

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 Grabitz (1990) oder von Von der Groeben et al. (1991).

„Zeitpunkt, Inhalt, Art, Form und Dichte eines Gesetzgebungsprojektes“ (Beutler et al. 1993:140) fest. Das geschieht nicht vage, sondern in der endgültigen Form des zu erlassenden Rechtsaktes (Schmitt von Sydow 1981:50). Die Kommission verfügt damit über die „exklusive Entscheidungsbefugnis“ (Klösters 1994:71) darüber, was durch den Rat beschlossen werden soll. Auf diese Weise wird sie zentrale Akteurin des *agenda-settings* (Peters 1994). Sie besitzt die formale Definitionsmacht in der konkreten Ausgestaltung von Zielen, auf die sich die Mitgliedstaaten als gemeinsames Interesse verständigt haben.

Ausdruck dieser gemeinsamen Ziele sind zumeist Erklärungen des Europäischen Rates, der darin die Richtung der Politik der EU vorgibt. Da es sich hier aber um Gipfelbeschlüsse handelt, sind die Ergebnisse in der Regel unterdeterminiert und polyvalent. Eine erste Konkretisierung des Auftrags bleibt somit der Kommission im Rahmen ihres *agenda-settings* und ihres formalen Initiativrechts überlassen. Die Anstöße zu europäischer Politik beschränken sich jedoch nicht auf den Rahmen, den der Rat mit seinen Schlußfolgerungen setzt. Es finden sich zahlreiche Beispiele dafür, daß der Rat Ideen der Kommission aufgreift und sie in einen Auftrag umwandelt, den die Kommission in Form von Vorschlägen für Maßnahmen erfüllt, ehe dann im Verhandlungssystem der Gemeinschaft eine Konkretisierung gefunden wird oder der Vorschlag scheitert. In dieser Weise erfüllt sie ihre Funktion als Ideenschmiede, was sich nicht auf die Wahrnehmung des formalen Initiativrechts beschränkt. Wie schon an dieser kurzen Beschreibung deutlich wird, gibt es Möglichkeiten, vor Formulierung eines politischen Auftrags tätig zu werden und so den weiteren Verlauf mitzugestalten.

Daß das Initiativrecht bei der Kommission liegt, bedeutet also nicht, daß alle Anstöße für Vorschläge notwendigerweise von ihr kommen. Der Rat und - seit der EEA in zunehmendem Maße - das EP, sowie für die Wirtschafts- und Währungsunion auch die Mitgliedstaaten (Art. 109d (115) EGV), haben einen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung ihrer Vorschläge durch die Kommission. Hiervon machen diese Akteure auch regen Gebrauch.¹⁶⁴ Außerdem entsteht ein großer Teil der Rechtsakte als Folge der Umsetzung von Programmen, die zuvor von den Mitgliedstaaten vereinbart worden waren.¹⁶⁵

Kommission und Rat besitzen sich ergänzende Rechtsetzungsbefugnisse in der o.g. Arbeitsteilung. Waren in der Übergangszeit des ersten 3-Stufenplans des EWGV die Befugnisse der Kommission auf die Errichtung einer Zollunion und auf die Anwendung von

¹⁶⁴ Bei der Rechtsproduktion gibt es in der Tat bemerkenswerte Entwicklungen: Delors prognostizierte in seiner häufig zitierten Brügge-Rede, daß bald 80% der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung europäisch sein werden. Majone (1994:4) stützt diesen Befund mit dem Hinweis, daß 1991 in Frankreich die Zahl der europäischen Rechtsakte mit 1564 die französischen mit 1417 überstiegen und nur noch weniger als ein Viertel der Rechtstexte in vollkommener nationaler Autonomie vom Parlament beschlossen würde. Demgegenüber erklärt ein Kommissions-Beamter (Azzi 1996), daß europäische Rechtsetzung nicht nur nach weitgehender Vollendung des Binnenmarktes quantitativ rückläufig sei, sondern daß der Grund für europäische Initiativen in den meisten Fällen bei den Mitgliedstaaten zu suchen sei. Joerges ergänzt die Zahlen Delors' in der Weise, daß die angebliche europäische "Regelungswut" zu 92% von den Mitgliedstaaten initiiert wird. Davon sind wieder 70% deutsche Vorschläge (Joerges 1993:496). Ebenso argumentiert Fitzmaurice (1994:186), demzufolge nur noch etwa 10% der Vorlagen "spontan" von der Kommission selber kämen. Ein großer Teil gehe zudem auf Anpassungen zurück, die sich als Rückkopplung aus der Umsetzung von europäischem Recht in nationales ergeben. Dieser Punkt, der auch die Logik der Re-Regulierung nach dem Binnenmarktprogramm betrifft, wird bei Majone, Joerges und Weiler behandelt. Zur quantitativen Rechtsproduktion vgl. auch Wessels 1994, 1996.

¹⁶⁵ Garrett/Tsebelis (1996:282) weisen auf folgende Einschränkung hin: "Since the Council of Ministers can amend all Commission proposals unanimously, the commission has no agenda-setting power where the council votes unanimously (because it is just as easy to amend as to pass proposals)."

Schutzklauseln der Mitgliedstaaten gerichtet, so befaßt sich die Kommission seitdem hauptsächlich mit Durchführungsvorschriften (Beutler et al 1993:141). Rechtlich gesehen handelt die Kommission dabei nicht autonom, sondern der Rat überträgt ihr nach Art. 145 U. Abs.3 (202) EGV diese Rechte und kontrolliert sie im Einzelfall.

Quantität und Qualität - hier insbesondere die Regelungsdichte - europäischer Rechtsetzung sind somit das Produkt der Zusammenarbeit der Organe. Den Rechtsakten selbst kann aber nicht angesehen werden, auf wessen Wunsch die Kommission initiativ geworden ist. Ebenso wenig wird aus dem Vergleich des ursprünglichen Vorschlags mit dem verabschiedeten Rechtsakt deutlich, welche Motivation¹⁶⁶ zu diesem Ergebnis geführt hat.

Gerade weil die Kommission auf die Akzeptanz ihrer Vorschläge angewiesen ist, hängt der Erfolg ihrer Initiativen davon ab, daß sie den Interessen der notwendigen Mehrheit im Ministerrat entsprechen. Die Kommission sondiert daher im Vorfeld einer Initiative die Realisierbarkeit und orientiert sich an mehrheitsfähigen Vorstellungen. Im Ergebnis übernimmt sie daher eher die Rolle eines Vermittlers als die eines freischwebenden Ideenstifters. Das hat ihr die Kritik eingebracht, ihr Initiativrecht würde nicht mehr faktisch wahrgenommen werden. Sie sei zur *clearing*-Stelle degeneriert .

Eine solche Sicht verkennt zweierlei. Einmal die faktischen Restriktionen, die in einem derartig verflochtenen formalen Entscheidungssystem für die Kommission bestehen. In der Einsicht in ihre Grenzen verhält sie sich pragmatisch und schlägt das Machbare vor. Erleichtert wird dies durch die genannten Akteursmerkmale: sie ist integrationistisch orientiert und kann deshalb leicht dem erfolversprechendsten Wunsch mit einer Initiative folgen, weil dies nicht in Widerspruch zu ihren konzeptionellen Vorstellungen steht. Zum anderen bedeutet „Vertretung des Gemeinschaftsinteresses“ nicht, daß die Kommission dabei die Interessen der Mitgliedstaaten mißachten muß. Die EU ist kein Selbstzweck. Sie dient der Interessenverwirklichung der Mitgliedstaaten und entsprechend verhält sich die Kommission, wenn sie pragmatisch auf das aktuell Machbare und auf die Interessen der Staaten Rücksicht nimmt, statt unrealistische Vorschläge zu produzieren. Wenn sie nach Art. 152 (208) EGV vom Rat aufgefordert wird, Untersuchungen vorzunehmen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, nutzt sie das zu Entschließungen und zur Vorgabe politischer Zieldaten (Schumann 1993:400f). D.h. die Kommission bestimmt auch in diesem Fall die Agenda. Dieses Recht hat mit dem Mehrheitsprinzip noch an Bedeutung gewonnen

Aus einem weiteren Grund ist die Kommission nicht gezwungen, blind den Wünschen der Staaten zu folgen. Das Initiativrecht ist mit der Möglichkeit verknüpft, während des legislativen Prozesses Vorschläge zurückzuziehen. Gerade dieses Recht verschafft ihr eine ganz wesentliche Verhandlungsressource. Indem sie - implizit oder explizit - mit Rückzug droht, werden die übrigen Akteure gezwungen, zwischen den Vor- und Nachteilen einer Einigung auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags und einer Nicht-Einigung zu entscheiden. Für diese Möglichkeit des Rückzugs einer Initiative und der damit verbundenen Dynamik für ein ansonsten eher schwerfälliges Entscheidungssystem liegen vielfältige Beispiele vor. Der frühere Kommissionspräsident Delors sieht gerade im Recht, Vorschläge

¹⁶⁶ Verfassungspolitische Absichten, Problemlösung, Effizienzsteigerung, Verteilungsziele, Kompensation, strukturelle Interessen, symbolische Politik, usw. sind mögliche Motive, die aber auch in Detailanalysen und Interviews mit den Akteuren kaum mit Gewißheit identifiziert werden können.

zurückzuziehen, eine entscheidende Voraussetzung für die Dynamik des Integrationsprozesses (Delors 1990; zit. nach Fitzmaurice 1994:184).

Neben den formalen Restriktionen, die sich aus dem verflochtenen Entscheidungsprozeß ergeben, gibt es zwei weitere ausdrückliche Beschränkungen für die Gestaltungsfreiheit der Kommission: das Subsidiaritätsprinzip (Art. 3b (5) EGV)¹⁶⁷ und die Verpflichtung, eine Finanzierung im Rahmen der verfügbaren Mittel zu gewährleisten (Art. 201a (270) EGV).¹⁶⁸

Gegenüber der ursprünglichen Kompetenzausstattung und der Erweiterung des Umfangs und der Reichweite von Kompetenzen infolge der EEA wurde in Maastricht ein anderer Integrationsweg beschlossen, auf den hier näher eingegangen werden soll, weil er im Unterschied zur vorherigen Integrationsmethode gemeinhin als Schwächung der Kommission interpretiert wird.

