aufbauende Normen- bzw. Regelsysteme oder Praktiken der Steuerung. Politische Institutionen dienen der Herstellung, Durchführung und Kontrolle von gesamtgesellschaftlich relevanten Entscheidungen und haben Verbindlichkeit für die davon Betroffenen. Institutionen strukturieren das Alltagsleben und reduzieren dadurch dessen Unsicherheiten (Göhler 1994). Mit dieser Kombination aus Definitionen, die unterschiedliche Aspekte von Institutionen betonen, läßt sich das Spektrum an Handlungen und Funktionen der Kommission abdecken, das mit dem weiten Integrationsbegriff eröffnet wurde.

Politische Institutionen sind ihrer Funktion nach überpersönlich. Politische Entscheidungen werden aber von prinzipiell angebbaren Personen getroffen. Politische Institutionen sind der Rahmen, innerhalb dessen diese Personen agieren (Göhler 1994a:23). Politische Institutionen mit Akteuren sind Organisationen, ohne sind es Normensysteme. Die Kommission ist danach eine politische Organisation, ihr Normensystem der *acquis communautaire*.

Normativ betrachtet sollen politische Institutionen Ordnungs- und Orientierungsleistungen erbringen. Ordnungsleistung bezieht sich dabei auf Steuerung, Orientierungsleistung hingegen auf die symbolische Darstellung von Sinnhaftigkeit. Institutionen schaffen einen Handlungsrahmen für ihre Mitglieder.

„Politische Institutionen mit Akteuren sind zugleich Organisationen, wenn sie politische Ordnungs- und Orientierungsleistungen durch Steuerung und Integration erbringen. Der organisatorische Aspekt der politischen Institution ist auf Steuerungskapazität bezüglich des Zwecks der Institution ausgerichtet. (...) Der institutionelle Aspekt der politischen Institution erfolgt durch Integration mit Hilfe einer Leitidee oder mehrerer Leitideen, die durch symbolische Darstellungen vermittelt werden (Göhler 1994a:43)“. Institutionen haben nach dieser Definition einen organisatorischen (*Regulierung*) und einen institutionellen (*Symbolik*) Aspekt.

Eine Leitidee ist nach Göhler ein „Komplex von handlungsleitenden Ordnungsvorstellungen, nämlich der normative symbolische Ausdruck der Transformation (i) des vorgegebenen Organisationszwecks, (ii) der tragenden übergeordneten (gesellschaftlichen und politischen) Orientierung und (iii) der Erwartungen der Adressaten in organisationsspezifische Handlungsmuster der Akteure“ (Göhler 1994a:42).

Akteure und Institutionen lassen sich dadurch unterscheiden, daß Regelsysteme nicht handeln, sie können aber Akteure konstituieren und in wichtigen Merkmalen prägen. „Soziale Gebilde wie Organisationen lassen sich dann sowohl unter dem Aspekt der darin verkörperten Regelungen, das heißt institutionell, betrachten als auch unter dem Aspekt der

Handlungsfähigkeit, das heißt als korporative Akteure.“ (Mayntz/Scharpf 1995b 49). Auf die Kommission läßt sich das Konzept des „korporativen Akteurs“ (Coleman 1979), *in puncto* Kennzeichnung⁹⁵, Entstehung des Akteurs⁹⁶ und Begründung für seine Entstehung⁹⁷ anwenden.

Für die Kommission wird die Fähigkeit vorausgesetzt, Eigeninteressen zu formulieren und diese aktiv zu verfolgen. Sie ist nicht bloß neutrales Forum oder Medium, mit dessen Hilfe die Mitgliedstaaten ihre Kooperationsinteressen realisieren. Folgte man dieser Sicht, so gäbe die gewählte Fragestellung keinen Sinn, weil bereits vorab feststünde, daß die Ergebnisse der europäischen Integration sowie die Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten der Organe allein von den Mitgliedstaaten und ihren autonomen Entscheidungen abhängen. Danach wären supranationale Akteure weder zur Innovation von Zielen noch von Instrumenten zur Erreichung von Zielen in der Lage.

Dagegen unterstellt der hier gewählte Ansatz prinzipiell die Möglichkeit von Handlungsfähigkeit des supranationalen Akteurs, ohne von vornherein den Autonomiegrad sowie Umfang und faktische Umsetzung von Handlungen zu bestimmen. Primärrechtlich werden der Kommission sehr unterschiedliche Kompetenzen und Steuerungsmittel je nach Politikbereich und teilweise innerhalb eines Themenfeldes zugewiesen. Hinzu kommen politikfeldspezifische Spielräume und Restriktionen, die strukturell auf die faktische Handlungsfähigkeit Einfluß nehmen.

Damit reicht das Spektrum möglicher Handlungsspielräume von sehr weitgehender Abhängigkeit aufgrund funktionierender Kontrollmechanismen durch die Mitgliedstaaten bis zur Autonomie des supranationalen Akteurs gegenüber den Mitgliedstaaten.

Letzteres würde die Fähigkeit einschließen, gegen die erklärten Interessen einzelner Staaten und sogar einer Mehrheit von Staaten handeln zu können. Dagegen unterscheidet sich der erste Fall - staatliche Kontrollfähigkeit gegenüber der Kommission - von staatszentrierten Ansätzen dadurch, daß erstens nicht bereits in den Annahmen supranationale Autonomie verneint wird und zweitens die These vertreten wird, daß dem Spektrum an Handlungsmöglichkeiten der Kommission keine entsprechende Kontrollfähigkeit der Staaten gegenübersteht

Für die rechtlichen Schranken läßt sich das damit begründen, daß Handlungen durch den institutionellen Rahmen nicht vollständig bestimmt werden. Normen können verletzt und Macht illegitim angewendet werden. Die Verfügung über Ressourcen läßt sich nur begrenzt institutionell regeln. Darüberhinaus gibt es aber auch Ausweichmöglichkeiten über Verfahren, Akteursbeziehungen und informelle Interaktionen (Mayntz/Scharpf 1995b:49).

Mit Blick auf die für problemangemessene Lösungen notwendige Flexibilität beim Einsatz von Ressourcen können auch Effizienzüberlegungen gegen eine zu weitreichende

⁹⁵ Scharpfs (1991a:284) Kennzeichnung lautet: "the legal attribution of collective rights, resources and duties combined with an internal capability for making collectively binding decisions and for committing collective resources".

⁹⁶ Er entsteht durch institutionelle Regelungen, schrittweise Institutionalisierung kollektiven Handelns oder durch staatliche Entscheidung, "wobei ihnen *uno actu* Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen werden" (Mayntz/Scharpf 1995b:48).

⁹⁷ "Corporate actors are solutions to problems of cooperation and coordination in collective action. They are created when the joint production or provision of public as well as private goods tends to be unstable or when a mere horizontal co-ordination of parallel activities is too costly" (Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994:474).

Beschränkung der Verfügung über Ressourcen sprechen. Das leitet über zur Frage nach den Gründen, warum Staaten sich gemeinsamer Institutionen bedienen (North 1992, Haggard et al. 1993):

Institutionen können Verhandlungskosten senken, Themenverknüpfung erleichtern oder die Informationskosten der beteiligten Regierungen hinsichtlich ihrer Alternativen reduzieren. Sie dienen als Versicherungen gegen unkoordinierte und ausbeuterische Strategien, indem sie dazu beitragen, daß sich Erwartungen hinsichtlich des künftigen Verhaltens von Staaten stabilisieren. Sie können Unsicherheit reduzieren, Vertrauen und allgemein „günstige Vorbedingungen für kooperative Lösungen komplexer Tauschgeschäfte“ schaffen (North 1992:VII).

Nach dieser Sicht spiegeln internationale Institutionen nicht einfach das Muster von Interessen und Machtverteilung zwischen den beteiligten Regierungen wider. Sie helfen stattdessen, kooperative Lösungen zu finden, die ansonsten nicht zustande kämen. Dabei müssen Institutionen nicht effizient sein, denn als Grund für ihre Schaffung genügt bereits die Erwartung, daß mit ihrer Hilfe Unsicherheit infolge von Komplexität der zu lösenden Probleme wie der „Problemlösungs-Software“ (North 1992:30) leichter zu handhaben ist.

Im Unterschied zu Ansätzen, die auf Macht in zwischenstaatlichen Beziehungen fokussieren, betonen institutionelle Ansätze die Vermittlungsfunktion durch abgesicherte Regeln und Normen. Außerdem kann aus dem Arrow-Paradoxon (Arrow 1985) die Lehre gezogen werden, daß wenn ohne hierarchische Entscheidung keine eindeutigen Ergebnisse zustandekommen können, die Einrichtung eines unabhängigen *Agenda-Setters* hilft.

C.1.2 Handlungsmöglichkeiten und Handlungsfähigkeit

Bei der institutionentheoretischen Bestimmung der Kommission ist bislang von Handeln, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsfähigkeit die Rede gewesen⁹⁸, ohne diese Begriffe zu operationalisieren. Zur Erklärung der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten der Kommission ist dies die zentrale Voraussetzung.

Handlungsfähigkeit wird *ex negativo* definiert als die Fähigkeit, die formalen Begrenzungen zu überschreiten, die der Kommission gesetzt sind.⁹⁹ Handlungsmöglichkeiten im hier verwendeten Sinn beschränken sich nicht auf fixierte formale Rechte der Kommission.

Erstens ist das Kompetenzverhältnis dynamisch angelegt. Der Vertrag sieht als Auftrag einen „immer engeren Zusammenschluß“ vor und eröffnet deshalb Wege, über die auch rechtliche Grenzen ausgedehnt werden können. Das beschränkt sich nicht auf die souveränen Staaten, sondern schließt die Beteiligung der supranationalen Organe an einer Rechtsfortentwicklung mit ein.

Zweitens wird die Kommission auf der gewählten Untersuchungsebene als homogene Akteurin behandelt, obwohl sich ihre Verwaltungseinheiten und Personen deutlich

⁹⁸ Die Frage, wieweit und unter welchen Voraussetzungen Organisationen Handlungsfähigkeit zugeschrieben werden kann, ist ein beliebtes Thema in der Soziologie (Wiesenthal 1990, Schneider/Werle 1989; Flam 1990; Mayntz 1986, usw.).

⁹⁹ . Das hieße, übersetzt in die Idealtypen nach Rometsch/Wessels (1994), die Kommission dürfte nichts tun, was über die Funktion des „Sekretariats“ der Staaten hinausginge.

unterscheiden.¹⁰⁰ Individuen haben unterschiedliche Interessen, Perzeptionen und Einflußpotentiale (Cyert/March 1963) und fast immer gewisse, manchmal sogar erhebliche Handlungsspielräume - insbesondere weil keine Organisation für alle Situationen, mit denen sie konfrontiert wird, eine bereits festgelegte Strategie besitzt. (Mayntz/Scharpf 1995: 50f)

Drittens vor allem erfüllt die Kommission nicht bloß eine einzelne Funktion, auch wenn ihre Rolle in der europäischen Rechtsetzung besonders hervorgehoben erscheint. Weil sie ein breiteres Funktionsspektrum bearbeitet, hängt ihr Handlungsspielraum auch nicht ausschließlich davon ab, daß sie möglichst umfassende formale Rechtsetzungskompetenzen besitzt, wie das zumeist bei Vergleichen von sogenannten „supranationalen“ und „intergouvernementalen“ Politikfeldern (Schumann 1992; König 1994) suggeriert wird.

Handlungsmöglichkeit bedeutet Anknüpfungspunkte für strategisches Handeln. Für die rechtliche Dimension des Begriffs heißt das, daß sich sowohl über den Umfang als auch die Reichweite von übertragenen Rechten Erweiterungen erreichen lassen.

Dagegen hängt die Handlungsfähigkeit des Akteurs nicht allein von strukturellen Voraussetzungen wie seiner rechtlichen Stellung im Entscheidungssystem ab. Ein Akteur ist handlungsfähig, wenn er in der Lage ist, seine strukturellen Handlungsmöglichkeiten strategisch zu nutzen.¹⁰¹ Er muß dies aber nicht notwendigerweise tun.

Zwischen der Herstellung von Handlungsmöglichkeiten und der Fähigkeit zu handeln klafft die Lücke, die im Kern den Streit um die „Autonomie“ der Kommission ausmacht. Um den Begriff zu operationalisieren wird Handlungsfähigkeit hier nicht allgemein als die Fähigkeit zur kollektiven Willensbildung und zur effektiven Steuerung des Handelns der eigenen Mitglieder verstanden, sondern soll bezogen werden auf ein Zielsystem, das für die Kommission festgelegt wird.

Über den Besitz von Handlungsmöglichkeiten hinaus ist die Kommission dann handlungsfähig, wenn sie in der Lage ist, ihre *Restriktionen zu überwinden*, denen sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Verfolgung ihrer Interessen gegenübersteht. Dieses Kriterium soll aber nicht allein gelten. Denn es werden sich Fälle finden, in denen es möglich erscheint, trotz der Restriktionen bzw. ohne ihr aktives Zutun ihr Zielsystem zu verwirklichen. Daher wird als zweites Kriterium die *Zielerreichung* eingeführt. Auch dieses Kriterium wäre allein relativ aussageschwach für die Frage nach der Handlungsfähigkeit. Schließlich kann es dem Kalkül der Kommission entsprechen, auf Handlungen zu verzichten, die zwar einem Teilziel dienlich wären, aber zugunsten eines anderen Ziels mit höherer Präferenz aufgegeben werden.

Diese Konkretisierungen sagen jedoch noch nichts aus über den zeitlichen Rahmen, in dem sich Handlungsfähigkeit zeigen soll. Nicht jede Organisation ist zu jeder Zeit gleich handlungsfähig. Die Kommission hat aber gegenüber nationalen Regierungen die bemerkenswerte Eigenschaft, persistent zu sein: sie hat damit - mehr - Zeit, auf günstige

¹⁰⁰ Dies erscheint aus methodischen Gründen sinnvoll (Olson 1995) und wird solange aufrechterhalten, wie die Argumentation keine differenzierte Sichtweise notwendig macht (vgl. Kapitel D).

¹⁰¹ Zum Struktur/Strategie-Problem vgl. Desveaux 1994.

Bedingungen zu warten und es lohnt sich für sie, auch strukturelle Ziele zu verfolgen, von denen kurzfristig keine erkennbare Wirkung ausgeht¹⁰².

Wegen der Notwendigkeit, auch diese Annahme zu operationalisieren - *in the long run we are all dead* (Keynes) - sei auf den Zeithorizont gemeinschaftlicher Rechtsetzung und auf Sabatiers Arbeiten zu *Policy-Wandel* (1993) verwiesen. Neben sehr kurzfristiger Anpassungsfähigkeit an technische Änderungen – etwa bei Quoten im Agrarbereich - sind Rechtsakte nicht selten, bei denen zwischen Entwurf und Verabschiedung über ein Jahrzehnt liegt. Diese Größenordnungen sprengen den Rahmen von Wahlzyklen. Entsprechend sollten aber auch andere Zeitperspektiven berücksichtigt werden als bei nationalen Regierungen.

C.1.3 Eigeninteressen und Selbstbeschränkung

Organisationen verfolgen nicht ein einziges Ziel, sondern mehrere. Daraus folgt analytisch, daß sich theoretisch und empirisch aufgrund der Vielzahl an Zielvariablen - Zürn nennt 15 Variablen-Gruppen, die von Organisationen beeinflusst werden können (Bernauer 1995:372) - kaum abschätzen läßt, wie das Zielsystem einer internationalen Organisation beschaffen ist. Aus methodischen Gründen wird deshalb eine Zielorientierung begründet und im weiteren Verlauf der Betrachtung als Annahme verwendet.

Als Eigeninteresse der Kommission wird im folgenden die Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten verstanden, um mit Hilfe dieses Modalziels ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern. Das begründet ein zirkuläres Verhältnis von Voraussetzungen, Mitteln und Zielen. Wenn als Ziel der Kommission eine Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten angenommen wird, wird sie ihre Handlungsfähigkeit dazu einsetzen, dieses Ziel zu erreichen. Da Handlungsmöglichkeiten als Voraussetzungen für Handlungsfähigkeit definiert wurden, schafft das die Ausgangslage für einen neuen Ausdehnungszyklus.

Das beschränkt sich nicht darauf, formale Kompetenzen zu erhalten und auszubauen, sondern betont wird gerade das Interesse an einer Erweiterung des Spektrums ihrer Optionen unabhängig von der Qualität der formalen Kompetenz. Das bedeutet, daß weder die Voraussetzung für ein Handeln der Institution noch das Ziel dieser Handlung eine Formalisierung von Zuständigkeit sein muß. Diese Definition grenzt sich damit ab von einer Definition, die das Eigeninteresse auf die bloße formale Kompetenzdimension beschränkt¹⁰³. Die Kommission kann handlungsfähig sein, auch ohne eine Superbehörde zu werden und Integration ist nicht gleich Zentralisierung. Gerade weil in der Debatte um die künftige Entwicklung der Integration die Sorge vor einer zu weitreichenden Zentralisierung eine Rolle spielt, wären die Nachteile einer solchen Integrationsstrategie evident. Sie wäre hochgradig ineffizient und ineffektiv, die Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften würden eine solche Entwicklung nicht akzeptieren und es bestünde die Gefahr, daß der Integrationsprozeß so

¹⁰² Das können z.B. Lernprozesse, Akteurskonstellationen, Präzedenzfälle in scheinbar nebensächlichen Angelegenheiten oder die Änderung von Verfahren sein.

¹⁰³ Zur Unterscheidung der politikwissenschaftlichen Ansätze hinsichtlich der Behandlung der EU als Ganzem, der Rolle von Institutionen, privaten Interessen sowie formalen und informalen Elementen vgl. exemplarisch die Diskussion in „West European Politics“ zwischen Peterson 1995, Kassim 1994 und Hix 1994.

weit diskreditiert wäre, daß auch die Integrationsschritte blockiert würden, für die ursprünglich Konsens bestanden hatte.

Hierfür gibt es empirische Beispiele: Durch zu ambitionierte Zielsetzung schadete sich die Kommission bei der Verwirklichung ihrer Ziele selbst,¹⁰⁴ erwies sich aber anschließend als lernfähig¹⁰⁵.

Rationale Verfolgung von Eigeninteresse ist vereinbar mit Rücksicht auf enge Restriktionen bei ihrer Zielverfolgung. Daraus folgt ein Verzicht auf Maximalziele, weil sich diese ebenso wie singuläre Erfolge aus Sicht eines rationalen Akteurs als schädlich erweisen können. Dies gilt besonders wegen der Dauerhaftigkeit, mit der die Kommission an europäischer Politikgestaltung mitwirkt. Wiederholte Spielsituationen und langfristige Kooperationsbeziehungen verbieten es, kurzfristige Vorteile auf Kosten anderer Akteure offen auszunutzen. Gerade für solche Fälle hat die Spieltheorie die Lernfähigkeit von rationalen Akteuren begründet¹⁰⁶: Die Kommission verfolgt auch deshalb keine Maximalvorschläge und „qualitative Sprünge“, weil sie aus dem Verlauf der Integration gelernt hat, daß die vom Funktionalismus entdeckte gradualistische Integrationsstrategie unter den gegebenen Handlungsrestriktionen des politischen Systems eine erfolgversprechende Strategie ist.

Das bedeutet für die angestrebten Ergebnisse der Politik dieser Akteurin, daß Maximalziele wie Systemwechsel oder die Festlegung auf eine Finalität der EU deshalb vermieden werden, weil sie leicht Blockaden provozieren. Selbst sogenannte „qualitative Sprünge“ können nur unter der Bedingung offen angestrebt werden, daß die konkrete Ausgestaltung und der Prozeß der Umsetzung der Beschlüsse den Mitgliedstaaten weitreichende individuelle Gestaltungsräume läßt. Als Folge dieser Rahmenbedingung für europäische Politik war die Geschichte der EG durch einen inkrementalistischen Integrationsverlauf gekennzeichnet. In seiner Theorie institutionellen Wandels liefert North dafür eine Erklärung. Politische Unternehmer - hier die Kommission - haben ein Interesse daran, den institutionellen Rahmen marginal zu verändern, weil dies größere Erfolge verspricht (North 1990:9).

Bescheidenheit aus rationalem Kalkül läßt sich auch gegenüber dem Interesse an linearer Zunahme staatlicher, sub- und suprastaatlicher Kompetenzen anwenden¹⁰⁷.

Zum einen unterliegt das Interesse an erweiterter Handlungsfähigkeit dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens. D.h., die Institution gewinnt nicht mit jeder

¹⁰⁴ In diesem Punkt sind sich Geschichtsschreiber der EG weitgehend einig. Die zu weitreichenden Ziele betrafen dabei sowohl im allgemeinen das politische System oder große Integrationsschritte (WWU, Außenpolitik) als auch einen zu sehr auf Harmonisierung ausgerichteten Integrationsansatz im Sekundärrecht. Tömmel (1994:35ff) erklärt, die EG erziele erst wieder Integrationserfolge, seit sie Supranationalität als Ziel fallengelassen habe. Chancen für die Umsetzung europäischer Initiativen hingen - bei der normalerweise gültigen Annahme unterschiedlicher Interessenlagen und Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten - gerade an den "unvollständigen Staatsaufgaben" (Tömmel 1994:37), die das EU-System auszeichne.

¹⁰⁵ Zu Policy-Lernen vgl. Sabatier 1993; empirische Beispiele beschreibt Ross 1995.

¹⁰⁶ Vgl. im allgemeinen Axelrod 1984; für die EG Gehring 1994.

¹⁰⁷ Auch für andere Akteure, die prinzipiell von Integrationsfortschritten profitieren, geht es nicht ausschließlich um dieses Ziel. Sie müssen bei jedem Integrationsschritt die Folgen für ihre anderen Ziele und Interessen berücksichtigen. Entsprechend erklärt Garrett (1995:172), aus Sicht des EuGH sei die Entscheidung die beste, die EU-Recht ausweitet und gleichzeitig seine "reputation for constraining powerful member governments" stärkt.

Kompetenzerweiterung an Einfluß. Vielmehr würde die grenzenlose Bündelung von Steuerungsressourcen zu einer Erhöhung der Komplexität und einer (Selbst-)Blockade hinsichtlich der Problemverarbeitungskapazität führen. „Institutionelle Ökonomie“ im Sinne von Selbstbeschränkung und Arbeitsteilung ist daher durchaus mit den Eigeninteressen der Institution vereinbar.

Hinzu kommt die empirische Erfahrung, daß die Kommission nicht bei einer Erweiterung ihrer Aufgaben oder der Vertiefung ihrer Aufgabenbeschreibung entsprechend mit zusätzlichen Ressourcen bzw. Personal ausgestattet wurde. Ihre Leistungsfähigkeit hing in diesen Fällen von ihrer Anpassungsfähigkeit an die neue Situation ab und ob sie es fertig brachte, entweder doch eine Mittelausweitung zu erreichen oder ihre interne Produktivität zu steigern (Fitzmaurice 1994:184f).

Ein weiteres Argument gegen Maximalziele der Kommission liefern ihre Mitarbeiter. Sie kommen aus den Mitgliedstaaten, wurden dort sozialisiert und pflegen in der Regel auch weiterhin ihre persönlichen Informationsquellen und Kontakte zu nationalen Einrichtungen. Eine völlige Entkopplung der Interessenorientierung der Beschäftigten in der Kommission von denen der nationalen Akteure im Sinne einer abgeschlossenen Konzeption hinsichtlich der Zukunft der EU erscheint daher überzogen. Weder sind die Mitarbeiter Repräsentanten ihres Heimatstaates noch reicht der *esprit de corps* dieser Institution so weit, daß sich das Personal vollständig von nationalen Werten, Zielvorstellungen und Identitäten entfernt hätte.

C.1.4 Empirische Überprüfbarkeit

Eine Institution, die unter restriktiven Umständen gelernt hat, sich auf Ausdauer als eine Handlungsvoraussetzung einzustellen, wird Vorsorge treffen, daß sich selbst unter ungünstigen Bedingungen für die Erreichung eines bestimmten Zieles zumindest die Erweiterung des Instrumentensets so entwickelt, daß bei günstigen Gelegenheiten - im Jargon: ein *window of opportunity* öffnet sich - die passenden Instrumente und Mittel bereitstehen.

Die Frage, ob der Einsatz eines Instruments *nachweisbar* ist, ist für die Bewertung der Erweiterung von supranationaler Autonomie unerheblich, solange es hier bevorzugt um *Möglichkeiten* geht. Das wirft zwar die Schwierigkeit auf, daß der Erfolg der Akteursstrategie nicht einfach an den *outcomes* gemessen werden kann. Der Verzicht auf diesen Weg empirischer Überprüfung der Ergebnisse erscheint aber sinnvoll, wenn die zeitliche und die inhaltliche Dimension mitberücksichtigt wird. Auch wenn der Einsatz einer neu geschaffenen Ressource heute noch nicht nachweisbar ist, kann diese doch in künftigen Situationen die Erfolgchancen erhöhen. Einen Zwang, alle verfügbaren Mittel jederzeit einzusetzen, gibt es für die Kommission hingegen ebensowenig wie die Notwendigkeit formaler Kompetenzbündelung. Wie ein ungünstiger Zeitpunkt für einen Handlungsverzicht sprechen kann, so kann es aus Akteursicht überflüssig sein, aktiv in ein Politikfeld einzugreifen und von den Handlungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, wenn erwünschte oder zumindest tolerable Ergebnisse auch auf anderem Weg zustande kommen können. Das gilt insbesondere unter den Bedingungen begrenzter Ressourcen, wo die Kommission ohnehin Prioritäten angesichts begrenzter Problembearbeitung setzen muß.

Empirische Überprüfbarkeit wird außerdem dadurch erschwert, daß Integrationsprozesse sehr unterschiedlich und nicht isoliert verlaufen, sondern zusammen mit Marktprozessen, Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung, staatlichen unkoordinierten Einzelhandlungen, bi- oder multilateraler Koordination oder internationalen Vereinbarungen.

Bei jedem ihrer Vorschläge muß die Kommission die Realisierungschancen und die Folgen abwägen¹⁰⁸. Aber gerade weil sich der Aufgabenzuschnitt und die faktischen Handlungsspielräume kurzfristig verändern, kann es auch rational sein, institutionelle Spielräume taktisch einzusetzen, ohne damit grundsätzlich etwas zu riskieren. Auch hier bedeutet das in der Konsequenz, daß die empirische Überprüfbarkeit des Machtverhältnisses zwischen den Akteuren sehr eingeschränkt ist. Die Feststellung, daß die Kommission in einem Bereich wie der Hochschulpolitik, eine am Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung vorbei erworbene Kompetenz wieder zurückzugeben bereit ist, bedeutet in der Folge nicht automatisch eine Kompetenzverschiebung zugunsten der Mitgliedstaaten¹⁰⁹. Das heißt, daß es in kurz- und vielleicht sogar mittelfristiger Perspektive wenig Sinn macht, allein die formale Kompetenzverteilung zu untersuchen. Anstelle der formalen Beschränkung können nämlich strukturelle Verbesserungen ihrer Handlungsfähigkeit, ihrer informellen Möglichkeiten oder ihrer künftigen Chancen, die sich aus dem funktionalen und dynamischen Gemeinschaftssystem ergeben, die Bilanz insgesamt zugunsten der Kommission verändert haben. Berücksichtigt man derartige „weiche“ Ziele im Kalkül der Kommission, dann läßt sich begründen, daß sie nicht einfach eine „sinn“-lose Strategie „hypertrophen Wachstums“ (Luhmann 1984; 1994) verfolgt, sondern auch versucht, generell gemeinschaftsverträgliche Entwicklungen zu befördern. Das beinhaltet sogenannte „gemeinschaftsverträgliche“ (Scharpf 1995) Entscheidungen, die in voller Verantwortung nationaler oder regionaler Akteure getroffen werden. Dabei werden aber externe Wirkungen insoweit berücksichtigt, als sie mit dem *acquis* vereinbar sind.

C.1.5 Strategische Indifferenz

Aus Sicht der Kommission erscheint es als ein strategischer Nachteil, auf bestimmte Ziele festgelegt zu sein und ihre Strategie und ihre Priorität offenzulegen. Jede Gegnerschaft hätte es in diesen Fällen leichter, der Kommission zu schaden. Rational erscheint daher der Verzicht auf bestimmte Ziele; es immunisiert sie sogar, wenn sie auf ein bestimmtes einheitliches Rationalitätskalkül verzichtete¹¹⁰.

Dagegen erfüllt die Präsentation eines konsistenten Politikprogramms die Orientierungsfunktion, die von der Institution erwartet wird. Mit in sich stimmigen Programmen und Konzepten kann die Kommission Sachzwänge konstruieren und

¹⁰⁸ Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips ist jeder Beamte der Kommission gehalten, gemäß der Handlungsanleitung zur Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen (Dok. SEK (92) 1990 vom 27.10.1992) auch ausdrücklich deren Notwendigkeit und insbesondere die finanziellen Folgen zu begründen.

¹⁰⁹ Schink (1993) nennt in ihrer Untersuchung ein solches Beispiel: Nachdem die Kommission mit dem ERASMUS-Programm ihre inhaltlichen Ziele erreicht hat und gleichzeitig Strukturen geschaffen hat, die ihr auch künftig Einflußmöglichkeiten eröffnen, bot der damalige Kommissions-Präsident Delors als Zeichen praktischer Subsidiarität den Mitgliedstaaten eine Rückübertragung der Zuständigkeit für dieses Programm an.

¹¹⁰ In diesem Sinn ist das Wort von „der Akteurin ohne Eigenschaften“ zu verstehen, das ursprünglich Robert Musil auf seine Romanfigur Ulrich bezog.

versuchen, politische Punkte technisch zu „maskieren“ (Burley/Mattli 1993). Der Hinweis auf die Stimmigkeit und inhaltliche Geschlossenheit eines Vorschlags liefert zudem Argumente, die von Gegnern eine Alternative vergleichbarer Qualität verlangt¹¹¹.

Eine Lösung aus diesem Entscheidungskonflikt zwischen der Flexibilität der Indifferenz einerseits und dem Handlungsvorsprung und den Vorteilen der Problemdefinition andererseits bietet das rationale Kalkül des *garbage-can*-Ansatzes (Cohen et al. 1972)¹¹²:

„There is a multiplicity of actors and and solutions combined through a loosely linked process, with solutions seeking problems as problems chasing solutions. Also, preferences are unstable and uncertain and the decision that something needs to be done often creates the preferences rather than vice versa. This model represents a reversal of the usual logic assumed in rationalist models of decision-making, and it may be particularly applicable to the question of agenda-setting and problem definition. Issues may come to the agenda simply because they were convenient and served some other organizational purpose rather than as the true reflection of the goals of the organization. Once the process of moving an issue on to the agenda is settled, the questions of policy formulation may be resolved more in the manner assumed in more conventional models.“ (Peters 1994:20)

Angewandt auf die Kommission bedeutet das, daß sich die Kommission abweichend von den vorgestellten Ansätzen inhaltlichen Alternativen europäischer Politikgestaltung gegenüber indifferent verhält,¹¹³ daß sie aber aus dem Angebot an Problemsichten und -lösungen diejenigen auszuwählen und für den Entscheidungsprozeß zu präparieren versucht, die die Vorteile konzeptionellen Handelns erfüllen.

Somit bedeutet inhaltliche Indifferenz einerseits, daß die Kommission keinem geschlossenen Konzept folgt, wie es z.B. der Vorwurf einer rein marktorientierten ordnungspolitischen Handlungsweise unterstellt.¹¹⁴ Andererseits dient diese Annahme dazu, eine Zielpräferenz der Kommission hervorzuheben: Gegenüber der Problemlösung im Einzelfall und in bezug auf die Politikfeldlogik hat die verfassungspolitische, integrationistische Wirkung einer Maßnahme Vorrang.¹¹⁵

Eine Arbeitshypothese für die weitere Argumentation lautet daher: Das Handeln der Kommission kann nicht aus ihren Politikprogrammen erklärt werden. Als Annahme wird stattdessen formuliert, daß die Kommission Inhalte von *Policies* erstens nicht nur und

¹¹¹ Auf diese Weise wurde die Diskussion um das Binnenmarktprogramm und die WWU geführt: Von den Befürwortern wird auf die Kosten des Verzichts auf diesen Integrationsschritt hingewiesen, bzw. die Schwächen des status quo betont (Cecchini 1988).

¹¹² Neben Peters (1994) stellen auch Héritier et al. (1994) und Mazey/Richardson (1994) Verbindungen her zwischen dem europäischen Politikprozeß und dem *garbage-can*-Modell.

¹¹³ Empirische Fallstudien stützen diese Annahme, wonach sich die Kommission im Zweifel gegen inhaltliche Ziele entscheidet: "Im Eigeninteresse der Akteure liegt weniger die Wirkung politischer Maßnahmen, zumal diese in den Politikprozessen kaum antizipiert werden, als vielmehr zunächst die Sicherung von Kompetenzen, Ressourcen, Legitimation und Kontrollrechten" (Schink 1993:107).

¹¹⁴ Besonders ausgeprägt ist diese Annahme z.B. bei Tömmel (1986, 1994), Deppe/Weiner (1991), Röttger (1993a, 1993b), Huffs Schmid (1994) oder Bieling/Deppe (1996).

¹¹⁵ Garrett (1992) zeigt Fälle, wo die Kommission ihre ursprünglichen Initiativen aufgegeben hat. Er folgert daraus, daß ihr ein Integrationserfolg per se wichtiger war. Zugleich zeige es ihre "limited duration" (Garrett 1992:553). Die großen Staaten Deutschland und Frankreich könnten demzufolge auf ihnen genehme Vorschläge und Änderungen der Kommission warten, weil diese auf ihre Unterstützung angewiesen sei. Diese zweiten Folgerung erscheint wenig überzeugend, widerspricht sie doch dem Eigeninteresse der Kommission.

zweitens nicht notwendig als vorrangiges Ziel verfolgt. Stattdessen kann sie sich Alternativen gegenüber indifferent verhalten. Sie entscheidet häufig „sachfremd“, d.h. - in Lepsius` Terminologie - an unterschiedlichen Rationalitätskriterien orientiert. Zumindest berücksichtigt sie aber bei ihrem Vorgehen mehr Faktoren als allein die problemspezifisch-inhaltliche Seite. Solche weiteren Interessen und Ziele können z.B. strukturell, prozessural, symbolisch oder kompensatorisch motiviert sein¹¹⁶.