Bei der Vertragsänderung 1991 haben sich die Akteure geeinigt, bei weiteren Integrationsschritten den bisherigen Vertragsrahmen zu verlassen und neue rechtliche Konstruktionen neben den Verfahren des EGV vertraglich zu verankern. Zugleich wurden in bereits bestehenden Kapiteln des EGV Einschränkungen formuliert und neue Kompetenzen restriktiv ausgestaltet (Pernice 1993; Brückner 1996).

Inhaltlich gehen die neuen Aufgaben nicht nur über den reinen Zweck der Herstellung eines Gemeinsamen Marktes hinaus, wie das bereits bei der EEA deutlich vollzogen wurde. Mittlerweile hat die Gemeinschaft ihre einseitige wirtschaftliche Orientierung zugunsten einer Politischen Union verlassen, ohne daß damit bereits verbindliche Vorentscheidungen für künftige Integrationsentwicklungen getroffen worden wären. Die neugeschaffene Europäische Union wird inhaltlich ebensowenig konkretisiert wie die Bezeichnung „immer engerer Zusammenschluß“, der in der Präambel zu finden ist. Das heißt für die Kommission, daß ihre Optionsbreite ausgedehnt wurde. Zugleich sind die neuen Zuständigkeiten zwar im Vergleich zu den wirtschaftlichen Kompetenzen schwach ausgeprägt. Die Folgen für die Rolle der Kommission nach Maastricht wurden kontrovers diskutiert. Für eine Schwächung spricht, daß die Mitgliedstaaten durch die neue Vertragskonstruktion die Bereiche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Zusammenarbeit in den Bereichen Innen- und Justizpolitik (ZIJ) ausdrücklich außerhalb des Gemeinschaftssystems des EGV angesiedelt haben. Daraus wird geschlossen, daß die Absicht bestand, sowohl Kommission und EuGH in ihren Einflußmöglichkeiten zu beschränken. Abgesehen davon, daß damit eine so weitreichende Handlungsfähigkeit der Organe vorausgesetzt wird, daß die Regierungen eine Begrenzung für notwendig erachteten, bestehen drei weitere implizite Annahmen: Dies wird als die tatsächliche Motivation für diese Vertragskonstruktion unterstellt. Es wird weiter unterstellt, daß wenn dies zutrifft, damit eine faktische Begrenzung der

¹⁶⁷ Ohne grundsätzlich hier auf die in Maastricht beschlossene Definition und ihre späteren Interpretations- und Konkretisierungsversuche eingehen zu wollen, sei darauf verwiesen, daß sich die breite Literatur zum Subsidiaritätsprinzip weitgehend einig ist, daß davon kaum eine Beschränkung für die Handlungsfähigkeit der europäischen Organe und für die zentripetalen Kräfte ausgeht, vgl. Constantinesco 1990, 1991; Stewing 1992; Schmidhuber/Hitzler 1993; Hummer 1993; Sinn 1994; Peterson 1994; Hrbek 1994, 1995; Weidenfeld 1995, Weinacht 1995.

¹⁶⁸ Einerseits führt das dazu, daß die Kommission auf Politiken ausweicht, bei der sie Kosten der Maßnahme überwälzen kann (Cram 1993; Majone 1994), andererseits wächst der Gemeinschaftshaushalt eher durch andere Faktoren als über die Kosteneffekte von Einzelmaßnahmen (Shackleton 1990; Biehl/Winter 1990; Laffan/Shackleton 1996; Deffaa 1996).

Handlungsfähigkeit verbunden ist. Und es wird schließlich aus dieser Entscheidung ein genereller Trend zu einer Beschneidung des Handlungsspielraums der Gemeinschaftsorgane abgeleitet.

Hinsichtlich der Motivation für eine neue intergouvernementale Vertragskonstruktion ist ebenso denkbar, daß es politikfeld- oder einzelfallspezifische Gründe gibt, eine andere Lösung zu wählen als die „Vergemeinschaftung“. Es handelt sich bei beiden Pfeilern um Themen, für die bisher kaum ein politischer Konsens zur Europäisierung bestand. Auch im Fall der wirtschaftlichen Integration erfolgte die Europäisierung in kleinen Schritten, weshalb aus einem intergouvernementalen Anfang nicht auf den weiteren Verlauf rückgeschlossen werden kann. Schließlich gibt es überdies Anzeichen für eine zunehmende Differenzierung von europäischen Lösungen. Dies schließt Varianten wie die Pfeilerkonstruktion ein, ohne daß es die bisherige Integrationsmethode prinzipiell in Frage stellt. Innen- und Außenpolitik sind die Herzstücke staatlicher Souveränität. Daraus können ablehnende Haltungen von Regierungen gegenüber gemeinschaftlicher Regelungen aus grundsätzlichen Überlegungen herrühren, ohne daß dabei die Rolle des einen oder anderen europäischen Organs von Bedeutung wäre. Wenn etwa eine Schwelle für die Übertragung von politischen Rechten durch ein spezifisches Souveränitäts- oder nationales Parlamentsverständnis besteht, ist eine Präferenz für intergouvernementale Lösungen *per se* kein Mißtrauensausdruck gegenüber Kommission und EuGH oder gar eine Bewertung ihrer bisherigen Tätigkeit.

Was die faktische Begrenzung der Handlungsmacht betrifft, so hängt die Bewertung von der Wahl des Maßstabes ab. Wird eine vollständige Übertragung von Souveränität oder der Europäisierungsgrad des ersten Pfeilers zum Vergleich genommen, so bleibt die Maastrichter Konstruktion deutlich dahinter zurück. Gegenüber dem *status quo ante* sehen die Einflußmöglichkeiten der supranationalen Organe hingegen anders aus. Diesen Eindruck unterstützen auch die Ergebnisse von Amsterdam 1997.

Zwar verliert die Kommission in der Währungspolitik Zuständigkeiten an die neugeschaffenen Institutionen EWI bzw. das ESZB oder die EZB, zugleich erhält sie aber „monitoring, gatekeeping and coordination functions“ (Fitzmaurice 1994:188) und vor allem wird durch das Ziel einer gemeinsamen europäischen Währung das Politikfeld ganz wesentlich europäisiert. Wenn also hier von einer Schwächung der Kommission die Rede ist, so wird ihr relatives Gewicht im Verhältnis zu anderen Institutionen gegen den absoluten Bedeutungsgewinn durch die Aufwertung des Politikbereichs gesetzt.

Ähnlich wird bei der GASP und der ZIJ argumentiert. Hier bekam die Kommission neue Zuständigkeiten in Bereichen mit niedrigem Integrationsgrad. Die dort gewählte Form der intergouvernementalen Kooperation bedeutet nicht, daß nicht auf eine Mitarbeit der Gemeinschaftsorgane zurückgegriffen wird. So wird im „2. Pfeiler“ die Kommission bei der inhaltlichen Gestaltung beteiligt, um gemeinsam mit dem Rat für Kohärenz der außenpolitischen Maßnahmen zu sorgen (Art. C (3) EUV); sie kann dem Rat Vorschläge machen und ihn mit einer Frage der GASP befassen (Art. J.8 Abs.3 (18) EUV). Sie hat Durchführungskompetenzen in ihrem Zuständigkeitsbereich erhalten und soll in der GASP „in vollem Umfang“ an den Arbeiten beteiligt werden (Art. J.9 (19) EUV).

Auch im „3. Pfeiler“ wird von einer Beteiligung der Kommission an den Arbeiten in „vollem Umfang“ gesprochen (Art.K.4 Abs.2 (32) EUV). Das Initiativrecht wird hier mit den Mitgliedstaaten geteilt und betrifft gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen,

Übereinkommen und Durchführungsmaßnahmen. Inhaltlich beschränkt es sich auf die in Art. K.1 (29) EUV unter Ziffer 1-6 aufgezählten Themenbereiche, während es für die Ziffern 7-9 ausdrücklich ausgeschlossen ist.¹⁶⁹ Es gilt des weiteren für die Bereiche, in denen Art. K.9 (37) EUV eine mögliche Vergemeinschaftung der Asylpolitik, der Kontrolle der Außengrenzen, der Einwanderungspolitik, der Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und der internationalen Betrügereien, sowie der Zusammenarbeit in Zivilsachen vorsieht.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Trend intergouvernementaler „Neben-Verträge“ aber wieder abgeschwächt. Wesentliche Teile des 3.Pfeilers wurden in den EGV übernommen und damit auch dem Einfluß der Kommission stärker geöffnet. Umgekehrt kam es – obwohl während der Regierungskonferenz diskutiert (Weidenfeld 1998, Piepenschneider 1998) – nicht zu einer Beschneidung der formalen Rechte der Kommission.

Was die Reformen in den 90er Jahren insgesamt betrifft, läßt sich eine „Doppelstrategie“ (Joerges) der mitgliedstaatlichen Regierungen konstatieren. Alle neuen Kompetenzen runden die bisherigen Zuständigkeiten ab und sind gleichzeitig mit Beschränkungen verbunden, die eine Zentralisierung vermeiden sollen. Im Ergebnis wird die Kommission aber dadurch eher gestärkt als geschwächt, weil die neuen Spielräume die Restriktionen in ihrer Wirkung übertreffen (so z.B. Joerges 1993:505; Pernice 1993; Frowein 1995:328). Dieser Befund hat eine zusätzliche Bedeutung Er zeigt, daß der Integrationsverlauf nicht (mehr) strikt zwischen *high* und *low politics* unterschiedlich verläuft. Auch politische Randbereiche wurden in vielen Fällen auf diese Weise europäisch erschlossen.

D.1.1.2 Die Hüterin der Verträge: Monitoring-Aufgaben der Kommission

Machten zu Beginn der europäischen Integration legislative Aufgaben den Hauptteil der Kommissionsarbeit aus, so hat sich mit der weitgehenden Verwirklichung des Binnenmarktes das Gewicht der einzelnen Funktionen verschoben. (Azzi 1996)

Mit dem quantitativen Rückgang der gesetzgeberischen Vorlagen gewinnen exekutive, Monitoring- und Implementationsaufgaben absolut und relativ an Gewicht. Fitzmaurice (1994:186) umreißt die künftigen Aufgaben der Kommission mit: „Less legislation; better legislation; less intrusive legislation; more framework legislation; better-respected legislation; legislation more openly arrived at“. Mit ähnlichem Slogan trat 1995 Santer seine Kommissionspräsidentschaft an.