Dennoch sind Situationen denkbar, wo die Kommission durch die inhaltliche Betonung eines Problems und die möglichst weitgehende Begrenzung auf ein einziges Rationalitätskriterium gerade andere Ziele effektiver verfolgen kann. In diesen Fällen erscheint ihre Orientierung eindeutig und inhaltlich motiviert zu sein.¹¹⁷

Akteursspezifische Begründungen für diese Annahme liefert die horizontale und vertikale interne Fragmentierung der Kommission und das Fehlen einer einheitlichen ideologischen Orientierung der Kommission. Einzelne Generaldirektionen und Verwaltungseinheiten entwickeln eigene inhaltliche Schwerpunkte und Orientierungen. Zuständigkeiten werden oft konkurrierend ausgeübt (Peters 1994). Dies läßt auf inhaltliche Vielfalt schließen.

Schließlich wird über die Art der inhaltlichen Aufgabenstellung konkretisiert in den Vertragszielen zu zeigen sein, daß diese nicht eine einzelne Leitidee und kein einzelnes Rationalitätskriterium formulieren, sondern eine ganze Reihe von häufig konkurrierenden Orientierungen festschreiben, die einen großen Interpretationsspielraum lassen.

Unterdeterminiertheit und Mehrdeutigkeit europäischer Entscheidungen und Zielvorgaben findet sich desweiteren in den „Richtlinien der Politik“ wie sie vom Rat auf seinen Gipfeltagungen beschlossen werden. An diesen Beschlüssen orientieren sich die verschiedenen im Entscheidungsprozeß Beteiligten in Rat und Kommission (Hayes-Renshaw/Wallace 1995). Aber auch hier wurde breiter Spielraum für Konkretisierungen gelassen, weil der Rat erstens zu mehr gar nicht technisch¹¹⁸ in der Lage wäre und zweitens eine problemangemessene Behandlung eine engere Vorgabe nicht wünschenswert erscheinen ließe.

Wenn hier von indifferenten Haltungen gegenüber der Entwicklungsrichtung der Integration ausgegangen wird, so soll damit nicht die Existenz und Bedeutung von Leitbildern oder Leitideen in Frage gestellt werden. Es geht dabei um die Gewichtung gegenüber dem Interesse an Integration. Einerseits erfüllt die Kommission ihre institutionelle Funktion der Orientierungsstiftung (Göhler 1994), andererseits läßt sich nicht aus jeder Initiative eine Rückkopplung zum Leitbild herstellen und schließlich hat es die Kommission mit einer Vielzahl einzelner staatlicher und gesellschaftlicher Verhandlungspartner zu tun, die sich ihrerseits an unterschiedlichen Leitbildern orientieren. Daher erleichtert es die Problemlösung,

¹¹⁶ Um semantischen Mißverständnissen vorzubeugen, sei hier darauf hingewiesen, daß mit "inhaltlich" nicht ausgedrückt werden soll, die als strukturell bezeichneten Ziele der Kommission seien nicht inhaltlich. Damit soll lediglich begrifflichen Mißbildungen wie "policy-inhaltlich" vorgebeugt werden.

¹¹⁷ Ein derartiges Verhalten wird bei der Diskussion der verschiedenen Verhaltensmuster und Strategien der Kommission im Zusammenhang mit Maskierung von Vorschlägen, geschlossenen Arenen und technokratischer Behandlung von Themen diskutiert werden.

¹¹⁸ Damit ist hier sowohl das technische Wissen als auch die Entscheidungsfindung gemeint. Auch im Rat werden Interessendivergenzen damit überbrückt, daß die Konkretisierung einer Entscheidung in die untergeordneten Arbeitsgruppen und Verhandlungsgremien weitergereicht wird bzw. dorthin zurückgeht.

wenn es gelingt, die verfassungspolitische Dimension einer Entscheidung aus den Verhandlungen herauszuhalten. Interpretationsoffene Lösungen haben damit den Vorteil, daß sie gleichzeitig unterschiedliche Orientierungen tolerieren.

Voraussetzung für einen Erfolg einer auf Indifferenz aufbauenden Strategie ist, daß sich die Kommission flexibel genug für Wandel in den Mitgliedstaaten zeigt (Lehmbruch et al. 1988) und daß sie auf der Grundlage dieser Fähigkeit auch die „richtigen“, d.h. erfolgversprechende Ideen und Lösungsmöglichkeiten erkennen kann. Was die Fähigkeit zum Wandel betrifft, so zeigt der Integrationsverlauf, daß die Kommission hier insgesamt betrachtet eine große Flexibilität aufweist¹¹⁹. Viel eher mußte sie sich den Vorwurf gefallen lassen, daß sie kein klares ordnungspolitisches Gesamtkonzept verfolge (Rahmsdorf 1982; Streit 1986; Mestmäcker et al. 1987; Franzmeyer 1991, 1994; Dicke 1989; Kantzenbach/Meyer 1993) bzw. daß auch in den einzelnen Politikbereichen eine weitreichende Konzept- und Programmlosigkeit zu beobachten sei (Kohler-Koch 1996; Scharpf 1988).

Möglicherweise trägt zu diesem Vorwurf bei, daß die Kommission eine große Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Gruppen erkennen läßt (Mazey/Richardson 1993). Dies mag aus Sicht der Transaktionskostenökonomie und den Befürwortern eindeutiger Steuerungskonzepte ein Manko sein, stützt aber die Annahme einer vorurteilsfreien Diskussionsbereitschaft über inhaltliche Ziele. Sowohl was die Konzeptlosigkeit als auch was die scheinbare Beliebigkeit des inhaltlichen Handelns angeht, liefert die Verbindung mit Wertewandel in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten und die Annahme, die EU sei ein Spiegel der dortigen Entwicklung, ein weiteres Argument. Versteht man die Gemeinschaft und ihre Politik als Reflexion der post-modernen gesellschaftlichen Situation (Caporaso 1996), so stützt dieses Merkmal diese Annahme.

Die Mitgliedstaaten haben bei der primärrechtlichen Konstruktion der Gewaltenteilung und Institutionalisierung des Integrationskonzepts der Kommission nicht den Auftrag erteilt, einseitig über Inhalte zu entscheiden. Sie soll gerade Ideen- und Innovationsproduzentin sein. Hier werden auch ihre Stärken gesehen. Folgt sie bei ihren Vorschlägen der vorhandenen Steuerungsnachfrage aus den Mitgliedstaaten, statt isolierte Vorschläge zu entwickeln, so nimmt sie genau diesen Auftrag ernst.

Ein weiteres Argument liefert das Abstimmungsverfahren. In den immer zahlreicheren Fällen von qualifizierten Mehrheitsentscheidung ergeben sich rechnerisch Alternativen für Entscheidungsmehrheiten. Dann, wenn tatsächlich inhaltliche Konkurrenzvorschläge einzelner Staaten durch die Art des Vorschlags der Kommission in eine potentielle Gewinner- oder Verlierersituation gebracht werden¹²⁰, profitiert die Kommission wegen ihrer unterstellten integrationistischen Orientierung von der eigenen inhaltlichen Indifferenz. Sie muß erkennen, wo Mehrheiten liegen, damit eine integrationsfördernde Entscheidung gefunden wird und wählt, ohne auf eigene Präferenzen Rücksicht zu nehmen, eben diese aus.

¹¹⁹ Ausnahmen finden sich z.B. in den Bereichen Agrar oder Atom.

¹²⁰ Vorausgesetzt wird, daß unentschiedene Mitgliedstaaten tatsächlich beeinflussbar sind.

C.1.6 Opportunismus

Ein integrationistisches Verhalten, das sowohl hinsichtlich der Gewinner/Verlierer-Verteilung als auch hinsichtlich der ordnungspolitischen oder anderen inhaltlichen Zielen gegenüber indifferent ist, ist kein Spezifikum für die Kommissionsmitarbeiter, sondern findet sich auch bei europäischen Beamten in den anderen Organen.¹²¹

Bestandteil dieser Eigennutzenannahme ist ein Vorrang für die verfassungspolitische Entwicklung, d.h. ihr integrationistisches¹²² Interesse. In diesem Sinn wird von stabilen Präferenzen ausgegangen. Das bedeutet, die Kommission verfolgt im Einzelfall bestimmte Inhalte aus unterschiedlichen Gründen¹²³ Dies geschieht aber unter jeweils unterschiedlichen Restriktionen für die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission. Hiervon hängt ab, ob sie sich bei der konkreten Entscheidung von Problemlösung im Einzelfall, den Folgen für das Politikfeld oder für das Gesamtsystem leiten läßt.

Die Verfolgung von Eigeninteressen wird in der Theorie in Verbindung mit opportunistischem Verhalten diskutiert. So definiert Williamson (1990:54):

„Unter Opportunismus verstehe ich die Verfolgung von Eigeninteressen unter Zuhilfenahme von List. Das schließt krasse Formen ein wie Lügen, Stehlen und Betrügen, beschränkt sich aber keineswegs auf diese Punkte. Häufiger bedient sich der Opportunismus raffinierter Formen der Täuschung. (...) Allgemeiner gesagt, bezieht sich Opportunismus auf die unvollständige und verzerrte Weitergabe von Information, insbesondere auf vorsätzliche Versuche irrezuführen, zu verzerren, zu verbergen, verschleiern oder sonstwie zu verwirren. Er ist für Zustände echter oder künstlich herbeigeführter Informationsasymmetrie verantwortlich, welche die Probleme ökonomischer Organisation außerordentlich erschweren“.

Diese Art der Verfolgung von Eigeninteressen beschreibt nicht das Entscheidungskalkül, geschweige denn die Handlungsorientierung der Kommission, sondern ist modellhaft zu verstehen. Darin drückt sich die extreme Gegenposition zur Annahme vollkommener Neutralität und Erfüllung staatlicher Interessen aus. Gründe, warum die Kommission nicht in dieser Weise opportunistisch handelt, sind reichlich vorhanden.

Die beteiligten Personen lassen sich in ihren Zielvorstellungen und Orientierungen nicht derartig simplifizieren. Auch wenn Fixierungen auf eine Finalitätsvorstellung fehlen mögen, so übernehmen Leitbilder der europäischen Integration die Funktion der „Situationsdeutung, Zielkonzeption und Strategieentwurf“ (Schneider 1977:13-33), um die *finalité politique* als

¹²¹ In einem Interview mit einer Mitarbeiterin im Rat kam eben diese Haltung zum Ausdruck: Die Frage, welcher Staat z.B. in der Sozialpolitik besonders „aktiv“ sei, wurde mit dem Hinweis beantwortet, über den Inhalt von Sozialpolitik herrschten sehr unterschiedliche, teils sogar entgegengesetzte Auffassungen, wodurch interpretationsoffene Entscheidungen begünstigt werden. Entsprechend unterschiedlich fallen die Bewertungen aus, was unter aktiv zu verstehen ist.

¹²² Integrationistisch wird auch im Text in dieser Weise verwendet, nämlich als europäische Konkretisierung des Begriffs "verfassungspolitisch", der zwar allgemeiner verwendbar ist, aber auf dieselbe Wirkungsrichtung abzielt.

¹²³ Gründe sind z.B. Problemlösung, Befriedigung von Partialinteressen, Verfassungsbildung, Kompensation, symbolische Politik, persönliche Motive maßgeblicher Akteure.

zunächst nicht weiter ausgefüllte Kategorie zu erfassen“. (Wessels 1994:308) Dies geschieht nicht allein zur persönlichen Orientierung sondern hat einen funktionalen Zweck. „Durch eine „Entsituationalisierung“ werden konkrete (Fehl)Leistungen von EU-Organen in einen anderen - grundsätzlicheren - Kontext gestellt.“ Deshalb geht Wessels davon aus, daß sich die beteiligten Akteure den Leitbildern unterwerfen und - auch unbewußt - zu ihren Trägern werden. Ebenso wie die Eigeninteressenannahme sind Leitbilder quasi unabhängig von den Organisationszwecken und -funktionen, haben aber legitimatorische Bedeutung für die Institution (Wessels 1994:310).

Gerade das Akzeptanz- und Legitimitätsproblem wiegt für die Kommission und die EU insgesamt zu schwer, als daß sich eine Institution mit vergleichsweise instabiler gesellschaftlicher Basis erlauben oder auch nur damit kalkulieren könnte, über systematischen Betrug Politik betreiben zu wollen.

Ein Problem, das sich umgekehrt in vielen Bereichen stellt, ist die Intransparenz des Entscheidungssystems, die fehlenden Informationen oder die zu geringe Informationsverarbeitungskapazität angesichts beschränkter Ressourcen. Hier versucht die Kommission gerade das Gegenteil, nämlich aufzuklären, zu überzeugen und eine gemeinsame Orientierung zu erzeugen, was kaum mit Betrug oder Desinformation gleichzusetzen ist.

Unabhängig von normativen Kategorien, mit der diese Politikvariante zu diskutieren wäre, stellt sie sich als ein Mittel unter anderen dar und gehört obendrein nicht zu den effizientesten¹²⁴ und in bezug auf ihre Funktionsbedingungen auch nicht zu den robustesten¹²⁵. Daher wird die Kommission oder ein anderer Akteur sie stets als höchstens zweitbeste Politikvariante ansehen. In diesem ergänzenden Sinne muß deshalb auch überhaupt opportunistisches Verhalten verstanden werden. In jedem Politikprozeß gibt es Situationen, wo die Zurückhaltung von Informationen oder *Bluff* strategische Mittel sein können. Allein darauf ein Politikkonzept aufzubauen, wäre angesichts der ansonsten schwachen Stellung einzelner Organe jedoch nachgerade selbstmörderisch.

Bei der Betonung der Handlungsfähigkeit der Kommission und ihres Spielraums für autonome Entscheidungen, womit sie selbst ihre Eigeninteressen zu verwirklichen versucht, darf nicht aus den Augen verloren werden, daß sich die Kommission neben der aktiven Zielverfolgung außerdem passiv oder angepaßt verhalten kann, ohne daß damit bereits Aussagen über den Grad ihrer Zielverwirklichung getroffen werden können. Aus ihrer Rolle im politischen System kann nicht abgeleitet werden, welche Integrationswirkung erreicht wird oder wie sich ihre Handlungsmöglichkeiten ändern. Die Kommission kann auch einfach von Rahmenbedingungen, äußeren Einflüssen und von der Orientierung an den Wünschen der Mitgliedstaaten profitieren.

Umgekehrt wird die Kommission durch ihre engen Restriktionen dazu gezwungen, ihre begrenzten Mittel zu optimieren. Dazu gehört nicht nur, innerorganisatorische

¹²⁴ Sie erlaubt nur begrenzte Erfolge, weil sie nur von konspirativen Akteuren ausgelöst wird und nicht selbsttragend funktioniert. Tritt der Fall ein, daß diese Strategie durchschaut wird, verlangt es Kompensationszahlungen, um sie weiter fortführen zu können. Vermutlich sind Suchkosten und Risiko im Verhältnis zum Ertrag ebenfalls hoch, wie jeder Gangsterfilm plastisch vor Augen führt.

¹²⁵ Für zielgerichteten Steuerungsversuche sind die Aussichten beispielsweise bei vollständiger Verwirrung oder wahrgenommener Unsicherheit bei den Verhandlungspartnern nicht eben günstig einzuschätzen.

Produktivitätssteigerungen zu erreichen und das formale System optimal zu nutzen. Die Kommission wird außerdem versuchen, die Möglichkeiten außerhalb des formalen Systems zu erweitern bzw. die dort vorfindlichen Ressourcen zum eigenen Nutzen zu verknüpfen und einzusetzen.

Sie wird versuchen, soweit auf Rahmenbedingungen, äußere Einflüsse und Wünsche der Mitgliedstaaten einzuwirken, daß die angedeuteten Vorteile sich häufiger einstellen. In diesen Fällen fällt es allerdings schwer von Steuerung zu sprechen, weil die hierfür notwendigen Merkmale ebensowenig erfüllt sind wie es möglich ist, eine Evaluierung dieser Versuche vorzunehmen.

Damit deutet sich bereits an, daß nicht allein aktive Steuerung zu einer Zielerreichung führt. Quasi „im Schatten“ von aktiven Steuerungsversuchen können wesentlich kompliziertere Prozesse ablaufen, die in vielen Fällen ähnliche Ergebnisse oder Ergebnismuster produzieren, ohne daß dies im engen Sinne Resultat einer aktiven Steuerung ist.

Die Kommission nimmt Einfluß auf die Rahmenbedingungen von Politikgestaltung auf allen Ebenen und zwischen allen Akteuren.

In anderen Fällen wird sie konservativ versuchen, Besitzstände zu wahren und ungünstige Änderungen zu vermeiden. Wenn ihr diese Form der Einflußnahme gelingt, so lassen sich kaum in einem Vergleich von Steuerungsziel und -ergebnis Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit dieser Akteurin ziehen. Sie tritt in diesen Fällen kaum als identifizierbar aktiv Handelnde auf. Die Anpassung kann bis zum Verzicht auf eine Zielformulierung gehen. Es geht nicht darum, daß hinter dem offiziellen Politikprogramm noch andere Ziele verborgen angestrebt werden. Die Kommission verzichtet in vielen Fällen darauf, operationalisierbare Ziele zu formulieren und versucht dennoch, Einfluß zu ihren Gunsten zu nehmen, ohne daß diese Strategien notwendigerweise weniger erfolgreich sein müssen.

Da die Orientierung der Institution zwar theoretisch begründbar und empirisch nachweisbar ist, es aber politisch nicht opportun erscheint, diese Interessen offenzulegen, werden Absichtserklärungen in Richtung einer Kompetenzerweiterung nicht nur in den politischen Programmen fehlen, sondern es erscheint vielmehr rational, diese Entwicklungen zu verschleiern oder das Gegenteil zu erklären.¹²⁶ Dort, wo es aus Sicht der Kommission unvermeidlich wird, offen für eine formale Kompetenzübertragung einzutreten, besteht jedoch eine Tendenz, diese Übertragung funktional zu rechtfertigen und die politische Dimension hinter die technokratische zu stellen¹²⁷.

Die „offizielle“ Zielformulierung hat neben der möglichen Absichtserklärung und u.U. politischen Selbstbindung noch eine Reihe anderer Funktionen. Allein die Vielfalt der

¹²⁶ Nicht zuletzt seit der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips im EGV gehört es beinahe zum guten Ton zu versichern, die Kommission sei nicht an einer weiteren Übertragung von Kompetenzen interessiert (vgl. Kommission jährliche Berichte).

¹²⁷ Die empirisch aufwendige *Policy*-Zyklus-Analyse hat auf das Problem reagiert, daß eine Beschränkung auf einen schlichten Vergleich der erklärten Absicht mit einem zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichten Ergebnis irreführend sein kann. Im formalen Entscheidungsprozeß verändert sich mit jedem *Policy*-Zyklus der Inhalt einer Initiative. Hier soll aber nicht empirisch die inhaltliche Veränderung von Initiativen verfolgt werden, sondern es wird angenommen, daß die in der Phase der Politikformulierung genannten Ziele unabhängig sind von dem tatsächlich angestrebten Ergebnis.

möglichen Zwecke, die mit einer Formulierung verbunden sind, läßt es sinnvoll erscheinen, auf diese mechanische Betrachtung zu verzichten.¹²⁸

C.1.7 Vertragsziele und Aufträge: Zur Priorität des Integrationsziels

Polyvalenz von Kernbegriffen wie „Union“ (Hrbek/Schneider 1980; Schneider 1992), „föederal“ und „Integration“ (Schneider 1977) ist durch abweichende historische Lehren oder kollektive Erinnerung in den Mitgliedstaaten geprägt und erhält entsprechend unterschiedliche Sinngehalte¹²⁹. Gleiches gilt für die Interpretation der Organe, die in jedem Staat mit etwas anderem verbunden werden. „Interpretationskorridore“ ermöglichen über „dialektische Mehrdeutigkeit“ (Schneider 1992) Integrationsfortschritte, sie können aber auch irritieren, weil die Interpretationspolyvarianz durch Orientierungsunklarheit erkauft wird (Wessels 1995:322).

Bisher wurde auf die Mehrdeutigkeit der Vertragsziele und auf die Flexibilität der Kommission angesichts ihres Zielbündels hingewiesen, ohne die Rationalitätskriterien im einzelnen zu erläutern, die im Vertrag enthalten sind. Im Unterschied zur hier vertretenen Ansicht erklärt Lepsius (1995:395ff), das Vertragswerk begünstige eine bestimmte Entwicklung, indem eben nicht verschiedene gleichberechtigte Kriterien enthalten seien: mit dem Binnenmarktziel sei ein universelles Rationalitätskriterium etabliert worden.

Die Behandlung der Eigeninteressenorientierung der Kommission wurde vorangestellt, weil diese Perspektive sich von der formalen Beschreibung des EU-Entscheidungsprozesses unterscheidet. Im Gegensatz dazu wurde gezeigt, daß in staatszentrierten Ansätzen angenommen wird, daß Staaten diese Institutionen gegründet haben, um mit ihrer Hilfe die gemeinsamen Vertragsziele zu erreichen. Entsprechend legt das Primärrecht die inhaltliche Orientierung für diese Institution fest. Die Ziele des Vertrages sind ihr Gründungszweck. Solange die Mitgliedstaaten die Kompetenz-Kompetenz besitzen, bestimmen sie die Ziele, wachen über die Zielerreichung und vergleichen die Ergebnisse mit ihren individuellen Interessen. Kommen sie zum Schluß, daß der Zweck oder die Gemeinschaft selbst geändert werden soll, so haben die supranationalen Organe diese Änderungen zu akzeptieren.

Sowohl das Spektrum und die Reichweite der inhaltlichen Ziele, mit denen die Gründung der Gemeinschaft und ihrer Institutionen legitimiert und fortentwickelt wurde, als auch die zu ihrer Erreichung übertragenen Mittel enthalten einen gestalterischen Spielraum für die supranationalen Organe. Auf veränderte Anforderungen und neue Rahmenbedingungen kann auf diese Weise flexibler reagiert werden. Schwerfällige formale Kompetenzübertragungen und vertragliche Fixierungen von Kompromissen mit hohen Transaktionskosten werden zum Preis von Zugeständnissen an die Autonomie europäischer Institutionen vermieden.

¹²⁸ Hinzu kommt, worauf die Analysen zum EU-Entscheidungsprozeß verweisen: Dessen Merkmale wie partielle Interessenidentitäten, Kompensationsleistungen, package-deals und side-payments oder Möglichkeiten von Tauschgeschäften, die Fortschritte bringen führen ebenfalls dazu, daß das Politikkonzeptergebnis anders ausfällt als jede ursprüngliche Forderung.

¹²⁹ Zur Interpretierbarkeit der Vertragsziele erklärt Pescatore (Burley/Mattli 1993:69), allgemeine Formeln wie das stets angeführte Binnenmarktziel für die unterschiedlichsten Aktivitäten hätten die Wirkung und möglicherweise auch das Ziel, die eigentlichen Absichten der Akteure zu verschleiern.

Grob vereinfacht liegt die Gemeinschaft sowohl hinsichtlich ihrer Ziele als auch ihrer Mittel zwischen den Idealtypen Staat und internationale Organisation. Was die Kompetenzen betrifft, ist gegenüber Staaten von zentraler Bedeutung, daß die Verträge funktionale Zielorientierungen der Gemeinschaft formulieren. Diese waren ursprünglich rein auf wirtschaftliche Fragen begrenzt und wurden erst mit dem Fortschreiten der Integration um Elemente einer politischen Union erweitert. Gerade dieser begrenzte wirtschaftliche Auftrag, bei dem es im Kern um die Herstellung und das Funktionieren eines europäischen Binnenmarktes geht, erlaubt Kompetenzverschiebungen wie sie ausführlicher in Zusammenhang mit der Beschreibung der Integrationsstrategien betrachtet werden.

Neben der auf wirtschaftliche Ziele beschränkten EG hat sich mit Fortschreiten der Integration eine politische Dimension entwickelt, die sich in Maastricht in der Neuordnung der Gründungsverträge ausgedrückt hat. Neben dem wirtschaftlich ausgerichteten EGV sind unter dem Dach des EUV die als zweiter und dritter Pfeiler benannten Kapitel „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik“ neu geschaffen worden. Mit ihnen verläßt die Gemeinschaft ausdrücklich ihre einseitige wirtschaftliche Ausrichtung und entwickelt sich in Richtung einer Politischen Union weiter, ohne daß damit die Finalität oder die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten konkretisiert wären. Trotz der unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen der Pfeiler folgt aus dieser Entwicklung für die Kommission, daß sich die inhaltlichen Ziele des Vertrages noch weniger auf wirtschaftliche Fragen beschränken lassen, als das - zumindest formal - bisher weitgehend der Fall war.¹³⁰ Der Vertrag von Amsterdam hat diese Tendenz fortgesetzt.

Die Aussagen sozialwissenschaftlicher, juristischer und ökonomischer Integrationstheorie zur Finalität der Integration liefern keine Argumente für eine Vorhersage künftiger Entwicklung. Die Ausnahme bilden normative „Leitbilder“ (Schneider)¹³¹ oder „Pre-Theorien“¹³², wo mit Argumenten zugunsten einer bestimmten politischen Verfaßtheit die künftige Entwicklung Europas politisch gefordert wird. Da die Regierungen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten unterschiedliche Zielvorstellungen für die Weiterentwicklung der Integration haben und der erreichte Integrationsstand von niemanden als Endzustand betrachtet wird, führt auch der Weg über die Analyse der politischen Absichten der „Herren der Verträge“ nicht zu einer Lösung der Finalitätsfrage.

Schließlich vertritt auch innerhalb der Organe der EU keines eine eindeutige Vorstellung darüber, ob es eine Finalität für die Integration geben kann und soll. So erscheint es sinnvoll, von der Offenheit der Integration als Zielperspektive auch hinsichtlich der Handlungsorientierung der Kommission auszugehen. Das bedeutet für den hier verfolgten

¹³⁰ Faktisch ist diese Trennung ohnehin fragwürdig, da es bereits unter dem Dach der Gründungsverträge die Möglichkeit gab, etwa über die EPZ auch politische Fragen koordiniert zu behandeln und da selbst in Kernbereichen der wirtschaftlichen Zuständigkeit der EG auch immer politische Fragen eine Rolle spielten, wie z.B. bei Entwicklungshilfe, Embargos, Verteilungsentscheidungen im GATT, usw.

¹³¹ Heinrich Schneider (1977) argumentiert, daß das Fehlen von überzeugenden Integrationstheorien nach einem Ersatz für die Orientierung der Politik verlangt. Diese Aufgabe übernahmen "Leitbilder".

¹³² vgl. Rosenau (1966). Zum Stand der Integrationstheorien ist seit dem Erfolg des Binnenmarktprogramms umfangreich publiziert worden. Die wissenschaftstheoretische Auseinandersetzung mit den alten Integrationstheorien und den jüngeren Fortentwicklungen werden u.a. diskutiert in Welz/Engel (1993), Battistelli/Isernia (1993), Lang/Stange (1994); Hix (1995) oder Busch (1996).

Ansatz, daß eine Reihe von Annahmen aus anderen integrationstheoretischen Diskussionen hier bewußt ausgeblendet werden.

Rein „zwischenstaatliche Veranstaltung“, „Staat im Werden“ (Wildenmann 1991), „konstante Weiterentwicklung“ (Fahrrad-Metapher), die Betonung unverzichtbarer Elemente wie die Notwendigkeit einer Verfassung (Luster et al 1988; Weidenfeld 1995, Bosco 1996), „funktionale Zweckgemeinschaft“ (Ipsen 1972), „Dauerhaftigkeit des Provisoriums“ (von Bogdandy 1993; Tömmel 1994) oder der „Reflex der post-modernen gesellschaftlichen Situation“ (Caporaso 1996) sind mehr oder weniger plausible Versuche, neben Erklärungen auch Orientierungen für politisches Handeln in der EU bereitzustellen. Es besteht aber über das verständliche Interesse an Orientierung an einem möglichst bekannten oder bildhaften Modell hinaus wenig Veranlassung, sich auf eine der Positionen festzulegen. Der gesamte Integrationsprozeß ist gleichzeitig vom Bemühen gekennzeichnet, Integrationsformeln zu finden, die unterschiedliche Prioritäten und Zielvorstellungen für die Zukunft der Gemeinschaft zu- und die Finalität offenlassen. Wenn die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ inhaltliche Vorgaben für die Organe machen können und darüberhinaus auch Änderungen durchsetzen können, dann löst sich das methodische Problem, welche inhaltliche Orientierung die als homogen behandelte Akteurin Kommission in dieser Analyse zugewiesen bekommt. Mit der Zeit ändern sich die Interessenlagen und Orientierungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Bereits dadurch, aber auch durch Erweiterungen ändert sich so auch die Meinungsbildung im Rat. Ist die Kommission trotz ihrer gemischten Orientierung weisungsgebunden, kann darauf verzichtet werden, ihr eine feste inhaltliche Orientierung zu unterstellen. Denn die oben ausgeführten pragmatischen Überlegungen und die Zwänge der mitgliedstaatlichen Vorgaben wiegen beide schwerer als mögliche kommissionsspezifische Vorlieben. Entsprechend unterstreichen empirische Untersuchungen wie auch die Berichte von Mitarbeitern, daß die Kommission sich nicht auf einer einzelnen klaren inhaltlichen Linie bewegt¹³³. Nicht nur über die Weisungsgebundenheit gegenüber den Mitgliedstaaten kann dies erklärt werden, sondern auch die internen Interessengegensätze zwischen den Kommissaren, den Generaldirektionen oder auch zwischen politischen und Verwaltungsbeamten sorgen für Meinungs- und Orientierungsvielfalt innerhalb der Institution (Edwards/Spence 1994).

Hinzu kommen Unvereinbarkeiten der Vertragsziele. In einer Fülle von Einzelentscheidungen stehen die Akteure vor der Wahl zwischen Binnenmarktziel und Aufgaben, die gerade nicht allein der ökonomischen Rationalität folgen. So können Umwelt- oder Arbeitsschutzstandards sowohl der vertraglichen Verpflichtung auf ein hohes gemeinschaftliches Schutzniveau folgen, als auch optimale Allokationseffizienz als Ziel anstreben. Das Gleiche gilt für die Ordnungspolitik. Hier konkurrieren Zuständigkeiten für eine Wettbewerbspolitik und seit Maastricht für Industriepolitik. Die Reihe von Beispielen, wo selbst einzelne Maßnahmen den Kompromiß unterschiedlicher Zielvorstellungen ausdrücken, ließe sich fortsetzen. Für jede der unterschiedlichen Orientierungen finden sich unterschiedliche Verantwortliche in den Generaldirektionen.

¹³³ Fitzmaurice (1994:179) erklärt, die Kommission sei gerade kritisiert worden für "its unwillingness to commit itself unequivocally to the federalist vision. The Commission is still what it always has been, a central actor in the Community, variously solicited as an ally on all sides and blamed by all sides."

C.1.8 Entscheidungslogische Konsequenzen

Ausgangslage ist eine Situation ohne Integration. Bewahren die Mitgliedstaaten ihre vollständige Souveränität und wehren Einflüsse von außen ab, so kommt es zu keiner Integration. Wird dagegen eine europäische Integration prinzipiell durch Mitgliedschaft in der Gemeinschaft bejaht und stimmen die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Entscheidungsgremien gemeinsamen Problemlösungen zu, so profitieren davon die Organe, die mit der Gründung der Gemeinschaft geschaffen worden sind. Mit jeder Ausweitung von europäischen Einflußnahmechancen auf neue Politikbereichen wird der Handlungsspielraum der europäischen Akteure ausgedehnt. Das gilt genauso für eine Vertiefung im Sinne einer Ausstattung mit weitreichenderen Möglichkeiten. Und es gilt für eine Erweiterung der Zahl der Mitgliedstaaten, weil damit der Geltungsbereich absolut ausgedehnt wird. Zugleich wächst die Anziehungskraft eines integrierten Raumes für Drittstaaten, die von externen Effekten des integrierten Raumes betroffen sind, aber keine Mitwirkungsmöglichkeiten haben und ebensowenig von den kollektiven Gütern in gleicher Weise partizipieren können wie Mitglieder. Damit läßt sich auf dieser allgemeinsten Ebene festhalten, daß die Organe von jedem Integrationssschritt absolut profitieren. Anders sieht die relative Bewertung unterschiedlicher Integrationskonzepte und die Orientierung an verschiedenen Leitbildern aus.

In verschiedenen Politikbereichen werden verschiedene Integrationsmethoden angewandt (Dicke 1989; Franzmeyer 1991; Wallace 1996b) und die ordnungspolitischen Leitbilder in den Mitgliedstaaten, von wo auch die Gemeinschaft mitgeprägt wird, ändert sich über die Zeit. Wenn nun nicht nur Wandel möglich ist, sondern die oben erläuterte Hypothese gerade darin besteht, daß die Kommission inhaltlich indifferent orientiert ist, stellt sich die Frage, welche Folgen der Wandel von Integrationskonzepten für die Interessenverwirklichung der Kommission hat.

Auch hier läßt sich feststellen, daß eine Akteurin, der nicht auf ein einziges Maximalziel festgelegt ist, mit derartigen Veränderungen flexibel umgehen kann. Umgekehrt erscheint es geradezu notwendig, sich angesichts der zahlreichen und weitgehenden Restriktionen in der Weise zu arrangieren, daß die Organisation lernt, sich flexibel zu verhalten. Und dies ist besonders dann der Fall, wenn sie keine Vorstellungen vom Politikergebnis *ex ante* festlegt und versucht, diese nicht mehr zu revidieren.

In diesen Fällen vermag sie Konstellationen danach zu interpretieren, ob sich Anstöße zu einem Wandel aufgreifen lassen. Indifferenz prädestiniert sie für die Folger-Rolle¹³⁴.

Sie schließt aber nicht aus, daß die Kommission dort versucht, Verantwortung und Führerschaft zu übernehmen, wo sie Erfolgsaussichten besitzt.

Unabhängig vom konkreten Handeln der Kommission läßt sich festhalten, daß ihr angesichts ihrer Position im EU-System und der genannten Interessenlagen Dynamik und Wandel bei ihrer Zielverwirklichung nützen. Aufgrund der beschriebenen Wirkungsweisen von Integrationskonzept und Rechtssystem entwickeln sich Veränderungen des status quo tendenziell eher zugunsten der europäischen Ebene als daß dadurch die nationale Ebene

¹³⁴ Darunter wird eine Strategie verstanden, bei der ein Akteur die Durchsetzung seines eigenen Ziels einem anderen, in der Regel stärkeren Akteur überläßt. Da er die Verantwortung nicht trägt, bleiben ihm verschiedene Optionen offen, wie er sich im weiteren Verlauf verhält.

gestärkt würde¹³⁵. Zentripetale Kräfte überwiegen diejenigen, die auf eine Dezentralisierung von Zuständigkeiten hinwirken (Dehousse 1994; Weidenfeld 1995).¹³⁶

Zwar erscheint es logisch, daß für die Kommission bereits durch eine europäische Entscheidung eine Verbesserung ihrer Handlungsmöglichkeiten gegenüber dem vorherigen Zustand verbunden ist. Zu prüfen ist jedoch, ob das auch auf jede inhaltliche Konkretisierung zutrifft. Aus den 70er Jahren stammt das Vorurteil, das die Arbeit der Kommission mit Überregulierung und Zentralisierung als einzigem Politikstil assoziiert. Wenn zutrifft, daß die Kommission in ihrem Zielsystem auf ein zentralistisches Harmonisierungskonzept festgelegt ist, muß die Indifferenz-Annahme fallengelassen werden. Es zeigt sich jedoch, daß die Kommission auch vom Abbau bestehender Regulierungen profitiert.