Eine solche Umorientierung ist Folge des erreichten Integrationsstands, insbesondere der weitgehenden Verwirklichung des Binnenmarktes. Sie ist aber auch zumindest programmatisch Ausdruck eines veränderten Politikverständnisses, das in den Mitgliedstaaten mit „Rückzug des Staates“, „Deregulierung“, „mehr marktkonforme Steuerungstechniken“ diskutiert wird und sich auf die Gemeinschaft übertragen hat. Der Erfolg einer solchen Umorientierung hängt von einer Reihe von Voraussetzungen ab. Dazu gehören interne Organisationseffizienz, Entwicklung eines problemangemessenen Steuerungsinstrumentariums¹⁷⁰, personelle und finanzielle Mittelausstattung und nicht zuletzt

¹⁶⁹ Das betrifft die Zusammenarbeit in Strafsachen (7), im Zollwesen (8) und polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der "Schwerstkriminalität" (9).

¹⁷⁰ Vgl. hierzu z.B. Tömmel 1994, Eichener 1994, Héritier 1996 und Grande 1995.

Flankierung durch Rechte wie z.B. exekutive Implementierungskompetenzen, wie sie zur Erfüllung veränderter Aufgaben und Problemlagen angemessen sind. Auf die erstgenannten Punkte wird an späterer Stelle näher eingegangen werden. Hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten sei darauf verwiesen, daß die Kommission als Ausfluß ihrer Verwaltungstätigkeit für Kontinuität und Funktionsfähigkeit der EG zu sorgen hat (Beutler et al 1993:143). Dafür besitzt sie in Einzelfällen die Befugnis, Folgen von Rechtslücken normativ zu begrenzen und im Auftrag der Mitgliedstaaten vertragsergänzende Maßnahmen zu ergreifen¹⁷¹.

Neben ihrer exekutiven und legislativen Rolle erfüllt die Kommission noch eine Reihe von quasi-judikativen Funktionen, was dem klassischen Gewaltenteilungsprinzip noch weniger entspricht¹⁷².

Nach Art. C (3) EUV soll die Kommission gemeinsam mit dem Rat für Kohärenz sorgen. Wie im Abschnitt über die Politische Union bereits erwähnt wurde, bezieht sich diese Kohärenzaufgabe auf den gesamten Bereich der EU-Aufgaben.

Die Kommission wacht über die Einhaltung der Pflichten, die das Gemeinschaftsrecht Individuen, Staaten oder Organen auferlegt.¹⁷³ Mitgliedstaaten sind im EU-System keine untere Verwaltungsebene wie in einem hierarchischen System. Deshalb hat die Kommission zwar Rechte zur Überprüfung der Einhaltung von Recht, nicht aber die Befugnis, die Durchführungspraxis im Wege von verwaltungsrechtlichen Anweisungen einer Zweckmäßigkeitkontrolle zu unterwerfen, wie dies im innerstaatlichen Recht praktiziert wird (Klöstner 1994:86)

Um die Einhaltung der Verpflichtungen zu kontrollieren, die sich aus dem *acquis communautaire* ergeben, kann die Kommission gegen Mitgliedstaaten oder Organe stufenweise vorgehen. Letztes Mittel ist die Klage beim EuGH wegen Vertragsverletzung (Ehlermann 1987; Mendrinou 1996).

Generell respektieren jedoch die Mitgliedstaaten EU-Recht und versuchen formale Klagen vor dem EuGH vermeiden. Wird der Kommission ein Verstoß bekannt, muß dieser nicht absichtlich begangen worden sein. Gründe können auch Umsetzungsprobleme, besonders bei föderativen Systemen oder schlicht Mißverständnisse sein. Die Kommission verhandelt mit dem betreffenden Staat, bevor sie den Fall an den EuGH übergibt. Das ganze Prozedere kann Jahre dauern. Das Gerichtsverfahren allein braucht Monate. Die Überlastung des EuGH kann eine Eröffnung verzögern. Nicht zuletzt deshalb werden ca. 85% (Spence 1994:111) der angezeigten Verstöße eingestellt, bevor die Angelegenheit formell an den EuGH übergeben wird. Insgesamt läßt sich jedoch beobachten, daß die Kommission ihre Kontrollrechte zunehmend extensiv anwendet (Mendrinou 1996).

¹⁷¹ Wegen der sich aufgrund wachsender Integration politisch verdichtenden Auslegung besteht ein enger Zusammenhang zwischen Initiativrecht und Kontrollbefugnissen nach Art.155 U Abs.1 (211) EGV.

¹⁷² Vgl. Coombes (1994:170f) und Beutler et al. (1993:81ff) zur Frage, wo das Gemeinschaftssystem dem Gewaltenteilungsprinzip folgt und wo es dagegen verstößt.

¹⁷³ Das betrifft besonders staatliche Beihilfen (Art.93 und 94 (88/89) EGV), 103 EGV Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik, aber auch Art. 79 Abs.4 (75) EGV über Diskriminierungen im Transport, Art. 48 Abs.3 (39) EGV über den Aufenthalt von Wanderarbeitnehmern, Art.91 Abs.2 (im Amsterdamer Vertrag aufgehoben) EGV über Dumping und Art. 90 Abs.3 (86) EGV über öffentliche Aufträge (Docksey/Williams 1994). Einzelfallentscheidungen kann die Kommission in den Bereichen Wettbewerbspolitik und Kernforschung erlassen. Dort sind Sanktionen in Form von Geldbußen möglich.

Das Vertragsverletzungsverfahren des Art.169 (226) EGV ist formal die einzige Möglichkeit der Kommission, die vertragsgemäße Anwendung des EG-Rechts in den Mitgliedstaaten mittels rechtsverbindlicher Mechanismen sicherzustellen. Hierfür kann sie ergänzende Beobachter einsetzen und besitzt Auskunftsrechte nach Art. 213 (284) EGV. Im Bereich der Außenwirtschaftspolitik erlaubt das auch Nachforschungen in Drittlandsunternehmen¹⁷⁴. Die Staaten haben die Kommission nach Art.5 (10) EGV zu unterstützen¹⁷⁵.

Bei der Wahrnehmung ihrer Kontroll- und exekutiven Aufgaben hängt die Kommission von den Interessen der Staaten ab. Diese schwanken zwischen Vertragssicherheit und Eigeninteresse an Ausnahmen. Entsprechend zwiespältig war z.B. lange die Verfahrensregelung. Bei der Praxis der Beihilfenkontrolle bestanden prozedurale Schwierigkeiten, die der Kommission die Wahrnehmung ihrer vertraglichen Aufgabe erschwerte. Als eine Ursache hierfür wird von Beutler et al. (1993:374f) auf den Rat verwiesen, der keine Durchführungsverordnungen zu den Art.92 (87) und 93 (88) EGV erlassen habe. In diesem Fall half sich die Kommission durch eine Verbesserung der internen Verfahren und - soweit rechtlich möglich - den Erlaß von eigenen Verfahrensvorschriften, was ein genaueres Monitoring der bei ihr anhängigen Verfahren ermöglicht habe.

Ähnliche Verfahrensmängel finden sich bei der Betrugsbekämpfung (Kretschmer 1996), der Beihilfenkontrolle (Klösters 1994) und generell bei der Kontrolle von Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht (Mendrinou 1996).

Die Kommission verlangt jeweils nach klareren Regeln und einer Ausdehnung ihrer Kompetenzen und Ressourcen und verweist dafür auf sachliche Gründe, die wegen ihrer politischen Sensibilität nur schwer mißachtet werden können. Die Mitgliedstaaten stehen daher im Zwiespalt zwischen einer Übertragung von Kontrollmitteln auf die Kommission und grundsätzlicher Zurückhaltung zur Wahrung ihrer Souveränität und Kontrolle.

Dennoch haben in all diesen Fällen die rechtlichen Unzulänglichkeiten die Kommission zwar eingeschränkt, jedoch nicht verhindert, daß sie ihre Aktivitäten auszudehnen vermochte.

Monitoring-Funktion und Kontrolle der Anwendung von Gemeinschaftsrecht durch die Kommission liegen im wohlverstandenen einzelstaatlichen Interesse. Sie sorgt für die Einhaltung des Vertragsrechts. Zugleich ist sie Verteilungsinstanz, da die Art und Weise, wie sie ihre Kontrollaufgaben wahrnimmt, erhebliche Verteilungswirkungen zwischen den Staaten zur Folge hat. Bei Verfahren wegen Verstößen gegen die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht hat die Kommission zwar unterschiedlich gehandelt. Dies steht aber in Einklang mit dem ausgeführten Rationalitätskalkül. Sie besitzt Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume und wird auf diese Weise zum bestimmenden Faktor für die Verteilungswirkungen von Nicht-Anwendung und zur *conditio sine qua non* „for avoiding direct tensions among member states, let alone for the process of integration.“ (Mendrinou

¹⁷⁴ Z.B. aufgrund einer Dumping-Beschwerde europäischer Firmen gegen japanische Konkurrenten, führte die Kommission in Japan Kontrollen durch, um Informationen über die Preisgestaltung zu gewinnen (vgl. EG-Magazin 2/1993).

¹⁷⁵ Von juristischer Seite wird angesichts dieser Konstruktion bezweifelt, ob damit das in Art.155 (211) EGV formulierte Ziel der Integrationsförderung auch tatsächlich zu erreichen ist (Klösters 1994:87).

1996:18) Notwendig wird diese starke Stellung vor allem dadurch, daß etwa 80% der Gemeinschaftsmittel in den Mitgliedstaaten verwaltet werden und es dafür eines supranationalen Kontrolleurs bedarf.

Die Kontrollrechte der Kommission unterliegen somit zwar formalen Einschränkungen. Die Übertragung von Kontrollmöglichkeiten auf die Institution, die auch legislative, exekutive und haushaltsrechtliche Kompetenzen besitzt, erlaubt jedoch vielfältige Kombinationsmöglichkeiten der Ressourcen.

D.1.1.3 Die Rolle der Kommission bei der Implementierung

An der Implementierung europäischen Rechts ist die Kommission beteiligt, indem sie in den in Art. 145 (202) EGV geregelten Fällen selbst EG-Recht ausführt (Beutler et al. 1993:142). Dieser Aufgabenbereich wächst mit dem Umfang des *acquis communautaire*.