Bei zentraler Harmonisierung entscheidet die Kommission über die Art und den Umfang der Regulierung mit. Bei Deregulierung gewinnt sie an Einfluß, weil sie über die Einhaltung der Maßnahme wacht oder auf der neuen Rechtsgrundlage neue Maßnahmen lancieren kann. Der zuvor nationale und nun europäisch deregulierte Bereich fällt unter ihr Handlungsspektrum.

In jedem Fall werden das europäische Handlungsspektrum und damit die Einflußchancen der Kommission nach jeweils vollkommen unterschiedlicher inhaltlicher Logik ausgeweitet. Selbst die Entscheidung gegen eine Übertragung von Regelungsrechten auf die europäische Ebene zugunsten einer Marktregelung eröffnet Kontrollmöglichkeiten. Die Kommission wacht über die Einhaltung der unverzerrten Wettbewerbsbedingungen und greift gegebenenfalls sanktionierend ein.

Damit kann sich die Kommission auch in bezug auf die ordnungspolitisch konkurrierenden Konzepte indifferent verhalten. Aus jeder europäischen Lösung zieht sie ihren Nutzen. Möglicherweise sinkt in einem marktwirtschaftlichen Konzept ihre direkte Steuerungsmacht, aber dafür dehnt sich u.U. über die Marktkräfte der Bereich aus, der europäischer Re-Regulierung offensteht, nachdem er zuvor ausschließlich eine nationale Angelegenheit war.

Die Kommission verfolgt als Ziel keine einheitliche supranationale Ordnung. Dies wäre nur dann rational, wenn sich direkt aus Überschaubarkeit und begrenzten Optionen Vorteile für sie erwarten ließen. In ihrer Rolle im Entscheidungssystem ist es für sie jedoch günstiger, wenn das System intransparent und die Vielfalt und Ausdifferenzierung der Handlungsmöglichkeiten hoch sind. Im ersten Fall kann sie die zu ihren Gunsten asymmetrische Informationsverteilung nutzen (Wincott 1995). Im zweiten ist die Problemdefinition nicht exogen vorgegeben, sondern die Kommission hat die Wahl (Hammond 1996). Erfolg oder Mißerfolg lassen sich in Handlungsdruck übersetzen. Allgemein sinken bei Intransparenz und Vielfalt die Kontrollchancen der Prinzipalen und die Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Situationen ist höher (Peters 1994).

¹³⁵ Die Streitfrage, welche Folgen die europäische Integration für den Nationalstaat insgesamt hat, soll an dieser Stelle nur angedeutet werden: Milward erkennt eine Stärkung bzw. eine Rettung der Nationalstaaten, während andere Sichten auf eine Aushöhlung staatlicher Souveränität hinweisen (Weidenfeld 1995; Brümmerhoff/Kirchhoff 1994).

¹³⁶ Auf Bereiche, in denen es sich anders verhält wird noch einzugehen sein. Dort verlangt die Annahme einer Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten, daß die Kommission in der Lage ist auch strukturkonservative Strategien zur Bewahrung ihres Besitzstands zu fahren.

Zugleich eröffnen sich mehr Anknüpfungspunkte für unterschiedliche Strategien und Absichten lassen sich besser verbergen. Intransparenz, Segmentierung und Fragmentierung der Aufgabenbereiche bei gleichzeitiger funktionaler Verflechtung erhöhen den Vermittlungsbedarf. Paketlösungen werden wahrscheinlicher (Mayer 1994). Sie werden aber eher von den Staats- und Regierungschefs vereinbart (Kirchner 1992), weil gleichzeitig die horizontale Koordinationsfähigkeit der Kommission vermutlich überfordert würde (Eising/Kohler-Koch 1994) und sie für intersektorale Paketlösungen auch kein Mandat besitzt.

Das Gegenargument, daß auch für die Kommission die Entscheidungskosten höher sind bzw. die Transaktionskosten eines verflochtenen Systems insgesamt, ist nur als relatives Argument gültig: gemessen an hierarchischer Entscheidung stimmt das. Wenn die Kommission alle Machtmittel konzentriert hätte, wäre dieser Zustand noch günstiger für sie. Da sie aber eher die Wahl hat zwischen geringen formalen Rechten und Transparenz oder geringen Rechten und Intransparenz, ist sie im zweiten Fall besser gestellt¹³⁷

Aus Sicht der Mitgliedstaaten gibt es ebenfalls Gründe, daß die Kommission gerade kein geschlossenes und kontinuierliches Integrationskonzept mit fixiertem Ziel verfolgt. Auf diese Weise erfüllt sie leichter die in vielen Entscheidungssituationen erwünschte neutrale Makler-Funktion. Es liegt im Interesse der Mitgliedstaaten, daß die Kommission Entscheidungsblockaden überwindet, ihnen unpopuläre Entscheidungen abnimmt und als Sündenbock bereitsteht¹³⁸.

Gründe für die Erweiterung der Perspektive über die formalen und informellen Handlungsmöglichkeiten hinaus liefern organisationssoziologische und steuerungstheoretische Arbeiten.

Aus Sicht einer Organisation kann das, was Brunsson (1985) „irrationales“ Verhalten nennt, nicht nur beitragen zur besseren Umsetzung ihrer Interessen, sondern auch auf den Organisationszweck bezogen Vorteile bringen. Das Argument beruht auf dem Zusammenhang von Effizienz und Flexibilität. Wenn die Kommission in ihrer Funktion als Impuls- und Ideengeber Vorschläge unterbreitet, so sind mit einer verabschiedeten Maßnahme nicht nur Koordinationserfolge verbunden. Gleichzeitig werden Optionen eingeschränkt, weil generell durch Institutionen die Wahlhandlungsmenge von Akteuren eingeschränkt wird (North 1992:31). Würde sie sich dabei an einem einzigen Rationalitätskriterium orientieren - etwa ausschließlich an der Verwirklichung der vier Freiheiten -, so drohte ihr die Gefahr, auf veränderte Problemlagen und Wertewandel nicht mehr reagieren zu können. Ein prinzipielles Interesse an flexibler Anpassungsfähigkeit ist in ihrem Fall noch stärker ausgeprägt, weil sie vom *status quo* weniger profitiert als von Wandel. Sie ist an einem Fortgang der dynamischen Integrationsentwicklung interessiert. Darin decken sich Eigeninteresse und Gründungszweck. Darüberhinaus zwingt sie die im Vergleich zu den Staaten schwächere Akzeptanzbasis für ihre Politik dazu, sich bei ihren Aktivitäten möglichst „nachfrageorientiert“ zu verhalten. Das heißt, sie kann nicht einfach die Präferenzen und die Resultate gesellschaftlicher Willensbildung ignorieren. Sie ist vielmehr in hohem Maße daran interessiert, neu sich formierende Kräfte zu erkennen, um sie für

¹³⁷ Dabei ist die Möglichkeit, Kosten überzuwälzen noch nicht berücksichtigt (Majone 1993; Cram 1993).

¹³⁸ Beispiele finden sich für jedes Land: Bananen, BSE, Beihilfen, Verteilungsvorschläge mit klaren Verliererpositionen, usw.

Integrationsdynamik zu nutzen. Das ist kein einseitiger Mechanismus, sondern kann auch dazu führen, daß sie Nachfrage nach europäischer Politik anregt, bei der Organisation von Interessen hilft und so die strukturellen Voraussetzungen für ihre eigene Handlungsfähigkeit verbessert.

Aus der mikroökonomisch fundierten Analyse von Organisationen hat sich ergeben, daß eine Ursache für diesen notwendigen Wandel in Blockadesituationen zu suchen ist. Mächtige Koalitionen und *entrepreneurs* liefern zusätzliche akteursbezogene Erklärungen für Wandel (Brunsson 1985:8f).

Ein Problem, das sich bei der beschränkten Behandlung der formalen Seite von Entscheidungen und einer einseitig auf aktive Steuerung fixierten Untersuchungen ergibt, liegt in der Gleichsetzung von Organisationen mit Individuen. Diesem Vorgehen liegt die implizite Annahme eines *cognitive bias* zugrunde. Entscheidungen werden äquivalent mit Handlung behandelt¹³⁹. Die einseitig auf *decision-making* beschränkte Sicht führt fast zwangsläufig dazu, Steuerungsprobleme als reine Informationsprobleme zu interpretieren. Jedoch können Denken und Handeln auch bei Organisationen nicht gleichgesetzt werden. Die Bedingungen für das Handeln von Organisationen liegen in den Erwartungen, Motivationen und Verpflichtungen, wobei die ersten beiden in besonderem Maße unter Unsicherheit stehen.

C.1.9 Rationalitätskriterien und Leitideen

Die Frage nach den Konstitutionsbedingungen von Institutionen hat nach Lepsius drei Dimensionen: Erstens das Problem der *Konkretisierung der Leitidee*, so daß aus ihr eine praktisch anwendbare Verhaltensorientierung wird. Das betrifft den Prozeß der Ausbildung von Rationalitätskriterien. Im Fall der EU sind Rationalitätskriterien in den Vertragszielen angelegt. Eine zweite Dimension betrifft die *Ausdifferenzierung eines Handlungskontextes*, innerhalb dessen das Rationalitätskriterium gelten soll. Eine Verhaltensnorm kann nur dann Relevanz beanspruchen, wenn die Verhaltenssituation spezifiziert wird, aus der die Geltung anderer Normen ausgeschlossen werden kann.

Bei der dritten Dimension geht es um die *Durchsetzungskraft dieses Handlungskriteriums* gegenüber anderen, möglicherweise kontradiktorischen. Die Frage ist, mit welchen Sanktionen sich eine Leitidee behaupten kann und wann sie den Motiven und Interessenlagen von Akteuren und der Geltung anderer Leitideen unterliegt. Vom Grad, wie diese Leitideen ausgefüllt sind, ergibt sich der Grad der Institutionalisierung einer Leitidee und daraus die Geltung einer „Ordnung“ (Lepsius 1995:395).

So wie die Kommission verfaßt ist, bestehen mehrere konkurrierende Normen nebeneinander. Das scheinbar alles dominierende und als kleinster gemeinsamer Nenner der Interessenlagen konsensfähige Kriterium Binnenmarkt ist ebenfalls unterdeterminiert und erlaubt es der Kommission, sich auch an anderen Normen zu orientieren. Das erklärt den Eindruck von Konzeptlosigkeit europäischer Politik. Das Scheitern von Konzepten wird begünstigt, was einerseits als Systemdefekt angeprangert wird, andererseits aus Sicht der

¹³⁹ Zu Entscheidungen als *action-generators* vgl. Brunsson 1985.

Kommission positiv bewertet werden kann, weil es ihre Flexibilität und ihren Gestaltungsspielraum erhöht.

Lepsius (1995) weist auf zwei Folgeprobleme hin, die mit der Institutionalisierung einer Leitidee verbunden sind. Darin liegt ein Schlüssel für die Problemlösungsfähigkeit der Kommission, wie insbesondere bei den Entpolitisierungsstrategien und der technokratischen Problemlösung ausgeführt wird:

Wenn ein Rationalitätskriterium dominante Verhaltensrelevanz innerhalb eines Handlungskontextes gewinnt, tritt eine verengte Problemverarbeitung innerhalb dieses Handlungskontextes ein. Nur solche Probleme werden gelöst, die sich über das betreffende Rationalitätskriterium lösen lassen. Im Interesse der Homogenisierung der Handlungsorientierung werden Folgeprobleme und Kontingenzen, die durch die Institutionalisierung eines Rationalisierungskriteriums entstehen, abgewiesen, ihre Bearbeitung in einen anderen Handlungskontext externalisiert.

Ein zweites Folgeproblem ergibt sich durch die Konflikte zwischen zwei verschiedenen, möglicherweise kontradiktorischen Handlungskriterien, die Geltung beanspruchen¹⁴⁰.

Forschungsperspektivisch läßt sich ein Trend erkennen, daß weniger das Gesamtsystem als Ganzes betrachtet wird, sondern in sehr detailreicher Analyse die Besonderheiten und Unterschiedlichkeiten der von Integration betroffenen Themen und Politikbereiche untersucht werden. Im Gegensatz dazu wird hier die Position vertreten, daß trotz dieser Unübersichtlichkeit und Komplexität ein gemeinsames themenübergreifendes Interesse der Kommission an Ausdehnung ihrer Handlungsmöglichkeiten besteht. Diese Orientierung gilt für alle Bereiche und ist unabhängig von den spezifischen Funktionsbedingungen.

Auf diesem Abstraktionsniveau erscheint die Frage nach einer umfassenden Kompetenzerweiterungsstrategie auch dann sinnvoll, wenn kein einheitlicher Instrumentenansatz, keine beliebig übertragbaren Politikmuster oder vergleichbare Probleme und Aufgaben bestehen.¹⁴¹ Unzweifelhaft gibt es verschiedene Integrationsdichten und auch in Zukunft wird das ein Merkmal einer wie auch immer verfaßten Gemeinschaft bleiben. Für die Integrationsstrategien folgt daraus, daß nur solche erfolgreich sind, die sich um Wege einer bereichsspezifisch orientierten funktionellen Integration bemühen, ohne den Gesamtkontext der sektorspezifischen europäischen Integrationsprozesse aus dem Auge zu verlieren (Pitschas 1994:526).

Aus ihrem Auftrag und ihren Eigeninteressen lassen sich drei Handlungskriterien unterscheiden, wie sie auch im Kapitel zu Kontinuität und Wandel diskutiert wurden.

¹⁴⁰ Das bedeutet für die Kommission, daß sie nach institutionalisierten Lösungen suchen wird, um diesen Konflikt zu vermeiden.

¹⁴¹ Statt vieler seien nur drei Beispiele genannt: Schmitter hat in der Vergangenheit ganze Kataloge an Klassifikationen, Variablenbündel und lateinischen Beschreibungen zur Erfassung der Eigentümlichkeiten der Gemeinschaft publiziert. Eising/Kohler-Koch (1994) beschreiben die europäische Akteurslandschaft gesellschaftlicher Interessenvermittlung als verwirrend unübersichtlich. Wallace/Young (1997) betonen am Ende ihres Sammelbandes zu *Participation and Policymaking*, daß sich angesichts der bestehenden Vielfalt keine generalisierenden Aussagen treffen ließen.

- Erstens das isolierte fall- und problembezogene Handlungskriterium, was den größten Teil der technischen Regulierung und Normierung betrifft und quantitativ das Hauptgeschäft der Gemeinschaftstätigkeit umfaßt.
- Zweitens politikfeldspezifische Handlungskriterien, die in einem ordnungspolitischen Sinn die Einzelmaßnahmen in den Rahmen eines Konzepts zu fügen versuchen, das auf eine bestimmte Gestaltung des Politikfelds oder -sektors abzielt.
- Drittens schließlich diejenigen, die nach den Folgen des Zusammenwirkens der verschiedenen Politikfeldkonzepte sowie der Logiken der Einzelfälle fragen und somit „verfassungspolitisch“ orientiert ist.

Obwohl zur Veranschaulichung der unterschiedlichen Wirkungen eine derartige methodische Unterteilung begründbar ist, läßt sich in der Praxis weder die Motivation noch die faktische Wirkung einer Maßnahme für alle drei Kriterien genau auseinanderhalten.

Für eine Bewertung von europäischer Politik und Institutionenhandeln ist sie aber sinnvoll. So läßt sich z.B. für eine Maßnahme, die isoliert betrachtet als technisch unsinnig, teuer oder unverhältnismäßig erscheint, an der Funktionslogik des Politikfelds oder des gesamten Integrationsprojektes gemessen, durchaus eine Begründung und Berechtigung finden. Von einem ebenso begrenzten Blickwinkel geht eine Kritik aus, die den Gemeinschaftsorganen fehlende strategische Orientierungen für einzelne Politikfelder vorwirft (Eising/Kohler-Koch 1994), wenn gerade die fallweise Steuerung und der Verzicht auf eine eindeutige konzeptionelle Festlegung erstens dem Gesamtprozeß dient und zweitens überhaupt eine Regelung ermöglicht, die zumindest die zweitbeste Lösung gegenüber dem Politikverzicht bzw. der Blockade des Entscheidungssystems ist.

Wichtig wird diese Unterscheidung auch hinsichtlich der Akteurseinstellungen. Die am europäischen Politikprozeß beteiligten Akteure unterscheiden sich u.a. in ihren Orientierungen und in ihrem Wissen um Alternativen zur Behandlung der unterschiedlichen Aufgaben¹⁴². Überdies besteht wegen der hohen Komplexität sowohl der technischen wie der verfassungspolitischen Dimension ein Vermittlungsproblem, das neben der sprachlichen auch eine emotionale Seite hat. Wenn sich in fremden Materien keine befriedigende Kennerschaft erwerben läßt, entscheiden nicht allein die vermittelbaren Fakten, sondern Einstellungen werden „nach Gefühl“ und auf der Grundlage von Alltagswissen (Jachtenfuchs 1996) gewonnen und vertreten. Damit bilden diese Orientierungen einen relativ unvermittelten Hintergrund für die ansonsten dominierenden Entscheidungskriterien (Interessen, Kosten/Nutzen).