Vollzogen wird das Gemeinschaftsrecht jedoch durch die Mitgliedstaaten. Eine dezentralisierte Verwaltung des EG-Rechts ist von den Mitgliedstaaten ausdrücklich erwünscht. Darin zeigt sich, daß entgegen einer Kompetenzerweiterung *partout* von der nationalen auf die europäische Ebene dezentrale Zuständigkeiten und Integrationskonzepte möglich und gewollt sind. Die begriffliche Gleichsetzung von Zentralisierung bzw. Homogenisierung mit Integration entspricht nicht der europäischen Praxis. Die Mitgliedstaaten vollziehen die durch das Primärrecht übernommenen Verpflichtungen zur Anwendung europäischen Rechts als eigene Angelegenheit bzw. handeln im eigenen Auftrag (Klösters 1994:62).

Obwohl es sich hier kaum um eine zentralistische Überwölbung nationalen Rechts handelt, gewinnt die Kommission bei der Implementierung aus einer Reihe von Gründen an Gewicht: Mit wachsendem *acquis* und abnehmendem Umfang neuer Rechtsetzung wird diese Funktion gegenüber der Initiativfunktion relativ aufgewertet. Zudem kann auch hier mit der Kopplung von Funktionen Handlungsfähigkeit gewonnen werden. Das betrifft Informationsgewinnung und -verarbeitung, Kontakte mit verschiedenen Akteursgruppen (Mazey/Richardson 1994) und in der Rückwirkung eine Aufwertung der Kommission als zentrale Akteurin im formalen und informellen Entscheidungssystem.

Mit Hilfe ihres Steuerungswissens, das die Kommission aus ihren verschiedenen Aufgaben zusammenträgt, führt sie nicht einfach ihre gesetzesvollziehende Funktion aus. Sie plant und nutzt ihren gestalterischen Spielraum, den die Vertragsziele ihr eröffnen. Gegenüber den nationalen Rechtsanwendungsorganen besteht dabei eine informationelle Asymmetrie. Die Kommission wägt bei ihren Vorschlägen Einzelfall-, Politikfeld- und Integrationslogik ab. Ihrem Gegenüber erschließt sich der Gesamtzusammenhang nicht, in den die Kommission ihre Einzelmaßnahmen einordnet (Klösters 1994:77).

Umgekehrt kann die Kommission die Implikationen und externen Effekte einer europäischen Maßnahme kaum allein abschätzen. Ihr fehlt das Personal und die Informationsverarbeitungskapazitäten, um die einzelnen Implementationswirkungen übersehen zu können. Gemäß den oben getroffenen Annahmen bezüglich ihrer Interessen hat dies jedoch nur dann Einfluß auf ihre Handlungs- und Entscheidungsorientierungen, sofern aus den Folgen Rückwirkungen auf das europäische System und ihre Einzelziele zu erwarten sind. Ansonsten gilt die Annahme der inhaltlichen Indifferenz. Die Kommission kann

tentativ handeln. Erreicht sie ein Ergebnis, dient ihr das als Grundlage für künftige Schritte und erweitert ihre Handlungsoptionen.

Auch die Haushaltskompetenzen der Gemeinschaft sind zwischen den Organen in der für die Gemeinschaft typischen Verflechtung und gegenseitigen Abhängigkeit verteilt (Laffan/Shackleton 1996). Die Kommission ist dabei nicht über ihr Initiativrecht beteiligt, sondern „wirkt hierbei vielmehr gemäß Art.155 U Abs.4 (211) EGV „am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlaments“ mit, indem sie aufgrund von Art.203 Abs.II (272) EGV den Haushaltsvorentwurf aufstellt und bei der weiteren Beschlußfassung des EP und Rat vermittelt.“ (Beutler et al. 1993:141) Durch die in der EEA, in Maastricht und Amsterdam erweiterte Mitwirkung des EP am Gesetzgebungsverfahren (Art. 189b und 189c (251/252) EGV) kommt dieser Vermittlungsfunktion besondere Bedeutung zu.

Die Kommission hat also Einfluß auf das zentrale Machtinstrument Finanzen, wird aber rechtlich - insbesondere durch restriktive Budgetregeln - eingeschränkt. Art. 201 (269) EGV schreibt der Kommission ausdrücklich vor, bei ihren Vorschlägen die Finanzierbarkeit im Rahmen des beschlossenen Haushaltsplan zu berücksichtigen. Hierin liegt eine klare rechtliche Beschränkung für die Ausdehnung von finanziellen Gestaltungsspielräumen.

Davon unberührt ist jedoch die Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission (Art. 205 (274) EGV). Trotz der im Verhältnis zu den einzelstaatlichen Haushalten geringen Finanzmittel sollte die Bedeutung des Gemeinschaftshaushalts als Steuerungsinstrument nicht unterschätzt werden.

Die Kommission verwaltet die Fonds, mit denen die Gemeinschaft verteilungspolitische Beschlüsse umsetzt¹⁷⁶. Im EGKSV stehen ihr als Mittel zudem die Gewährung von Darlehen und die Erhebung von Abgaben zur Verfügung, um Investitionen zu beeinflussen.

Auf der Ausgabenseite ist von Bedeutung, daß die Kommission die Ausführung des EG-Haushalts in eigener Verantwortung regelt. Generell ist sie aber bei budgetären Angelegenheiten in hohem Maße vom EP und den Mitgliedstaaten abhängig.

Vertretungsrechte der Kommission schließlich bestehen im privat- und völkerrechtlichen Verkehr. Bei ersterem ist die Kommission nach Art. 211 (282) EGV ausschließlich zuständig und besitzt ein Recht diese Befugnis auf andere Organe zu delegieren. Im EGKSV sind alle Organe vertretungsberechtigt. In letzterem hält sie Beziehungen zu internationalen Organisationen und Drittstaaten (Beutler et al. 1993:143). Auch hier liegen Potentiale, die Verhandlungspositionen, Informationsgewinnung und -verarbeitung, sowie die Reputation der Organisation und der EU insgesamt verbessern helfen.

Mißt man die Entwicklung der Handlungsmöglichkeiten der Kommission anhand ihrer Funktionen, so zeigen sich zusammengefaßt folgende Befunde.

¹⁷⁶ Allein die Transfermittel der europäischen Fonds für den Zeitraum 1993-1999 erreichen mittlerweile ca. 350 Mrd. DM und haben damit sogar nach Ansicht des für den ESF zuständigen Direktor in der GD V, Zangl (1996), eine Effektivitätsgrenze erreicht. Weitere Aufstockungen könnten nach seiner Meinung gar nicht abgerufen werden. Ebenfalls zurückhaltend argumentieren die Kommissions-Beamten Deffaa (GD XIX) (1996) und Martinez (Kabinett Wulf-Mathies) (1996), die beide von einer Beibehaltung der gegenwärtigen Haushaltsobergrenze auch dann ausgehen, wenn in den nächsten Jahren die angestrebten Erweiterungen nach Osten und Süden vollzogen werden.

Die Stärke der Kommission liegt weniger im Umfang der konkreten Rechte als vielmehr in der Breite und den Kombinationsmöglichkeiten der verschiedenartigen Kompetenzen. In jedem Bereich finden sich formale Restriktionen, die aber weder eine Lähmung der Kommission beabsichtigen noch bewirken. Vielmehr sind Gestaltungsspielräume bereits in der Aufgabenbeschreibung und der Form der Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren angelegt. Ebenso wie die in manchen Fällen inkonsequent anmutende rechtliche Situation einerseits Primärrechte zu erteilen, andererseits aber die Anwendung zu behindern, ist diese Verflechtung von Zuständigkeiten Ausdruck eines Zwiespalts der „Herren der Verträge“. Sie wollen sowohl die Vorteile der Integration genießen, als auch eine möglichst weitgehende Kontrolle des Prozesses und Wahrung der autonomen Gestaltungsmöglichkeiten beibehalten, was auf Kosten der Handlungsfähigkeit der EU geht.

Die Kommission geht also pragmatisch mit diesen Spielräumen und Restriktionen um. Dies drückt sich darin aus, daß die Kommission bei ihren Initiativen weitgehend auf die Interessenlagen der Mitgliedstaaten Rücksicht nimmt. Auf diese Weise hat sie dazu beigetragen, daß der *acquis* einen beachtlichen Umfang angenommen hat und der legislative *output* mittlerweile den eines Mitgliedstaates übertrifft. Die von Moravcsik (1995) vertretene These, dies sei allein mit der Regulierungsnachfrage zu begründen, soll unten ausführlicher behandelt werden. Es läßt sich jedoch feststellen, daß wenn europäische Politik nachfragemotiviert ist, die Kommission mit ihren Initiativen diejenige Nachfrage aus der Fülle an Möglichkeiten auszuwählen in der Lage war, die zu einer rechtlichen Entscheidung geführt hat. Bereits diese *Broker*-Funktion erklärt einen Großteil der erfolgten Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten. Sie erklärt aber nicht, warum Mitgliedstaaten Rechtsakten zugestimmt haben, mit denen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt wurde und zugleich weder aus ökonomischen Gründen noch über die mitgliedstaatlichen Interessen eine Ausdehnung europäischer Kompetenzen ersichtlich war.

D.1.2 Organbeziehungen

D.1.2.1 Kommission intern: *agents and entrepreneurs*

Bemerkenswert an der Innensicht der Kommission erscheint, daß trotz der beträchtlichen Integrationsentwicklungen, an denen sie ihren Anteil hatte und was ihr ein breites Handlungsspektrum eröffnete, die Kommission keine wirkliche Reform erfuhr (Berlin et al. 1987; Ludlow 1991; Spence/Edwards 1994). Offensichtlich vermochte sie sich darauf einzurichten, auch ohne eine den gewachsenen Aufgaben und den Erweiterungen angemessene Reform, weiterhin den Vertragsaufträgen und ihren Eigeninteressen zu entsprechen.

Der Vertrag hilft dabei, indem dort die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder festgelegt ist (Art. 155 (211); Art. 169 (226) EGV). Damit soll ihre generelle Handlungsfähigkeit, die Durchführung der im Vertrag genannten Aufgaben und die Verpflichtung auf eine europäische Politik auch gegen partikulare Interessen der Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Die Kommissionsmitglieder dürfen von den Regierungen, die sie nominiert haben, keinerlei Weisungen annehmen oder befolgen und auch die (Berufs-)tätigkeiten sind strikt

reglementiert¹⁷⁷. Die hohe fachliche Qualität der Kommissionsbeamten erhöht ihre Unabhängigkeit gegenüber politischer Einflußnahme ebenso wie ihre im Vergleich mit den nationalen Verwaltungen gute Bezahlung.¹⁷⁸

Innerhalb der Kommission gibt es eine politische Spitze - das „Kolleg“ der Kommissare und ihre Kabinette¹⁷⁹ - und die Beamten im administrativen Teil der Generaldirektionen.

Bei den politischen Posten ist nicht nur formal vorgesehen sondern auch personalpolitische Praxis, nach Umbildung des Kollegs politische Beamte auszutauschen. Deren persönliche Karriere verläuft daher auf grundsätzlich andere Weise als die in den reinen Verwaltungsbereichen beschäftigten Kommissionsbeamten.¹⁸⁰ Faktisch erweist sich auch die Unabhängigkeit der Kommissare von ihren jeweiligen Mitgliedstaaten als begrenzt. Art. 157 (213) EGV verlangt keine spezifischen Sachkriterien bei der Ernennung der Kommissare und räumt damit den nationalen Regierungen ein weiteres politisches Ermessen ein als etwa im Fall der Ernennung der Richter des EuGH (Glaesner 1984).

Persönliche Motive führen nach Meinung der NPÖ¹⁸¹ dazu, daß die politischen Beamten sich an den Interessen ihres Herkunftslandes orientieren. Hinzu kommen sozialpsychologische Faktoren, national spezifische Einflüsse auf die Sozialisation, usw., wodurch der Idealtypus einer ausschließlich am Gemeinschaftsinteresse orientierten Haltung für eher unwahrscheinlich gehalten werden kann. (MacMullen 1996) Dem stehen aber sowohl Fälle gegenüber, in denen nationale Vertreter rasch europäisiert wurden, als auch eine ausgeprägte europäische Kultur in der Verwaltungsbeamtenschaft¹⁸².

¹⁷⁷ Dies kann auch schriftstellerische Tätigkeiten einschließen, wie der Fall einer Kommissarin im Zusammenhang mit der Veröffentlichung ihres Tagebuchs im Herbst 1995 gezeigt hat. Im Vorfeld des Rücktritts der Santer Kommission im März 1999 erwiesen sich diese Regeln jedoch als zu lax, weshalb die Prodi-Kommission mit einem verschärften Verhaltens-Kodex antrat.

¹⁷⁸ Die Neue Politische Ökonomie liefert mit der "Anziehungskraft des größten Haushalts" (Vaubel) ein theoretisches Argument für die hohe fachliche Qualität. Organisatorisch erfüllt der strenge *concours* diese Aufgabe für den Verwaltungsapparat. Bei den politischen Ämtern spielt hingegen die fachliche Qualität eine nachgeordnete Rolle, wie z.B. die Anhörungen der Santer-Kommission 1995 teilweise demonstrierten. Hierin ähnelt die Kommission eher einer Regierung als einer Verwaltung. Dieser Umstand war auch häufig Gegenstand nationaler Debatten um die Qualifizierung der entsandten Kommissare.

¹⁷⁹ Nach französischem Vorbild hat jedes Kommissionsmitglied sein persönliches Kabinett, wo das Arbeitsprogramm vorbereitet, Kontakte nach außen gehalten und horizontale Abstimmung in den Montagssitzungen der einzelnen Kabinettschefs geleistet wird. In der Zwölfergemeinschaft arbeiteten rund 300 Mitarbeiter in den 17 Kabinetten (Ludlow 1991:94).

¹⁸⁰ Präsident Santer schlug im September 1996 eine Organisationsreform vor, die die Besetzung der politischen Posten in der Kommission unterhalb der Kommissare betrifft. Als Begründung wurden Kontrollmängel und Ineffizienzen angegeben, die aus der politisch bestimmten Besetzungspraxis resultierten. Die Folgen dieser Praxis seien Vakanzen und Qualifikationsmängel bei Posten unterhalb der Kommissare. Dies führe zu Steuerungs- und Kontrolldefiziten sowohl innerhalb der Kommission als auch hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit insgesamt (Financial Times 26.9.1996:1). Unter diesen Bedingungen ist *policy entrepreneurship* wesentlich leichter möglich als bei einem bürokratischen System, das im Sinne Webers zu hierarchischer Führung in der Lage ist.

¹⁸¹ Z.B. Eigennutzenorientierung, die mit einer zweiten Amtsperiode oder einer späteren nationalen Karriere kalkuliert, wofür das Wohlwollen der jeweiligen Regierung erforderlich ist (Vaubel 1992; Vibert 1995). Das Argument erscheint jedoch angesichts der Vielfalt der für Karriereentscheidungen relevanten Faktoren eher unterkomplex zu sein.

¹⁸² Vgl. das Schwerpunktheft der *Revue Française de Science Politique* zur Europäischen Kommission. Abéles/Bellier (1996) sprechen dort von einer "culture politique du compromis", die die Arbeit der Kommission präge. Es gebe eine gemeinsame Kultur innerhalb der Kommission, die sich aus der multikulturellen Zusammensetzung ihrer Glieder herausgebildet habe.

Welche Orientierung im Einzelfall, innerhalb eines Politikfeldes oder während einer bestimmten Integrationsphase vorherrscht, hängt vor allem vom Politikstil ab, den die Kommission pflegt. Obwohl gerade in diesem Punkt die Behandlung der Kommission als homogener Akteur nur schwerlich aufrechterhalten werden kann, weil sich hier die Politikfeldspezifika und unterschiedlichen Arenen, Normen und Regeln in den Vordergrund schieben, lassen sich einige Politikmodi unterscheiden, die zu verschiedenen Zeiten während des Integrationsverlaufs vorherrschend waren:

Wallace (1996; 1996b) nennt Partnerschaft, Verhandlung, Segmentierung, Kooption und konkurrierende Stile. Folgt man dieser Strukturierung, so bedeutet das für die interne Verfaßtheit und die Arbeitsweise der Kommission einen mehrfachen Orientierungswechsel im Zeitverlauf.

Ein partnerschaftlicher Stil findet sich bei der sogenannten Monnet-Methode (Wallace 1996:145ff). Dem supranationalen Integrationskonzept verpflichtet entsteht europäische Politik aus dem gemeinsamen Organhandeln des „Tandems“ Rat/Kommission. Die Kommissionsrolle entspricht weitgehend dem Auftrag der Verträge und der theoretischen Konzeption der frühen Integrationstheorien. Dieses Konzept funktionierte bis zu de Gaulles „Politik des leeren Stuhls“ 1965. Mit dem Luxemburger Kompromiß als Lösung dieses verfassungspolitischen Konflikts und der darin ausgedrückten Rücksichtnahme auf vitale Interessen der Staaten wurde nicht nur eine faktische Veto-Möglichkeit und die Fortsetzung des Einstimmigkeitsprinzips beschlossen.¹⁸³ Dies läutete auch den Übergang zum Verhandlungsmodus ein, der als vorherrschend für die 70er Jahre der europäischen Integration angesehen wird. Für die Kommission war dieser Wandel mit einer internen Segmentierung der verschiedenen Generaldirektionen und einer wachsenden Konkurrenz zwischen den einzelnen Kommissaren und den Generaldirektionen verbunden (Peters 1994:13ff; Wallace 1996b:47). Damit wurde in der Kommission nachvollzogen, was zuvor im Rat bereits begonnen wurde und sich im weiteren Verlauf parallel fortsetzte. Aus dieser Zeit stammen Erfahrungen mit problemunangemessenen Lösungen, Überregulierung, Ineffizienz und Blockaden, die mit dem Begriff „Eurosklерose“ bezeichnet werden. Die Kommission leistete durch ihre interne Verfassung ihren Beitrag zu dieser Entwicklung. Partnerschaftlicher und Verhandlungsmodus stellen aber lediglich Idealtypen dar, die in bestimmten Integrationsphasen dominierten, aber nie in Reinform auftraten. Bis heute finden sich nicht nur Beispiele für die partnerschaftliche Integrationsmethode und für *bargaining*, sondern für eine wesentlich breitere Palette von Politikmodi. Das stützt den Befund von Wallace (1996b), wonach nicht nur eine hohe politikfeldspezifische und innerorganisatorische Differenzierung und Segmentierung Platz greifen, sondern daß die Konkurrenz der Politikstile zum Kennzeichen der europäischen Politik nach Maastricht geworden ist. Dies drückt sich in der Kommission in der Weise aus, daß einzelne Generaldirektionen ihre eigene Kultur, Arbeitsweise und Außenbeziehungen pflegen.

¹⁸³ Im EWGV war von Anfang an ein Stufenplan von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit als genereller Entscheidungsregel angelegt. Damit sollte eine wichtige Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der EG geschaffen werden. 1965 scheiterte der Schritt am Veto de Gaulles und seiner „Politik des leeren Stuhls“. Der informelle Luxemburger Kompromiß schrieb ein faktisches Veto-Recht für jeden Mitgliedstaat bis in die 80er Jahre fort, ehe mit der EEA weite Bereiche des Gemeinschaftsrechts mit 2/3-Mehrheit entschieden wurden. Maastricht setzte diesen Prozeß fort, wenngleich im EGV immer noch Bereiche einstimmig entschieden werden und in den neuen Vertragsteilen zum Teil doppelte Entscheidungsregeln (einstimmige Entscheidung darüber, ob anschließend mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden soll in der GASP (Art.J3 (13) EUV) gelten.

Die Vielfalt der einzelnen Verfahrenstypen und Politikphasen¹⁸⁴ (Spence 1994, Docksey/Williams 1994, Rometsch/Wessels 1994), die ein Vorschlag sowohl innerhalb der Kommission als auch zwischen den Organen durchläuft, ist bereichernder Ausdruck dieser Stilmischung. Einerseits liefert dieses System zahlreiche Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten. Andererseits läßt sich kaum vorhersehen, welchen Verlauf eine ursprüngliche Idee oder ein bestimmter Vorschlag nimmt. Die bürokratische Dichte dient den Staaten als ein Frühwarnsystem und erlaubt Vetos noch weit vor einer Behandlung im Ministerrat. Zugleich überfordert sie die Interessenvertreter eines einzelnen Staates bei der für eine gezielte Manipulation notwendigen Informationsverarbeitung.