Die Kommission als vermittelnde Institution muß sich notgedrungen mit den sowohl offen formulierten Interessenlagen und entscheidungsfähigen Lösungen¹⁴³ auseinandersetzen, wie auch die teilweise unbewußt verfolgten Vorstellungen über den richtigen Integrationsweg aller drei Orientierungen mit in ihr Kalkül nehmen. Weil die Kommunikationsbedingungen ihrer Mitspieler aufgrund ihrer Position ungünstiger sind und sie zweitens ein anderes Interessenmuster verfolgen, besitzt die Kommission einen Informationsvorsprung.

¹⁴² Ein Spezialist für technische Normen orientiert sich kaum an den Integrationswirkungen, allenfalls noch an den politikfeldspezifischen Folgen seiner alternativen Optionen. Demgegenüber hat ein MdEP seine Vorstellung vom künftigen Europa, ihm fehlt aber die Detailkenntnis über die Inhalte und die Implikationen einer einzelnen Richtlinie.

¹⁴³ Diese Lösungen werden in den Zweiebenenspielen nach Putnam (1988) gerne über sogenannte *win-sets* diskutiert.

Die Kommission erweist sich somit nicht nur als Akteurin, die über Eigenschaften zur Verfolgung eigener Ziele verfügt. Ihre Akteursmerkmale verschaffen ihr vielmehr Fähigkeiten zur Zielverfolgung, die sich deutlich von denen anderer Akteure im Handlungssystem der EU unterscheiden. Sie bilden die Grundlage einer Erklärung für die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Kommission und ihrer Rolle im Integrationsprozeß. Somit ist sie „Akteurin ohne Eigenschaften“ im Musilschen Sinne sowohl in der Art, wie sie hier modelliert wird, als auch in der Selbstdarstellung als neutrale, unpolitische Akteurin.

C.2 Tentative Politik und die Gunst der Stunde: Erweiterung von Handlungsfähigkeit auch ohne aktive Steuerung

Wegen des Fehlens eines konkreten Integrationsziels verlief die institutionelle Entwicklung der EU experimentell (Wallace/Wallace 1996). Entscheidungen über Reformen und Kompetenzverteilungen der Organe wurden inkremental und pragmatisch getroffen. Gleiches läßt sich für die Handlungsorientierung der Kommission und die vorrangige Entscheidungslogik des politischen Systems der EU sagen.

In den Bereichen, wo die Kommission weder Kompetenzen und strategisches Potential besitzt, um neue Politikentwürfe durch das Entscheidungssystem zu schleusen, noch eine derart hohe Interessenübereinstimmung zwischen allen relevanten Akteuren besteht, daß in einer konsensualen Entscheidung ein Integrationsschritt beschlossen wird, weicht die Kommission aus Mangel an alternativen Handlungsmöglichkeiten auf Experimente¹⁴⁴ aus.

Mit einer solchen These wird keine Personifizierung einer Organisation vorgenommen oder ihr eine schlechte Eigenschaft, z.B. unseriöse Spielermentalität unterstellt. Vielmehr sind solche Versuche Ausdruck der begrenzten Möglichkeiten der Kommission, über die formalen Kanäle des politischen Entscheidungssystems ihre Ziele zu verwirklichen und gehören zudem zum alltäglichen Geschäft in jedem politischen System. Wie bereits eingangs angedeutet wurde, sind im EU-System eine Reihe von Selbstblockademechanismen eingebaut, die sich in erster Linie aus dem Kontrollinteresse der Staaten erklären lassen. Außerdem liegen die Schwellen hoch, die für interne Reformen überwunden werden müssen. Die Kommission kann aber trotz ihrer Restriktionen davon ausgehen, daß die Staaten wegen ihres prinzipiell gemeinsamen Interesses an den Leistungen der Kommission eine höhere Toleranz für Handlungen aufbringen, als es eine statische Betrachtung des rechtlichen Kompetenzrahmens nahelegt. Erstens ist die Entwicklung dieses Rahmens schon im Vertrag dynamisch angelegt. Zweitens handelt die Kommission nicht isoliert, sondern die Staaten haben sich zahlreiche Kontroll- und Einflußmöglichkeiten offengehalten, um während des Prozesses der Ausdehnung von Zuständigkeiten rechtzeitig Einfluß auf die

¹⁴⁴ Als Experiment soll hier eine Politik verstanden werden, bei der es dem auslösenden Akteur entweder um den Test einer Maßnahme, eines Prozesses oder Verfahrens geht oder um generell das Zustandekommen eines (unbestimmten) Resultats. Als Beispiele für ersteres lassen sich Mitteilungen, Vorschläge, bei der die Akzeptanz der Rechtsgrundlage mit einem bestimmten Quorum ausprobiert wird oder generell Probeabstimmung über einen Entwurf ansehen. Unter den zweiten Fall fallen beispielsweise Grünbücher, in denen die Kommission Interessenbekundungen und Regelungsvorschläge auf Grundlage von Fragekatalogen einholt, die Förderung von strukturellen Veränderungen, wie z.B. der Aufbau von Organisationen oder Netzwerken, oder die Ausschreibung von Wettbewerben.

Entwicklung zu nehmen. Drittens können unerwünschte Entwicklungen durch Vertragsänderung zurückgenommen werden.

Neben der Einsicht in die eigenen beschränkten Möglichkeiten, die der Vertrag der Kommission bietet, ist Experimentieren auch wegen der integrationistischen Orientierung der Kommission eine rationale Strategie. In den Fällen, wo ihr andere Steuerungsmöglichkeiten verschlossen sind, weicht sie deshalb auf tentative Politik aus. Ziel ist, überhaupt zu Einigungen mit europäischem Mehrwert zu kommen und die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Lösungswege und zu erwartenden Hindernisse kennenzulernen.

Auch bei Experimenten gelten die Einschränkungen des vorherigen Kapitels. Die Kommission wird nicht jedes Experiment mit einem integrationistischen Mehrwert probieren, sondern orientiert sich dabei bescheiden an Machbarkeit. Entscheidungen müssen problemlösend und akzeptabel erscheinen und dürfen daher nicht vordergründig nach verfassungspolitischer Wirkung ausgewählt sein. Schon wegen der Vermittelbarkeit wird die Einzelfallogik als Handlungsorientierung im Vordergrund stehen¹⁴⁵. Die Politikfeldlogik ist unter diesen Bedingungen nachgeordnet. Das liefert eine Erklärung für Abweichungen von Politikprogrammen und die Inkonsistenz von Konzepten und politischem Handeln.

Experimente haben den Vorteil, sich nicht auf Bereiche beschränken zu müssen, in denen die Kommission auf der Grundlage bestehender Rechte eine Ausweitung zu erreichen versucht. Auch in Feldern, in denen vor Vertragsrevisionen formale Kompetenzen weitgehend fehlten oder wo ausdrückliche Beschränkungen formuliert werden, finden sich dennoch Anknüpfungspunkte für solche „weichen“ Ausdehnungsstrategien:

Ein solcher Punkt ist die Nachfrage nach europäischen Steuerungsleistungen. Das betrifft Vorschläge¹⁴⁶ zu Themen mit hoher sozialer Akzeptanz¹⁴⁷ oder Themen, die auf eine Weise polyvalent und unterdeterminiert sind, daß zwar über die Handlungsnotwendigkeit Einigung besteht, nicht aber über das konkrete Ziel, den Mitteleinsatz oder die theoretische Begründung.

Das Zielspektrum der Kommission muß gerade wegen der Unvorhersehbarkeit des weiteren Verlaufs sehr offen sein. Im günstigsten Fall führt ein solcher Anstoß zu einem Auftrag an die Kommission oder mittelfristig zu einer entsprechenden vertraglichen Kompetenzübertragung. Die bescheidensten Erfolge beziehen sich auf empirisch nicht mehr meßbare atmosphärische Änderungen, z.B. Anstöße zu Einstellungswandel und Lerneffekten, die aus Sicht der Kommission zweifellos zu ihrem Zielsystem gehören, weil sie die Voraussetzungen für künftige Aktivitäten schaffen und wichtig für Akzeptanz sind.

¹⁴⁵ Dies ist gegenwärtig ein Problem für die Akzeptanz der WWU. Als ökonomisches Projekt für Wohlfahrtseffekte läßt es sich zwar präsentieren, jedoch sind die Wirkungen (0,5-0,9 % des EU-BIP) zu bescheiden, um allein hierüber derart weitreichende politische Veränderungen zu begründen. Sein eigentlicher Wert als Integrationsprojekt stößt jedoch auf besagtes Vermittlungsproblem.

¹⁴⁶ In diesem Fall sind nicht Initiativen zu Rechtsakten gemeint, sondern die unverbindlichen Formen von Mitteilungen (Meier 1990), Informationen und Publikationen, die bei den Handlungen der Kommission besonders seit Delors eine zunehmende Bedeutung haben.

¹⁴⁷ Beispiele sind Beschäftigung, Soziales, Umwelt, Entwicklung oder die Sicherung europäischer Interessen nach außen und die europäische Verantwortung in der Welt.

Das Konzept eigendynamischer Prozesse¹⁴⁸ versucht Erklärungslücken der ausschließlich auf aktives Steuerungshandeln basierenden Ansätze zu schließen.

Theoretisch wird das Konzept als Bindeglied zwischen der Mikroperspektive - dem Verhalten einzelner Akteure - und der Makroperspektive - der Entwicklung des politischen Systems - angesehen. Auf dieser Ebene soll über die Analyse sozialer Eigendynamik ein Beitrag zum Verständnis sowohl des ungeplanten Entstehens strukturierter Prozesse und regelmäßiger Abläufe geliefert als auch sozialer Regelmäßigkeiten nicht-normativen Ursprungs geleistet werden (Mayntz/Nedelmann 1987:667)¹⁴⁹.

Die analytische Perspektive wird damit auf zweierlei Weise erweitert. Die begrenzte Sicht auf das formale Entscheidungssystem kann um soziale Prozesse erweitert werden und die Grenzen der aktiven Steuerbarkeit werden akzeptiert, ohne daß daraus folgen muß, daß Integration scheitert, falls nicht genügend aktive Instrumente bereit stehen.

Darüberhinaus bestehen Übereinstimmungen mit den hier getroffenen Annahmen und den Merkmalen des EU-Systems bzw. des zentralen Akteurs Kommission.

Das Eigendynamikkonzept in seiner ursprünglichen Fassung bezieht sich nicht auf Form oder Qualität des Ergebnisses, sondern auf die bestimmte Art der Verursachung und die hieraus entstehende Dynamik (Mayntz/Nedelmann 1987:656). Eine Erweiterung der bisherigen Perspektive um inhaltliche oder normative Aspekte ist also an dieser Stelle nach wie vor nicht notwendig.

Handlungsmöglichkeiten der einzelnen beteiligten Akteure hängen von der wechselseitigen Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit ab und verändern sich im Zeitverlauf, was sich in *stops and gos* im Integrationsprozeß niederschlägt. Präferenzen, Machtbalancen und die Reihenfolgen von Zielen werden nicht als stabil angesehen. Das entspricht den in Kapitel C1 ausgeführten Akteursmerkmalen und Interessenlagen. Häufig wird aber gerade hieraus auf eine „schwache“ Akteurin Kommission geschlossen mit entsprechenden negativen Rückwirkungen für die Integration insgesamt.

Die angegebenen Voraussetzungen für eigendynamische Prozesse decken sich mit der Zwie- und Vielspältigkeit von Interessen, die Elias (1977) als „eine der folgenreichsten Struktureigentümlichkeiten der höher differenzierten Gesellschaften und eine der wichtigsten Prägeapparaturen für das zivilisierte Verhalten“ (zitiert nach Mayntz/Nedelmann 1987:665) bezeichnet. Dies kennzeichnet das gemeinschaftliche Entscheidungssystem und die einzelnen Organe, wenn die Annahme homogener Akteure fallengelassen und ihre *black box* geöffnet wird.

¹⁴⁸ Hinweise auf Eigendynamik als eine Erklärung von Integrationsdynamik finden sich nicht selten in der Integrationsliteratur (z.B. Bach 1992; Grande 1994; Schneider/Cederman 1994, Wincott 1995). Auch Wessels (1993d) sieht den Integrationsverlauf nicht ausschließlich als das Ergebnis bewußter Entscheidungen in Richtung einer föderalen Entwicklung, sondern verweist auf "Eigendynamik". Er beschränkt sich aber - bedingt durch die Vortragsform ("27 Anmerkungen") - auf einen beschreibenden Hinweis.

¹⁴⁹ Mayntz/Nedelmann (1987:651) nennen zwei wissenschaftliche Gründe für seine Entstehung: Erstens die "Abkehr vom evolutionären Paradigma": Eigendynamik, definiert als "Prozesse, die sich politischer Kontrolle entziehen und die sich gegen den Willen der handelnden Akteure entfalten", entstand als Gegenbegriff aus der Erfahrung von Steuerungs- und Planungsversagen. Zweitens liefert die Diskussion zwischen Handlungs- und Systemtheorie mit ihrem unterschiedlichen Akteursbezug und der Bewertung prozessuraler Abläufe Anstöße für die Entwicklung eines solchen Konzepts.

Als Ursache der Interessenvielfalt werden Ambivalenzen und Kausalzusammenhänge angegeben¹⁵⁰. Beides beschreibt die EU zutreffend. Die Entstehung eigendynamischer sozialer Prozesse wird in Verbindung gesehen mit einem komplexen Zusammenspiel von Antagonismen, Ambivalenzen und Interdependenzen (Mayntz/Nedermann 1987:665). Dieser Zusammenhang führt zur Hypothese, wonach mit zunehmender sozialer Differenzierung und funktionaler Interdependenz Handlungsambivalenzen und Normenkonflikte zunehmen und immer mehr soziale Systeme erfassen (Mayntz 1988).

Ein auf diese Weise skizziertes soziales System wie die EU benötigt Regierungsformen, die einen möglichst breiten Raum für diese Vielfalt an Handlungsalternativen und Normvorstellungen lassen. Aus dieser Perspektive erscheint ein Steuerungskonzept, das soziale Prozesse mitberücksichtigt, sich nicht auf zentralistische *top-down*-Steuerung beschränkt (Peters 1993) und in bezug auf das inhaltliche Ergebnis flexibel ist, nicht mehr als defizitär im Vergleich zu einem hierarchischen Steuerungsmodell mit entsprechenden Durchsetzungsmitteln. Es erweist sich vielmehr als problemangemessener, eröffnet Zugänge für die Artikulation von Präferenzen der Beteiligten, ist partizipationsoffen und erhöht dadurch seine Legitimität (Gäfgen 1994; Pitschas 1994).

Die Analyse sozialer Sachverhalte unter eigendynamischer Perspektive bedeutet, „Prozesse zirkulärer Stimulation zwischen angebar handelnden Akteuren analysieren, wechselseitige Verstärkungen oder (gerade umgekehrt) Hemmungen bestimmter Verhaltensweisen untersuchen und fragen, welche Effekte diese Zirkulärstimulation für die in den Prozeß involvierten Akteure und ihren Handlungskontext haben“ (Mayntz/Nedermann 1987:652). Aus dieser Sicht sind eigendynamische Prozesse komplizierte empirische Vorgänge, die sich durch das Ineinandergreifen und Umkehren von Ursache und Wirkung, die zirkuläre Stimulation zwischen Aktion und Reaktion und schließlich sich verstärkende bzw. hemmende Rückschleifen auszeichnen.

Schink (1993:19) definiert unter Bezugnahme auf dieses Konzept: „Eigendynamische Prozesse werden durch Aktions-Reaktionssequenzen von sozialen Akteuren, die ein umrissenes Handlungssystem bilden, erzeugt. Alle beteiligten Akteure müssen dabei sowohl agieren als auch reagieren. Darüberhinaus zeigt ein eigendynamischer Prozeß in seiner reinsten Form einen zirkulären Prozeßverlauf, welcher sich in der Form eines Eskalationsprozesses oder einer Abwärtsspirale äußert.“ Als Folgen von eigendynamischen Prozessen können sich Verselbständigungstendenzen und Emergenzen¹⁵¹ einstellen. Verselbständigung liegt dann vor, wenn „die Folgewirkungen von eigendynamischen Prozessen wiederum zum Bestandteil der eigenen Verursachungsstruktur werden“ (Schink 1993:19).

¹⁵⁰ So wird angenommen, daß Ambivalenzen von Interessenorientierungen umso höher sind, je weiter und reicher gegliedert das Netz der Interdependenzen wird, in das eine einzelne soziale Existenz oder eine ganze Funktionsklasse verflochten ist (Elias 1977). Ebenso gibt es einen Zusammenhang zwischen der Ambivalenz von Effektivität und Partizipationsmöglichkeiten; und schließlich sind ambivalente Handlungsorientierungen und Wert- und Normenkonflikte zwar nur eine, wenn auch zentrale Voraussetzung für die Entstehung eigendynamischer sozialer Prozesse (Mayntz/ Nedermann 1987:665).