Damit entsteht die paradox anmutende Situation, daß einerseits diese Verfaßtheit Führungsprobleme für die politische Spitze der Kommission schafft. Zugleich erweisen sich aber gerade die Ursachen dieses Führungsproblems als Teil der Handlungsfähigkeit der einzelnen Untereinheiten der Kommission. Die Generaldirektionen und Abteilungen haben sich den restriktiveren Bedingungen der Verhandlungsphase gegenüber der Zeit der partnerschaftlichen Monnet-Methode angepaßt bzw. sie profitieren von exogenen Einflüssen wie Paradigmenwechseln in den Staaten oder internationalen Veränderungen wie dem Ende des Kalten Krieges. Sie haben gelernt, auch unter diesen Umständen handlungsfähig zu bleiben bzw. sogar ihre Spielräume auszudehnen. Damit fällt es der Kommission schwerer ein Profil zu entwickeln, sektorübergreifende Paketlösungen anzubieten¹⁸⁵ oder gar auf ein bestimmtes verfassungspolitisches Ziel hinzusteuern. Tentative Politik und Hoffen auf positive Verläufe eigendynamischer Prozesse gewinnen an Gewicht.

Die positive Seite dieser Entwicklung besteht darin, daß sich die Kommission damit nicht zum Anwalt einer bestimmten Integrationsentwicklung macht, sondern jedes Konzept an irgendeiner Stelle seinen Ausdruck findet. Die Untereinheiten der Kommission zeigen sich in höherem Maße an die Besonderheiten ihres Aufgabenbereichs angepaßt und sind eher in der Lage, die wesentlichen Aufgaben zu erfüllen: Problemlösen, Interessen ausgleichen, Ideen produzieren oder aufgreifen. Aus dieser Sicht gerät das Beziehungsgeflecht für die *policy-entrepreneurs* aus den Verwaltungsebenen der Kommission zum Vorteil.

Es finden sich aber nicht nur Beispiele, in denen die Verwaltungsbereiche der Kommission als *entrepreneurs* auftreten¹⁸⁶. Auch für die politischen Spitzen sind nicht nur Ambitionen (Peters 1994:13f), sondern Fälle dokumentiert, wo solche Führerschaften zu Integrationsergebnissen geführt haben.¹⁸⁷

Für die Frage nach der Erweiterung von Handlungsfähigkeit der Kommission bedeutet das, daß die Kommission dann handlungsfähig ist bzw. ihre Spielräume erweitern kann, wenn sie sich den spezifischen Bedingungen ihres Aktionsfeldes anzupassen versteht. Wo der

¹⁸⁴ An Verfahren läßt sich unterscheiden (Spence 1994) Koordination, *decision-making* durch Verfahren des Kommissions-Kollegs oder der Kabinette, Habilitationsverfahren, Schriftliche Verfahren, Verfahren im Rahmen der Kommissionsfunktion als Hüter der Verträge. Für *policy formulation* werden sechs Phasen unterschieden (Spence 1994): the initiation phase, the drafting phase, interservice coordination, agreement between specialised members of cabinets, by Chef de cabinets, by the College itself.

¹⁸⁵ Dieses Instrument wird als Mittel zur Herstellung von Verhandlungslösungen besonders hervorgehoben (Wallace 1990; Wessels 1991; Scharpf et al. 1992; Mayer 1994).

¹⁸⁶ Vgl. Hargrove 1987; Eichener/Voelzkow 1994; Schink 1993; Bach 1992, 1993, 1995; Tömmel 1994.

¹⁸⁷ Über diese Rolle des früherer Kommissionspräsidenten Delors herrscht weitgehend Einigkeit (Zysman/Sandholtz 1989; Vaubel 1994; Ross 1995).

Verhandlungsmodus dominiert, werden andere Steuerungstechniken und Strategien verlangt als dort, wo weitgehende Einigkeit besteht und die Kommission eher die Rolle eines Umsetzers der gemeinsamen Interessen der Beteiligten einnimmt.

Auf die Kritik an der zu geringen horizontalen Koordination innerhalb der Kommission und der politischen Führungsschwäche, wie sie seit den 70er Jahren wiederholt geäußert wurde und im Grunde bis heute zur Forderung nach einer Reform der Kommission führt, hat die Kommission intern reagiert. Der ehemalige Kommissionspräsident Delors zeigte bemerkenswerte Führungsqualitäten trotz oder in einigen Fällen weil die Kommission nicht homogen auftritt sondern den Umständen angemessen. Auch ihre innerorganisatorische Anpassungsfähigkeit stellte sie nach dem Wechsel auf dem Posten des Generalsekretärs und der anschließenden Reformschritte unter Beweis¹⁸⁸, erreichte aber bis heute keine grundlegende Organisationsreform.

Sowohl der politische als auch der administrative Teil der Kommission bietet Ansatzpunkte für nationale Einflußnahme. Das kann z.B. über die *briefings* von politischen Kommissionsmitgliedern durch ihre jeweiligen nationalen AStV-Vertreter oder durch „trojanische Pferde“ geschehen, d.h. Mitglieder, die in geringerem Maße am Gemeinschaftsinteresse orientiert sind.¹⁸⁹ (Spence 1994:107) Wegen der teilweise hohen Autonomie der einzelnen Verwaltungsteile der Kommission muß eine solche Zugangschance zum innerorganisatorischen Entscheidungssystem der Kommission aber noch nicht bedeuten, daß solche Versuche auch erfolgreich sind. Vielmehr dienen diese Kontakte ebenso wie die umgekehrte Variante des Maskierens einer Politik oder des Ausschlusses bestimmter Akteure dazu, Bedingungen für erfolgreiche Strategien zu sondieren und Ausgangsbedingungen zu verbessern.

Infolgedessen kann trotz der in einigen Fällen vorhandenen nationalen Orientierungen der einzelnen Kommissionsmitglieder und ihrer politischen Beamten weder das Kolleg noch die Kommission als Ganze als Forum zur Verhandlung nationaler Interessen angesehen werden. Die Reputation des Organs hängt - ebenso wie in den anderen supranationalen Organen - in hohem Maße von seiner Aufgabenerfüllung ab. Dazu zählt explizit die idealtypische Vertretung des Gemeinwohls der Gemeinschaft. Dem steht als organisatorisches Gegenstück der Rat gegenüber, in dem die Interessen der Einzelstaaten vertreten werden.

Insofern entspricht es - selbst unter der Annahme der Eigennutzenorientierung der einzelnen Mitglieder - ihrem Interesse als Individuum und als Kolleg, die Vertragsziele und Eigeninteressen der Organisation zu erfüllen. Zwar finden sich wiederholt Fälle, wo das Handeln eines einzelnen Kommissars mehr oder weniger offen persönlich motiviert war bzw.

¹⁸⁸ Zu Einzelheiten der Organisationsreform vgl. Fitzmaurice 1994. Als groben Indikator ihrer Handlungsfähigkeit läßt sich ihrer quantitativer *output* heranziehen. Danach hat die Kommission eine beträchtliche Arbeitsproduktivität pro Beamten erreicht und halten können, wie Wessels (1996:188) für den Zeitraum 1960-1990 dokumentiert. Da die 90er Jahre eher als Konsolidierungsphase und Vorbereitung auf die WWU angesehen werden, trägt für dieses Jahrzehnt der genannte Indikator kaum mehr, weil sich die Leistung der Kommission nicht in der Vorschlagszahl ausdrückt.

¹⁸⁹ Daß zumindest von mitgliedstaatlicher Seite solche Erwartungen bestehen, zeigen die Abberufungen von hohen politischen Ämtern in Kommission und EuGH (Ludlow 1991). In diesen Fällen wird davon ausgegangen, daß die Regierung die europäische Karriere wegen eines zu geringen Eintretens für die nationalen Interessen beendete.

zugunsten seines Heimatlandes oder seiner „Klientel“¹⁹⁰ ausfiel. Insgesamt handelt das Kolleg jedoch „europäisch“ und hat eine Reihe innerorganisatorischer Verfahren entwickelt¹⁹¹, die seine Aufgabenerfüllung sichern helfen. Für die Kommission ist ihre Gemeinschaftsorientierung und Überparteilichkeit eine Steuerungsressource, über die sie grundsätzliche Unterstützung für ihr Handeln erhält. Dazu gehört auch, daß (bislang) jedes Land im Kolleg repräsentiert¹⁹² wird, weil dadurch ihre Entscheidungen eine höhere Akzeptanz und Legitimität erhalten.

Damit zeigt sich die Kommission heute als eine Organisation mit vielen Gesichtern. In bezug auf ihre innere Hierarchie weist sie aufgrund der strukturellen Unterschiede zwischen den politischen Kommissionsmitgliedern und den Verwaltungsbeamten Hindernisse für eine effiziente Führung auf. Umgekehrt erweist sich die hohe Segmentierung und Anpassungsfähigkeit der einzelnen Generaldirektionen an ihre Aufgabenbereiche als ein Zeichen von Lernfähigkeit und Flexibilität im Umgang mit den vielfältigen Restriktionen, die die Arbeit der Kommission bestimmen. Dieser Unterschied zwischen politischem und administrativem Teil der Kommission wird noch verstärkt durch die Persistenz der Verwaltung, ihren Informationsvorsprung, die vielfältigen Filter der Verfahrensstufen, über die Informationen selektiert und vertikale Kontrolle unterlaufen werden können. Dennoch hat sich die Kommission unter ihrem Generalsekretär Williamson zu einer Verbesserung ihrer horizontalen Kooperation in der Lage gezeigt.¹⁹³

Daraus resultieren zwar nicht für alle beteiligten Verwaltungsteile die gleichen Chancen, ihre Ziele zu verwirklichen, aber trotz der zum Teil erheblichen Unterschiede in der Personal-, Finanz- und letztlich Machtausstattung der einzelnen Generaldirektion können durch horizontale Absprachen die Voraussetzungen für die Politikfähigkeit der Kommission insgesamt verbessert werden. Im einzelnen trifft dies auch für die Voraussetzung für *policy-entrepreneurship* durch die einzelnen Fachbeamten zu.

Der Grad an Autonomie der Generaldirektionen und einzelner Direktorate, die eigene Verwaltungsstile und Arbeitsweisen entwickelt haben, hat den dort handelnden Personen weite Gestaltungsspielräume eröffnet. Zugleich fehlt eine vereinheitlichende parteipolitische Ausrichtung oder Ideologie (Donnelly 1993:75) und diese Verwaltungsteile rekrutieren sich

¹⁹⁰ Nicht nur nationale Herkunft prägt die Einstellungen und Verbundenheiten der politischen Akteure. Da es sich um eine politische Besetzung handelt, werden in der Regel Kommissionsmitglieder berufen, die in Parteien oder Verbänden bereits politische Ämter ausübten. Für diese organisatorische Herkunft gilt das Argument in gleicher Weise.

¹⁹¹ Ein formales Instrument zum Schutz vor einseitiger Parteinahme ist das sogenannte Habilitationsverfahren (Spence 1994). Jede Initiative muß vom gesamten Kolleg gegengezeichnet und gemeinsam angenommen werden, ehe sie die Kommission verläßt. Zu diesem internen System der *checks and balances* kommt - ungeachtet der politischen Rhetorik - die hohe Reputation, die die Kommission bei den Regierungen genießt.

¹⁹² Die großen Staaten entsenden zwei Kommissare, die übrigen je einen.

¹⁹³ Vgl. Ludlow 1991; Fitzmaurice 1994; Spence macht dafür insbesondere den neuen Generalsekretär Williamson verantwortlich. "Under Williamson the Commission saw an enormous expansion of its role and responsibilities after 1989 when it was set to become, as Williamson argued, part of the "future administration of the central institutions of the greatest civil power of world (Williamson 1991)" (Spence 1994:1029). Auch Ludlow (1991) kommt zu einer überaus positiven Bewertung hinsichtlich der Effizienzsteigerung des Generalsekretariats und seiner Koordinationsaufgabe unter Williamson.

selbst (Bach 1992). Zusammengenommen bestehen somit günstige organisatorische Voraussetzungen für die angenommene Entscheidungsorientierung.

Zwar trifft der Befund „fragmentierter Problemwahrnehmung und -bearbeitung“ (Grande 1994:195) auch innerhalb einzelner Politikfelder¹⁹⁴ zu, was bereits durch stark zwischen und auch innerhalb von Politikfeldern variierende Kompetenzen (Kohler-Koch 1992a:109) erklärt werden kann, aber daraus lassen sich lediglich unterschiedliche Politikergebnisse erklären und es unterstützt die Annahme, daß die Kommission weniger an stringenten Politikfeldergebnissen orientiert zu sein scheint. Für die Frage der Erweiterung von Handlungsfähigkeit der Kommission läßt sich der Befund eher als flexible Anpassung an Handlungsbedingungen interpretieren, die sich zwar in einer disparaten und fragmentierten Entscheidungsstruktur (Pag 1987:474) ausdrückt, die aber durch eine intern verbesserte Koordination, eine gemeinsame Kultur und nachweisliche Führungserfolge unter Delors (Ross 1995) für die Kommission keineswegs negativ bewertet werden muß.

Hinzu kommt, daß Koordinationsprobleme in noch größerem Maße den Ministerrat und seinen administrativen Unterbau kennzeichnen (Wessels 1991:141), wodurch sich der organisatorische Befund für die Kommission relativiert.

D.1.2.2 Ein erstes Tandem: Rat und Kommission

Der Europäische Rat und die Ministerräte sind die Gremien, in denen die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zusammen über gemeinschaftliche Politik entscheiden. Die Räte sind keine bloßen Verhandlungsforen, sondern eingebunden in das institutionelle System der Gemeinschaft¹⁹⁵. Dieses System soll Kontinuität gewährleisten, Verhandlungskosten senken und gemeinsame Normen entwickeln, die ihrerseits zu Stabilität, Disziplin und problemangemessenen Lösungen beitragen sollen. Dabei ist Normbildung weniger Aufgabe des Rates. In der Arbeitsteilung der Organe kommt ihm vor allem die Aufgabe zu, Ideen in praktische Politik umzusetzen. Über allgemeine Prinzipien wird hingegen kaum diskutiert (Hayes-Renshaw/Wallace 1995).

Aus dieser Überlegung wurde das Initiativrecht aus dem zwischenstaatlichen Verhandlungsprozeß ausgelagert und der supranationalen Kommission übertragen, die damit die beschriebene Schlüsselstellung einnimmt, auch wenn sie sich in den verschiedenen Phasen unterschiedlich beteiligt bzw. beteiligen kann. Als ein Grund für diese Aufgaben- und Machtteilung wird angegeben, daß eine Bündelung der exekutiven und legislativen Macht in einem kollegialen Organ der Mitgliedstaaten die Effizienz und Effektivität europäischer Entscheidungen nicht steigern würde (Bulmer/Wessels 1987; Hayes-Renshaw/Wallace 1995:560). Generell erwarten sich die Staaten - ungeachtet welchen Kommissions-Idealtyp¹⁹⁶ sie präferieren - die Bereitstellung öffentlicher Güter¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Zur Umweltpolitik vgl. Reh binder/Stewart 1985, Héritier et al. 1994; zur Technologiepolitik Schneider et al. 1994; Grande 1994, 1995; Peterson 1994; zur Sozialpolitik Majone 1992; Cram 1993, 1994; Leibfried 1996.

¹⁹⁵ Wenngleich sie im Verlauf der Integration eine unterschiedliche primärrechtliche Stellung einnehmen (Kirchner 1992; Hayes-Renshaw et al. 1989).

¹⁹⁶ Wenn nach der Stellung der Kommission gegenüber dem Rat gefragt wird, stehen hinter den Bewertungen häufig unausgesprochene Annahmen, wie diese Rolle idealtypisch auszusehen hat. Rometsch/Wessels (1994) unterscheiden Orientierungsmodelle - allwissendes, technokratisches und überparteiliches Steuerungszentrum (mit Analogien zu Platons Philosophenregierung), Regierung in einem föderativen Staat, vollkommen abhängiges Sekretariat des Rates, "promotional broker" im verflochtenen Mehrebenensystem des kooperativen

Durch das verflochtene Entscheidungssystem der EU sieht sich der Rat mit ähnlichen Beschränkungen seiner Handlungsmöglichkeiten konfrontiert wie die Kommission. Durch die schrittweise Aufwertung des EP im Laufe der Integration und insbesondere durch die Übertragung von Mitentscheidungsrechten an das EP muß der Rat auf die dort formulierten Interessen Rücksicht nehmen. In der vertraglichen Selbstbindung an die Interpretationen europäischen Rechts durch den EuGH besteht eine weitere Beschränkung der zentralen Entscheidungsfunktion des Rates.

Weil im Rat die Regierungen über europäische Rechtsetzung verhandeln, wird er auch als das „intergouvernementale“ Organ - im Unterschied zu den am Gemeinschaftsinteresse orientierten „supranationalen“ Organen Kommission, EP und EuGH - bezeichnet. Als lediglich formale Feststellung, daß Regierungsvertreter untereinander verhandeln, ist diese Bezeichnung unbestritten. Wird damit jedoch noch eine inhaltliche Orientierung in Richtung „Vertretung nationaler Interessen“ verbunden, so erscheint diese Vorstellung zumindest problematisch. Denn im Unterschied zu den EU-Organen ist das dem Bild des intergouvernementalen Organs zugrundeliegende Interesse erheblich mehrdeutiger. Die im Rat versammelten Akteure sind erstens nicht die einzigen Vertreter nationaler Interesse auf europäischer Ebene. Sie haben auch nicht nur ein Interesse, sondern im Vergleich der verschiedenen Ministerräte können sich dort durchaus nationale Interessenunterschiede widerspiegeln¹⁹⁸. Zweitens wird nach dieser Sicht unterstellt, daß nationale Interessen von außenpolitischen bzw. hier europäischen klar zu unterscheiden sind. Wie in den Vorstellungen der Fusions-These (Wessels 1992, 1997) oder der Mehrebenenverflechtung (Scharpf 1985) zum Ausdruck kommt, ist europäische Politik aber nicht mehr klassische Außenpolitik sondern eher europäische Innenpolitik. Das zeigt sich nicht nur in den Gegenständen¹⁹⁹, sondern auch in der Art der Entscheidungsfindung. Nationale Vertreter entscheiden nicht isoliert sondern in Verbindung mit Vertretern der internationalen und substaatlichen Ebenen. Teilweise sind diese Kontakte institutionalisiert, teilweise finden sie im jeweiligen diffusen Willensbildungsprozeß der Staaten statt.²⁰⁰ In den Gremien verhandeln sie nicht isoliert, sondern gemeinsam mit Vertretern europäischer Einrichtungen²⁰¹. Die Agenden auf diesen Beratungen sind das Ergebnis vielfältiger gemischter Prozeduren, die insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Kommission und den Dienststellen des Rates

Föderalismus - für die es einzelne empirische Belege oder theoretische Begründungen gibt, ohne daß ein einzelnes Modell in Reinform die Stellung der Kommission zu erfassen vermag. Dennoch tendieren die Autoren dazu, die Funktion der Kommission als *broker* zu umschreiben.

¹⁹⁷ Informationelle Güter, Senkung der Verhandlungskosten, Erhöhung der Effizienz des Entscheidungssystem, Bereitstellung von Ideen und Innovationen für Handlungsfähigkeit, Stabilität, Akzeptanz, Normen, Regeln, Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, usw.

¹⁹⁸ Solche Divergenzen bestehen zwischen Finanz- und Agrarminister, weil einmal finanzielle und im anderen Fall Klientelinteressen, hier der Bauern, vertreten werden.

¹⁹⁹ Z.B. Bildung, Kultur, Polizei, Fremdenverkehr, Armut, Infrastruktur, Forschung oder Geld sind Politikbereiche, die in weniger integrierten Regionen der Welt in der Regel von gemeinschaftlichen Regelungen ausgenommen sind.

²⁰⁰ Die Theorien der Internationalen Beziehungen berücksichtigen das z.B. in Mehrebenen-Spielen (vgl. Putnam 1988; Evans et al. 1993; Deutsch 1995).

²⁰¹ Zu den Abläufen der Ratssitzungen vgl. Beutler et al. 1993, zur quantitativen Entwicklung von Treffen, teilnehmenden Personen, legislativem *output*, der Bedeutung der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren, etc. vgl. Sloot/Verschuren 1990; Wessels 1991:138ff; Engel/Borrmann 1991; Engel/Wessels 1992.

betreffen. Die Sitzungen des Rates werden von COREPER²⁰² vorbereitet, der damit auch der Hauptansprechpartner der Kommission bei der Ausarbeitung der Initiativen ist.²⁰³ Vor diesem Hintergrund erweist sich das Bild der intergouvernementalen Veranstaltung im Sinne einer isolierten Verhandlung der Regierungsvertreter als irreführend²⁰⁴.