¹⁵¹ Generell werden diejenigen Systemeffekte als Emergenzen bezeichnet, "die der eigendynamische soziale Prozeß selbst erzeugt hat und die so auf ihn zurückwirken, daß er in seiner Eigendynamik verstärkt wird" (Mayntz/Nedermann 1987:661).

Damit lassen sich eigendynamische Prozesse über drei Merkmale näher bestimmen: ihr kausaler Mechanismus, ihre Formen sowie ihre Tendenz sich zu verselbständigen und Wirkungen zweiter Ordnung hervorzurufen (Mayntz/ Nedelmann 1987:656).¹⁵²

Ein *kausaler Mechanismus* besteht darin, daß durch Wirkungen des Akteurshandelns neue Handlungen erzeugt werden. Dabei muß die Fortsetzung von Handlungen nicht automatisch Wiederholung bedeuten. Auch entgegengesetzte Ergebnisse sind möglich. Zentrales Kriterium eigendynamischer Prozesse ist demnach die Erzeugung der den Prozeß tragenden Handlungsmotivation in und durch den Prozeß selbst. Im ursprünglichen Konzept ist die Annahme zur Beteiligung der Akteure rigide gefaßt: Alle stimulieren sich wechselseitig, im Feld zu bleiben und weiterzumachen¹⁵³. Unabhängig von den Spielräumen bei der Akteursbeteiligung bleibt aber entscheidend, daß der Prozeß die Motive seiner Fortsetzung erzeugt, „und zwar unabhängig davon, ob dieser Effekt gewollt ist oder nicht (Neidhardt 1981:251f)“ (zitiert nach Mayntz/Nedelmann 1987:657).

Das bedeutet auch, daß Akteure nach Beginn eines eigendynamischen Prozesses über den weiteren Verlauf und die Ergebnisse im Unklaren sind.¹⁵⁴ Trotz dieser Unsicherheit ist es aus Sicht der Kommission rational, eigendynamische Prozesse auszulösen, weil andere Handlungswege verschlossen sind, sie die im Zusammenhang mit Experimenten genannten Absichten verfolgt und weil sie im Fall eines Ergebnisses gegenüber dem Ausgangszustand besser gestellt ist.

Gegenüber Netzwerkansätzen hat das Konzept den Vorteil, daß es von weniger anspruchsvollen Annahmen ausgeht. Es beschränkt sich nicht auf die Untersuchung des kausalen Zusammenhangs zwischen einem bestimmten institutionellen *setting* und dem darin erreichbaren Politikergebnis. Der Netzwerktyp, die Akteurszusammensetzung und die Art der Interaktion können vielmehr variieren. Durch die Mechanismen eigendynamischer Prozesse können die unverbindlichsten und formal schwächsten Formen wie Beobachtung, Kommunikation oder auch nur Antizipation von möglichem Handeln Effekte auslösen, die sich mit den Interessenlagen der Akteure decken. Hierin zeigt sich auch ein gravierender Unterschied zur legalistischen Betrachtung und Bewertung von Kommissionshandeln.

Es können unterschiedliche *Prozeßformen* auftreten, die aber eine spezifische Eskalationsdynamik gemeinsam haben. Der Verlauf ist für die Akteure weder vorhersehbar noch notwendig zirkulär. Unterbrechungen treten dann auf, wenn die tragende Verursachungsstruktur zerstört ist. Dies kann geschehen, wenn das ganze Handlungssystem

¹⁵² Schink (1993:117) nennt diese drei Merkmale auch kausaler und kontinuierlicher Wirkungs-zusammenhang, spezifische Eskalationsdynamik und stufenweise Verfestigung jeweils neuer Niveaus.

¹⁵³ Bezogen auf die EU mit ihrem spezifischen *setting* von Akteursrollen und Kompetenzverteilungen erscheint es hier jedoch sinnvoller, nicht auf der konstanten Beteiligung aller Akteure zu bestehen. Gerade bei denjenigen, die beratend und konsultierend beteiligt sind, ist für die Fortsetzung des Prozesses nicht zu erkennen, warum sie weiterhin beteiligt werden müssen. Dies hängt jedoch von den Bedingungen im einzelnen Politikfeld bzw. dem einzelnen Fall ab und wird im Zusammenhang mit den Strategien der Kommission theoretisch differenziert behandelt.

¹⁵⁴ Es handelt sich also nicht nur um den normalen Fall begrenzter Rationalität (vgl. Plümper 1995), wo ein "handelndes Subjekt nicht notwendig über ausreichend Information oder über unbegrenzte Kapazität zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen" verfügt (Keck 1994:188), sondern hier wird auf den relativen Unterschied zum aktiven Steuerungsprozeß abgehoben. Auch dort können nicht mit Gewißheit Verlauf und Ergebnis vorhergesagt werden. Im Fall der eigendynamischen Prozesse sind aber Informationen und Einflußmöglichkeiten deutlicher begrenzter. Die Akteursorientierung der Kommission erlaubt aber ein weites Spektrum von Ergebnissen, das mit den Zielpreferenzen in Einklang steht.

zerfallen ist oder der zentrale Akteur aus dem Netzwerk ausscheidet (Mayntz/Nedelmann 1987:660).

Als drittes Merkmal zeichnen sich eigendynamische Prozesse dadurch aus, daß sie *sich verselbständigende Wirkungen* hervorbringen. Dabei sind unter den intendierten und nicht-intendierten Folgen Wiederholungen deswegen besonders interessant, weil sie stabilisierend und formalisierend wirken können. Dies kann darüber geschehen, daß „eigendynamische Konfliktprozesse sich durch Formalisierung von den sie ursprünglich tragenden Motiven lösen, indem die Beteiligung an der ritualisierten Auseinandersetzung selbst motivierend wird.“ (Mayntz/Nedelmann 1987:661)

Im Unterschied zur Vorstellung einer linearen Politikentwicklung bietet der Ansatz als Erklärungsmuster eigendynamische Oszillationen an. Ungleichgewichte erzeugen Handlungsdruck. Niedergang als Ergebnis von Akteurshandlungen löst Kräfte aus, die diese Entwicklung umkehren sollen. Auf die Integration bezogen, führen nicht intendierte Ergebnisse europäischer Politik zu einem erhöhten Handlungsdruck bei denjenigen Akteuren, die durch das erzielte Ergebnis schlechter gestellt werden. Dabei spielen z.B. Lerneffekte, veränderte Problemwahrnehmung, Verteilungsfragen oder die Mobilisierung von Interessenvertretern gleichermaßen eine Rolle. Umgekehrt lassen sich Ergebnisse, die als Erfolge interpretiert werden, als Vorbild für Wiederholungen nutzen.¹⁵⁵

Oszillierend sind nicht nur die Pendel-Bewegungen zwischen staatlichen und europäischen Problemlösungen oder die Prozeßabläufe in eigendynamischen Prozessen, sondern auch die Wahrnehmungen des Integrationsprozesses. Ausschnittshaft folgt auf die Aktion eines Integrationsschritts die Reaktion der Betroffenen¹⁵⁶. Positiv eingestufte Effekte werden zum Anlaß für Fortsetzungen genommen, negativ bewertete Wirkungen führen zu Kompensationsforderungen. In beiden Fällen entsteht aus einem wie auch immer gearteten Ungleichgewicht ein Impuls für Dynamik. Führt, wie Corbey (1995) behauptet, ein Deregulierungsschritt in einem Politikbereich zu einer Gegenreaktion in einem verwandten Bereich, mit dem der betreffende Staat die Nachteile einer europäischen Maßnahme auch dann ausgleichen will, wenn er von den Gesamtwirkungen profitiert, so entsteht dadurch eine Situation, die von den Betroffenen als Ungleichgewicht empfunden wird und Gegenreaktionen provoziert. Weil die EU-Ziele aber nicht auf ein bestimmtes Ordnungsmodell oder ein Paradigma festgelegt sind, ist das Spektrum von Antworten auf eine nationale Reaktion nach einer EU-Maßnahme weit.¹⁵⁷

Auch das begründet die Annahme, die Kommission sei vor allem an der Integrationsentwicklung interessiert. Je nach Situation kann dieses Ziel leichter über ein Politikangebot oder sein Gegenteil erreicht werden. Auf Phasen der Deregulierung folgen Entscheidungen über Harmonisierungen auf einem überraschend hohen Niveau. In beiden Fällen entscheiden die gleichen Institutionen und oft sogar das gleiche Personal.

¹⁵⁵ Nicht bezogen auf die Oszillationen von Politikergebnissen sondern auf den Wechsel der bevorzugten Ebenen der Problemlösung bieten Wallace/Wallace (1996:13) ihr Pendelmodell an, das ebenfalls dieser Logik folgt.

¹⁵⁶ Zu den spezifischen Aktions- und Reaktionsmustern nationaler Regierungen siehe auch die theoretische Aufarbeitung in der "Fusionsthese" (Wessels 1992).

¹⁵⁷ So erzeugte im Zuge des Binnenmarktes die Deregulierung in einzelnen Fällen und Feldern staatliche Kompensationsbemühungen, die sowohl mit neuen Deregulierungsaktivitäten der europäischen Ebene als auch mit europäischer Re-Regulierung beantwortet wurden (Joerges 1991; Majone 1992, 1993, 1994; Eichener/Voelzkow 1994).

Derartige Annahmen sind dem Neofunktionalismus in manchem verwandt. Er berücksichtigt *actio-reactio*-Sequenzen. Er betont die funktionale Verbindung zwischen Politikfeldern. Nationale Reaktion darauf führt zu Stagnation. Corbey (1995:264f) nennt das eine „dialektische Interpretation des *spill-over*“ und bietet diese Mechanismen als Erklärung für die *stops and gos* des Integrationsprozesses an. Dialektisch bedeutet hier, daß Aktion (Entscheidung für Integration) und Reaktion (wachsende Intervention in benachbarten Feldern) zu einer neuen Integrationsforderung führt. Zeit spielt dabei eine integrationsfördernde Rolle, weil sie den Integrationsdruck in den unbefriedigenden Phasen von Stagnations- und Interventionsspiralen erhöht.

Für die Rolle der Akteure bedeutet das: Die Kommission kann allein nichts ausrichten und braucht Verbündete. Deshalb orientiert sie sich mit ihren Vorschlägen an den Interessen der Staaten. Auch diese sind aber nicht vollkommen unabhängig vom Integrationsprozeß, sondern durch die Entscheidungen aus früheren Runden gebunden und durch die enge funktionale Verknüpfung formal getrennter Politikbereiche in ihren Entscheidungen beeinflußt. Handeln und Verzicht auf Handeln zieht gleichermaßen europäische Einwirkungen auf nationale Handlungsmöglichkeiten nach sich.

Versuche, die Staaten im Prozeß zu halten und die Optionskorridore so zu gestalten, daß es zu Entscheidungen kommen kann, unternimmt die Kommission über zwei sich ergänzende Wege.

Einmal durch die formalen Gestaltungsmöglichkeiten, die ihr der Vertrag öffnet, ergänzt durch die Ausgestaltung der Entscheidungsbedingungen, die sich ausdrücken in den bürokratischen Techniken, der gemeinsamen Entscheidungskultur, den Verteilungsregeln, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet haben oder zumindest über die Verfahren, die zur Entscheidung über Verteilungsregeln führen.

Zum anderen über direkte Kontakte zu den von Maßnahmen Betroffenen oder den externen Experten und ihren Berufsgemeinschaften, die bei der Definition von Interessen und staatlichen Verhandlungsstrategien auf der europäischen Ebene eine Rolle spielen. Um diesen Weg des *policy-makings* der Kommission mitzuberücksichtigen, wird im Anschluß an das formale Entscheidungssystem der informelle Teil des Kommissionshandelns separat behandelt.

Schon hier sei angemerkt, daß diese Beziehungen keineswegs aus dem einseitigen Interesse der Kommission an Einflußnahme auf die mitgliedstaatliche Willensbildung entstehen. Aus Sicht gesellschaftlicher Akteure ist die Kommission wegen ihrer Stellung im Entscheidungssystem¹⁵⁸ eine zentrale Adressatin für Lobbying. An diesem Informationsknotenpunkt kann versucht werden, auf die europäische Willensbildung Einfluß zu nehmen und Kompensationen für Nachteile aus europäischen Maßnahmen einzufordern. Diese Kontakte sind für die Kommission eine Steuerungsressource, über die sie versuchen kann, ihren Zielen dienliche organisatorische Entwicklungen zu fördern und damit die strukturellen Voraussetzungen für Integrationsnachfrage zu schaffen. Deshalb wirkt sie nicht nur an der Europäisierung von organisierten Interessen mit. Sie nimmt auch Einfluß auf die Willensbildung und versucht die Beteiligungsmöglichkeiten nach ihren Interessen auszuwählen, ohne dabei die prinzipielle Offenheit des Entscheidungssystems für gesellschaftliche Partizipation aufzugeben.

¹⁵⁸ Das betrifft vor allem Initiativrecht, Kontrollrechte, Implementierungsaufgaben, Verwaltung der Fonds.

Auf eine EU-Fallstudie wurde dieses Konzept bereits angewendet (Schink 1993¹⁵⁹). Es wird im folgenden übernommen, allerdings mit einigen Änderungen für die hier verfolgte Frage:

1. Die Berücksichtigung gesellschaftlicher Akteure sollte sich nicht darauf beschränken, sie nur dann zu behandeln, wenn ein unmittelbarer kausaler Zusammenhang mit dem formalen Entscheidungsprozedere hergestellt werden kann. Die Art, wie unterschiedliche Netzwerktypen unabhängig vom legislativen Prozeß im Rahmen eines *Policy-Zyklus* wirken (van Waarden 1992), hat Einfluß auf den eigendynamischen Prozeß.
2. Wenn aus forschungspragmatischen Gründen nur ein abgeschlossener Zeitraum und eine bestimmte Arena untersucht wird, fließt nicht in das Analyseergebnis ein, was danach und in benachbarten Politikfeldern über externe Effekte z.B. mit der Struktur des Netzwerks passiert. Das mag empirische Arbeiten überfordern. Wenn aber nicht *policy-outcomes* im Mittelpunkt der Untersuchung stehen, sondern die integrationspolitischen Konsequenzen und die Handlungsmöglichkeiten der Kommission, dann sollten diese Faktoren in die theoretischen Überlegungen aufgenommen werden.
3. Eine weitere Modifikation betrifft die Frage, ob und wie der Prozeß durch beteiligte Akteure kontrolliert und beeinflusst werden kann. Die Annahme im ursprünglichen Konzept, dieser Prozeß sei „politischer Kontrolle entzogen“ wird in der Weise modifiziert, daß es grundsätzlich während eigendynamischer Prozesse möglich ist, daß beteiligte Akteure und damit auch die Kommission an irgendeiner Stelle des ausgelösten Prozesses wieder in eine Situation kommt, wo sie steuernd Einfluß auf den weiteren Prozeßverlauf oder gar auf die Ergebnisse nehmen kann. Wie weit diese Möglichkeiten gehen, hängt vom Einzelfall ab und wird über unterschiedliche Prozeßtypen berücksichtigt.
4. Aus methodischen Gründen wird in den Fallstudien, in denen das Konzept bislang Anwendung findet, von einem festgelegten Punkt als Startpunkt für Politikphasen ausgegangen. Schink kritisiert, daß die erste Phase der Problemdefinition bislang jedoch eher unterbelichtet geblieben sei, weil die Zuordnung der institutionellen Strukturen ein Problem darstellte (Schink 1993:23).
5. Aber auch der von Schink gewählte Einstieg in die Untersuchung des Politikprozesses markiert nicht den eigentlichen Beginn. Allgemein gesprochen gehören bereits die Voraussetzungen für die „Gunst der Stunde“ zum Prozeß dazu. Das betrifft z.B. die Bedingungen, unter denen eine Sensibilisierung für ein Thema oder die Mobilisierung von Interessengruppen bzw. persönliches Engagement möglich werden. Dies geschieht *vor* der Problemdefinition, die gemeinhin als Ausgangspunkt der Analyse gewählt wird.
6. Wenn es der Kommission im günstigsten Fall gelingt, auf die Bedingungen Einfluß zu nehmen, unter denen die Problemdefinition erfolgt, liefert das ein Argument für die Erweiterung des Politik-Zyklus` um diese Frühphase, weil dann bereits hier Erklärungen für die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten liegen.

¹⁵⁹ Ihr primäres Erkenntnisinteresse bestand allerdings in der Erklärung von Kompetenzverlagerungen von der nationalen auf die europäische Ebene. Dazu wurde - in erster Linie wohl selbstbeschränkt aus forschungspragmatischen Gründen - ein einzelnes Politikfeld und darin die einzelnen Phasen europäischer Rechtsetzung an Beispielen untersucht.

Mit Hilfe dieses Konzepts lassen sich Handlungen idealtypisch auf einem Kontinuum verorten, wo Prozesse nach der Verfügbarkeit von Informationen und anderen Steuerungsressourcen unterschieden werden. Einen Pol bildet eine Situation aktiver Steuerung. Die Akteure verfügen über Möglichkeiten zur Problemidentifikation, über Steuerungswissen, die Mittel und die Kontrolle über die Umsetzung, um zum gewünschten Ergebnis zu kommen. Da dieses Ideal nur der Veranschaulichung dient und in der politischen Realität nicht vorkommt, beschränkt sich die Betrachtung hier auf eigendynamische Prozesse, wo diese Steuerungsmittel stark beschränkt sind, aber noch aktive Handlungsmöglichkeiten bestehen. Drei Ausprägungen solcher eigendynamischen Prozesse sollen im folgenden diskutiert werden. Am anderen Ende des Kontinuums stehen Prozesse mit stochastischer Verursachung und Verlauf. Ihre Bedeutung für Integration und die Rolle der Kommission wird hier nicht weiter thematisiert.

Typ 1: Eigendynamische Prozesse

Die Kommission kann ohne über formale Kompetenzen in einem Politikbereich zu verfügen, einen eigendynamischen Prozeß auslösen. Eine entsprechende Situation beschreibt Schink (1993). Die Merkmale dieses sozialen Prozesses sind erstens ein kausaler und kontinuierlicher Wirkungszusammenhang, zweitens eine spezifische Eskalationsdynamik und drittens die stufenweise Verfestigung jeweils neuer Niveaus. Zusammen führen sie zu einer Kompetenzerweiterung der europäischen Ebene. Bezogen auf das Ergebnis liegt die Betonung dabei auf der formalen Stellung der Kommission in einem bestimmten Fall und einem bestimmten Politikbereich.

Im Unterschied dazu wurde hier Handlungsfähigkeit der Kommission weiter gefaßt, weshalb auch Prozesse mitzuberücksichtigen sind, die keine formale Kompetenzverschiebung zur Folge haben. Allerdings sind im Fall dieser Prozesse die Akteure noch beschränkter in ihrer aktiven Handlungsfähigkeit, als das bereits bei den eigendynamischen Prozessen der Fall ist. Eine zweite Änderung besteht darin, daß die Annahme fallengelassen wird, die bewußte Wahrnehmung der Aktivitäten anderer Akteure strukturiere eine Entscheidung eines beteiligten Akteurs vor.

Schink (1993:113) bezeichnet diese beiden anderen Prozesse als „Entfaltung einer rein technischen Handlungslogik“ und „nicht-intendierte Handlungsfolgen ‘entwicklungsblinder’ Einzelentscheidungen“.

Diese Bezeichnungen dienen Schink lediglich der begrifflichen Abgrenzung und werden von ihr nicht operationalisiert. Dies soll im folgenden für einen Vergleich mit dem Paradigma der eigendynamischen Prozesse nachgeholt werden.

Beide Prozesse unterscheiden sich gegenüber den Formen aktiver Steuerung darin, daß sie weder als Prozeß, noch hinsichtlich des aus ihnen hervorgehenden Ergebnisses notwendigerweise auf Absichten von Akteuren zurückgehen. Die hier beteiligten Akteure verfügen nicht über ausreichend Steuerungswissen und -instrumente, um - entsprechend einem Denkmuster, wo Absicht und Resultat übereinstimmen - erfolgreich zu steuern.

Eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Kommission wird von diesen Prozessen erstens deshalb angenommen, weil die Überwindung von Stillstand in ihrem Interesse liegt. Bewegung führt aufgrund ihrer Stellung im Entscheidungssystem eher zu einer

Verbesserung ihrer Möglichkeiten als zu einer desintegrativen Bewegung. Überdies läßt sich in den Bereichen, wo die Kommission über eine Reihe von Steuerungsinstrumenten verfügt, eine einmal ausgelöste Dynamik für weitere integrationsfördernde Eingriffe leichter nutzen als bei einem fixierten *status quo*.

Typ 2: Entfaltung technischer Handlungslogik

Bei der Entfaltung einer rein technischen Handlungslogik spielen Akteursorientierungen nur insofern eine Rolle, als diese sich auf die inhaltlich-technische Seite eines Problems beschränken. Entsprechend wird das Ergebnis aus der „Sache heraus“ entwickelt. Weder absichtsvolle noch sachfremde Eingriffe spielen eine Rolle. Diese Entwicklungslogik ist dem funktionalen *spill-over* eng verbunden und wird auch durch gemeinsame Überzeugungen der beteiligten Akteure getragen. Sie folgen einer gemeinsamen Problemsicht bzw. haben ein bestimmtes Rationalitätskriterium (Lepsius) akzeptiert. In der Regel sind sie ähnlich ausgebildet oder sozialisiert, so daß sie die Bewertung der sachbezogenen Folgen und „Zwänge“ teilen und zu kollegialen Ergebnissen kommen. Die begrenzte Sicht wird nicht nur im Selbstverständnis als Professionalität aufgefaßt und erscheint daher als positiv besetzter Begriff. Sie ist ein Ergebnis von Spezialisierung und Arbeitsteilung in komplexen Systemen. Unterstützt wird die Herausbildung einer solchen gemeinsamen Grundhaltung durch die Geschlossenheit von Spezialistengruppen, was sich ebenfalls unabhängig von gewollter Selektion und absichtsvoller Schließung einer Arena allein durch die Komplexität und Kompliziertheit der Materie quasi von selbst ergibt. Für die gemeinsame, auf Problemlösung ausgerichtete Orientierung der Mitglieder einer solchen Gruppe ist es hilfreich, daß bei den Experten eine fachspezifische Sprache das Gemeinschaftliche unterstreicht und fachfremde Akteure ausschließt. Durch die Spezialisierung und die Konzentration auf die inhaltliche Seite eines Problems reduzieren sich auch die Blickwinkel. (Verfassungs)politische Folgen oder externe Effekte auf andere Bereiche gehören nicht in die Wahrnehmung der technischen Problemlöser und werden entsprechend bei der Kosten-Nutzen-Analyse alternativer Lösungskonzepte nicht oder zumindest nachrangig berücksichtigt.¹⁶⁰

Typ 3: nicht-intendierte Handlungsfolgen „entwicklungsblinder“ Einzelentscheidungen

Auch bei den nicht-intendierten Handlungsfolgen „entwicklungsblinder“ Einzelentscheidungen ist die begrenzte Perspektive ein Schlüsselmerkmal. Diese Form externer Effekte tritt auf, weil die Akteure entweder über die Wirkungen ihres Tuns außerhalb des Handlungsbereichs nicht informiert sind, diese Informationen nicht verarbeiten oder diese Wirkungen in Kauf nehmen. Auch hier wird ein solches Verhalten durch Spezialisierung und die Orientierung an einer einzigen Rationalitätskriterium begünstigt, das die beteiligten Akteuren gemeinsam vertreten. Es kommt aber hinzu, daß das Gesamtsystem dynamisch angelegt ist, ohne daß eine Finalität explizit festgelegt wurde oder implizit Einigung über die Entwicklung des Gesamtsystems besteht. Werden vor diesem Hintergrund Einzelentscheidungen getroffen, wo sachbezogene Probleme wie unterschiedliche Entwicklungsniveaus, gleichartige technische Lösungen, Umsetzungsvarianten oder

¹⁶⁰ Peter Haas (1992) nennt diese Akteursgruppe „epistemic community“. Sie wird in Kapitel D2 im Zusammenhang mit anderen Netzwerktypen diskutiert.

Normenkonflikte nur schwierig bewältigt werden können und kommen zudem gruppenspezifische Hindernisse im Netzwerk hinzu, so ist die Möglichkeit „entwicklungsblind“ bzw. ergebnisoffen entscheiden zu können bei denjenigen hoch willkommen, die von einer Entscheidung gegenüber dem *status quo* profitieren. Im Fall der EU wird diese Chance dadurch begünstigt, daß sowohl die Konzepte bzw. Programme für die Entwicklung eines Politikfeldes (Eising/Kohler-Koch 1995) als auch gemeinsam getragene Zukunftsvisionen für die Gemeinschaft fehlen oder lediglich auf die wiederholt genannte unterdeterminierte Weise behandelt werden.

Schaubild 1: Prozeßtypen, die eine Ausweitung von Handlungsfähigkeit der Kommission unterstützen

Prozeßtypen	Eigendynamische Prozesse (Typ 1)	Entfaltung technischer Handlungslogik (Typ 2)	nicht-intendierte Handlungsfolgen „entwicklungsblinder“ Einzelentscheidungen (Typ 3)
Merkmale	kausaler und kontinuierlicher Wirkungszusammenhang, spezifische Eskalationsdynamik; stufenweise Verfestigung jeweils neuer Niveaus; oder: Aktions-/Reaktionssequenzen, Zirkulärstimulation, zirkulärer Prozeßverlauf und eventuell Emergenzen und Verselbständigungen	isolierte Problemdefinition und –behandlung; keine Rücksicht auf die Folgewirkungen und die Interessen der Akteure außerhalb der fachspezifischen Arena	wie 2, aber der Prozeß findet in einem entwicklungs-offenen Gesamtsystem statt, dessen Finalität undefiniert ist und das sich durch hohe Komplexität, Verflechtung, Vielfalt der Zuständigkeitsverteilungen und Politikstile, sowie durch eine große Zahl unterschiedlicher Akteure auszeichnet
Voraussetzungen	Einflußmöglichkeiten auf das Handlungssystem	inhaltlich handelt es sich um spezielle und komplexe Materien; entsprechend gibt es eine ähnlich sozialisierte <i>Community</i> mit einer beschränkten Problemperspektive	Interessenkonflikte; keine Konzepte, keine Finalität; Generell: Underdeterminierte Entscheidungen werden bevorzugt oder lassen sich zumindest leichter durchsetzen
unabhängig von	Ausstattung mit formalen Kompetenzen, hierarchischer Durchsetzung, problem-bezogenen Mitteln	Interessenlagen außerhalb der technischen Behandlung des Problems	Interessenlagen außerhalb der technischen Behandlung des Problems
nicht erreicht werden kann	konkrete inhaltliche Zielverwirklichung; Vorhersage über Verlauf	Berücksichtigung externer Effekte, weil die Gruppe dafür keinen Auftrag und kein Interesse hat	Berücksichtigung anderer Funktionslogiken und externer Effekte, weil Auftrag oder Informationen hierüber fehlen

Eigene Darstellung

Wie im Schaubild ausgeführt können eigendynamische Prozesse zu Kompetenzverschiebungen beitragen, ohne daß es formaler Übertragungen oder stabiler informeller Netzwerkbeziehungen bedarf. Auslöser eines solchen Prozesses können *Policy-Entrepreneurs* sein, deren Interesse in einer Ausdehnung und Vertiefung von Kompetenzen liegt. Dies ist aber keine notwendige Bedingung. Auch durch die Anstöße anderer aktiv

steuernder Akteure läßt sich ein solcher Prozeß in Gang setzen. Entscheidend ist dann, daß diese Aktion eine spezifische Reaktion anderer Akteure auslöst, welche wiederum auf die Reaktion der Verursacher zurückwirken können.

Gegenüber dem ursprünglichen Konzept von Mayntz/Nedelmann sind damit folgende Veränderungen und Modifikationen vorgenommen worden:

Die Geschlossenheit der Akteursarena wurde aufgehoben. Die Kommission ist trotz ihrer hervorgehobenen Stellung im politischen System nicht notwendig der Auslöser für eigendynamische Prozesse, die ihren Interessen dienen. Das Zielbündel der Kommission ist vielfältiger als ursprünglich unterstellt wurde, denn neben der Erweiterung der formalen Rechte verfolgt die Kommission auch Ziele, die über formale Rechte und den legislativen *output* hinausgehen. Für diese erweiterte Annahme ist es notwendig, auch die Zeitperspektive zu modifizieren. Nicht mehr nur ein *Policy*-Zyklus umreißt den Zeithorizont der Kommission, sondern sowohl Phasen, die zeitlich davor liegen, als auch Zyklen, die sich an das vermeintliche Resultat anschließen.

Ziele, die von der Kommission verfolgt werden, können auch struktureller und kognitiver Art sein. Das betrifft Veränderungen von Staatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten, Vermittlungsformen, Interessenpolitik, die Akteurslandschaft, Beziehungsmuster, Regulierungsstile, etc.

Die Hauptmotivation, sich überhaupt des Instruments der versuchsweisen Politik, des Experiments oder tentativer eigendynamischer Prozesse zu bedienen, liegt darin, auf diese Weise formale Handlungsrestriktionen begegnen zu können. Dies ist keine besonders raffinierte Strategie, sondern eher Ausdruck der begrenzten Möglichkeiten, die aufgetragenen Aufgaben und selbstgesteckten Ziele unter den Bedingungen des Handlungssystems zu erreichen. Diese Ausweichstrategie ist kein Spezifikum für das Handeln der Kommission. Es finden sich sowohl in nationalen Systemen als auch auf der europäischen Bühne mit dem EP Fälle ähnlicher Reaktionen auf Handlungsbeschränkungen. Im Ergebnis geht es weniger um formale Kompetenzübertragungen als vielmehr um neue Handlungsmöglichkeiten. Wenn gezeigt werden kann, daß die Kommission Politikprozesse unabhängig von ihrer Einzelermächtigung auslösen und weiter beeinflussen kann, relativiert das die Bedeutung ihres formalrechtlichen Status. Das unterstreicht, warum bei der Beschreibung der Interessenlagen des Akteurs das umfassendere Ziel „Erhöhung des Spielraums bzw. der Handlungsfähigkeit“ anstelle von „Kompetenzerweiterung“ gewählt wurde, was sich begrifflich auf die formalen Rechte der Kommission bezieht. Einen weiteren Grund für diese Begriffswahl liefert das Merkmal des Entscheidungsprozesses, keine eindeutig fixierten Kompetenzverteilungen zu vereinbaren, sondern die Entscheidungen darüber unterdeterminiert zu lassen. Sie werden verhandelt. So gibt es die Möglichkeit, bei Konflikten aufgrund unterschiedlicher Auffassung zwischen den Mitgliedstaaten Entscheidungen zu umgehen und so dennoch zu einem Ergebnis zu kommen, weil es eine gemeinsam akzeptierte polyvalente Kompromißformel gibt. Zugleich liefert das Entscheidungssystem aber auch Kontrollmöglichkeiten, indem die Konkretisierung der Einigungsformel ebenfalls verhandelt werden kann. Dies trifft aber nur dann zu, wenn diese Wirkungen auch auf den verhandelten Bereich begrenzt sind. Wie aber im Schaubild anhand der Typen 2 und 3 der eigendynamischen Prozesse gezeigt wird, ist das dort gerade nicht

der Fall. Für die Kontrolleure dieser Prozesse verlangt das die Fähigkeit, Informationen über externe Effekte besitzen und verarbeiten zu können.

D HANDLUNGSLOGIKEN: STRATEGIEN DER KOMMISSION

D.1 Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten im formalen System

D.1.1 Die Funktionen der Kommission

Laut Vertrag soll die Kommission das Gesamtinteresse der Gemeinschaft wahren. Die Annahme, die Kommission sei dabei zentrale Akteurin im europäischen Integrationsprozeß, begründet sich zu allererst durch die Aufgaben, die ihr primärrechtlich zugewiesen werden. Das sind im wesentlichen Initiativ-, Exekutiv- und Kontrollrechte. Schwerpunkte innerhalb dieses Aufgabenspektrums sind „Planung und Ausarbeitung von Vorschlägen für Rechtsakte des Rates, im Erlaß von Durchführungsmaßnahmen, sowie in der Ausführung des Haushaltsplans“ (Beutler et al 1993:140).

Bereits die Bandbreite der Aufgaben und ihr - gemessen an den politischen Systemen der Mitgliedstaaten - ungewöhnlicher Kompetenzzuschnitt mit legislativen, exekutiven und quasi-judikativen Rechten, die zudem Einflußmöglichkeiten von der Entwicklung einer politischen Maßnahme bis zur Kontrolle ihrer Umsetzung enthalten, deuten auf weitreichende Gestaltungsspielräume.

Wie sich über die Kopplungsmöglichkeiten der Kommissionsressourcen zeigen läßt, begünstigt die Form der Gewaltenteilung in der EU die Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten der supranationalen Akteure. Die EU hat keine Regierung, aber sie übt Regierungsfunktionen aus. Weil diese Funktion nicht einem bestimmten Akteur zugewiesen ist, entsteht eine Asymmetrie zwischen Wahrnehmung und Tun. Die bildhaften Beschreibungen der EG und ihrer Akteure¹⁶¹ mögen zutreffen, aber gerade weil klarere Zuordnungen fehlen und dennoch gehandelt wird, entzieht sich dieses Akteurshandeln stärker der Kontrolle und der Verantwortung.

D.1.1.1 Ideenschmiede, Motor oder Makler: Das Initiativrechtsmonopol der Kommission

Ihre Rolle als „Motor“ der Gemeinschaft erhält die Kommission durch ihr Quasi-Initiativmonopol. Dies ist oft und zu Recht als das Spezifikum der Gemeinschaft bezeichnet worden (z.B. Hummer 1990:Rdnr.39; Ipsen 1993:432; Klösters 1994:70). Der Rat kann nur in wenigen Fällen autonom Beschlüsse fassen¹⁶². Dagegen legt die Kommission zumeist¹⁶³

¹⁶¹ Für William Wallace (1983) ist die EG mehr als ein Regime aber weniger als eine Föderation, für Fitzmaurice (1994:180) die Kommission weniger als eine Regierung aber mehr als ein Sekretariat.

¹⁶² Dieser Mangel - aus Sicht der Mitgliedstaaten - wurde mit dem Vertrag von Amsterdam teilweise korrigiert.

¹⁶³ Schmitt von Sydow (1981:47) hat einen Katalog zusammengestellt, wo sämtliche EWGV-Vorschlagsverfahren bis dato nach Vertragsbestimmung, Sachgebiet, erforderlicher Mehrheit und Handlungsform aufgelistet sind. Zu den Änderungen nach der EEA und Maastricht vgl. im einzelnen die Kommentare von Grabit (1990) oder von Von der Groeben et al. (1991).