Wie bereits für die Kommission gezeigt wurde, existiert im Rat nicht nur ein einziger Politikmodus. Auch hier lassen sich, - wenn auch mit anderer Gewichtung - verschiedene Stile beobachten, die in Konkurrenz stehen oder amalgamieren. Im Rat wird nicht rein interessenorientiert entschieden²⁰⁵: „Ideas about integration itself, about relationships between members and with the other institutions and about particular approaches to policy or policy doctrines are also important influences on negotiating preferences (Jachtenfuchs 1993)“ (Hayes-Renshaw/Wallace 1995:560).

Innensichten zeigen, daß der Rat auch kein bloßes Verhandlungsforum ist, sondern im Laufe der Zeit eine gemeinsame Identität oder Kultur entwickelt hat.²⁰⁶ Diese kollektive Identität widerspricht dem Bild der Medien, wonach im Rat lediglich nationale Egoisten zusammenkommen, um ein Maximum für ihr Land aus dem Entscheidungsprozeß herauszuholen. Zwar geht diese gemeinsame Orientierung nicht soweit, wie es vom Neofunktionalismus hinsichtlich der Übertragung von Loyalitäten oder der substitutiven Herausbildung einer europäischen anstelle einer nationalen Identität prognostiziert wurde. Aber die Entscheidungsträger sehen sich untereinander als Teil eines gemeinsamen Systems und haben „specific common concerns and shared commitments to the collective arena“ (Hayes-Renshaw/Wallace 1995:564). Ohne Zweifel ist die Einstellung zur Gemeinschaft nicht konstant, sondern diese Zugehörigkeit hat eine sozialisierende Wirkung auf die Beteiligten - wenngleich diese unterschiedlich intensiv ausfallen dürfte und überdies kaum zuverlässig zu bestimmen sein wird. Sie ist aber ein Einflußfaktor für die interne Leistungsfähigkeit des Rates und basiert ganz wesentlich auf dem wechselseitigen Vertrauen der Beteiligten²⁰⁷.

²⁰² Die Abkürzung steht für den Ausschuß der Ständigen Vertreter (ASTV), der als COREPER II auf Botschafterebene und COREPER I auf der Ebene von Ministerialbeamten die Agenden des Rates und die Einteilung der zu behandelnden Sachfragen bestimmt. Im zweiten und dritten Pfeiler existieren noch weitere nationale Gremien, womit die nationalen Interessen noch besser gewahrt werden sollen. Unterhalb von COREPER existieren ca. 150 Arbeitsgruppen, an deren Treffen pro Tag ca. 300-400 Beamte aus den nationalen Verwaltungen teilnehmen. Dort werden ca. 70% der Entscheidungen bereits geklärt, die restlichen Fälle teilen sich zwischen Ministerebene und Verwaltungschefs etwa zu gleichen Teilen auf. (Hayes-Renshaw/Wallace 1995:561f).

²⁰³ Im direkten Vergleich sind COREPER I und II der Kommission fachlich und politisch ebenbüdig. Dazu gibt es eine sogenannte Antici-Group, deren Aufgabe es ist, kurzfristig und flexibel zu vermitteln. Mitgliedern dieser Gruppe ist es als einzigen erlaubt, Ratssitzungen zu unterbrechen. Neben den Vertretern der Mitgliedstaaten gehört ihr ein Kommissions-Mitglied an (Rometsch/Wessels 1994:214).

²⁰⁴ Wessels (1991:140) spricht von der "Spitze einer Pyramide", Hayes-Renshaw/Wallace (1995:563) kritisieren vor diesem Hintergrund die Angemessenheit des Begriffs "intergouvernemental" generell.

²⁰⁵ Diese Annahme wird aus methodischen Gründen in formalen Verhandlungs- und Entscheidungsmodellen zugrundegelegt; vgl. z.B. Bueno de Mesquita/Stokman 1994; Scharpf 1993a, 1994a; Cooter/Drexel 1994; Schneider/Cederman 1995; Peters 1996.

²⁰⁶ Zur Theorie vgl. Müller 1994; Gehring 1994; Risse-Kappen 1996. Zur Empirie vgl. Hayes-Renshaw/Wallace 1995.

²⁰⁷ Hayes-Renshaw/Wallace (1995:564) gewichten diesen Faktor höher als die formale Stimmenverteilung zwischen großen und kleinen Staaten. Bei Vertretern der NPÖ wird von der gegenteiligen Annahme ausgegangen (Vaubel 1996).

Aus dieser Sicht des Rates ergibt sich eine Spannung zwischen den Erwartungen, die innenpolitisch und insbesondere von Wählerseite an die nationalen Vertreter herangetragen werden und ihrer Zugehörigkeit zu der kollegialen Institution, deren Anforderungen hierzu in Widerspruch stehen kann. Dabei haben diejenigen nationalen Ratsmitglieder geringe Probleme mit ihrem Verhalten, bei denen sich europäisches und nationales Interesse weitgehend decken²⁰⁸. Im Konfliktfall kann jedoch innenpolitischer Druck verlangen, gegen die kollegialen Regeln zu verstoßen²⁰⁹, woraus sich unter Umständen hohe Kosten für den Dissidenten ergeben können, selbst wenn sein Verhalten gemessen an den nationalen Forderungen im Einzelfall erfolgreich war.

Auch die begrenzte interne Handlungsfähigkeit des Rates erklärt, warum das formale Entscheidungszentrum auf die Unterstützung der Kommission angewiesen ist. Probleme liegen in der Quantität der zu entscheidenden Gegenstände, konfligierenden Vorstellungen und Ideen hinsichtlich Integration im allgemeinen, „and with the maintenance of mutual trust than with its rules and practices of operation.“ (Hayes-Renshaw/Wallace 1995:563).

Differenziert man diese allgemeine Aussage hinsichtlich der einzelnen Pfeiler, so findet sich im zweiten und dritten Pfeiler eine Fülle institutioneller Unklarheiten und Entscheidungshindernisse. Dies ist Ausdruck des vorrangigen Interesses an Wahrung nationaler Einflußchancen gegenüber europäischer Handlungsfähigkeit. Hierin bestätigt sich der Befund von Wallace (1996b:59), in erster Linie gehe es dort darum, Einflüsse auf die nationale Politik und im zwischenstaatlichen Verhältnis zu erkennen und daraus eine entsprechende Verhandlungsposition zu formulieren.

Was den Politikmodus betrifft, bestehen somit erhebliche Unterschiede erstens zwischen den 70er Jahren und heute und zweitens zwischen den beiden neuen Pfeilern und dem EGV. Im jeweils ersten Fall dominiert nationale Interessenpolitik und prägt den Verhandlungsstil, während ansonsten die oben beschriebene Vielfalt an Politikmodi und Faktoren wie Regelbindungen, Gemeinsamkeiten, Einflüssen durch Kommunikation, Organisationskultur oder institutionelles Lernen die Entscheidungen des Rates mitbestimmen und die Voraussetzungen für Integration verbessern. Diese Verbesserung reicht aber zumeist nicht so weit, daß eine strikt intergouvernementale Führung in der EU durch den Rat als homogener Akteur möglich wäre. Die Entwicklung des Rates zu einem solchen homogenen Akteur zeigt sich in der Bereitschaft zu Vertragsreformen, die Vertiefungen zum Gegenstand hatten, durch die nationale Optionen begrenzt wurden und formale Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene beschlossen wurden. Besonders hervorzuheben ist die Abkehr von der Einstimmigkeit, was die Spielräume der Kommission

²⁰⁸ Die Bedeutung innenpolitischer Faktoren für die Erklärung von europäischer Politik wächst in den integrationstheoretischen Ansätzen (Sbragia 1992; Bulmer 1994; Hix 1995). Darüberhinaus ist generell in den internationalen Beziehungen durch die Arbeit von Putnam (1988) der innenpolitische Faktor neben die Verhandlungen auf internationaler Bühne als zentrale Variable getreten (vgl. z.B. die Fallstudiensammlung von Evans et al. 1993). Dabei handelt es sich bei der EU nicht um eine Konstellation wie bei internationalen Gipfelverhandlungen.

²⁰⁹ Vgl. zu den Bedingungen Olson 1985a, 1985b; North 1988, 1992; Putnam 1988; Evans et al. 1993; Hammond 1996.

deutlich erweitert hat, weil Entscheidungen auch gegen Opposition getroffen werden können²¹⁰

Obwohl sich z.B. in den Schlussfolgerungen des Rates eine Vielzahl solcher einzelner Merkmale feststellen lassen, die eine Entwicklung des Rates in Richtung der Idealvorstellung eines kollegial entscheidenden und homogenen Gremiums nahelegen, beschreibt das nur eine Seite dieses Akteurs. Mit der Ausweitung der Zahl seiner heterogenen Mitglieder(interessen)²¹¹ und der Materien, die europäisch geregelt werden, wird es im Rat zunehmend schwieriger, kollektiv zu handeln und eine Zustimmung der einzelnen Staaten zu einer am Gemeinschaftsinteresse orientierten Politik zu gewinnen.²¹²

Zwar entwickelt sich auch die Organisationsstruktur der Kommission analog zur Ausdifferenzierung der Aufgaben, aber rein quantitativ erscheint es für den Rat als einer Institution, in der gegenwärtig 15 Mitgliedstaaten mit einer Fülle von Fachministerien und administrativen Vertretern versammelt sind, weitaus schwieriger, gemeinsam zu arbeiten als für die im Vergleich dazu homogenere Kommission.

Ein bereits angesprochener Grund für die Regierungskonferenz 1996 war daher vor allem die Unzufriedenheit mit der Problemlösungskapazität des Rates unter den Bedingungen der damals 27 verschiedenen Entscheidungsprozesse (Wessels 1996a). Nicht nur die Zahl verweist auf einen Unterschied zu den Gesetzgebungsprozessen auf nationaler Ebene. Durch die Gewaltenschränkung sind es die Regierungsvertreter, die anders als die nationalen Parlamentarier, unmittelbar exekutiv verantworten und umsetzen müssen, was sie europäisch beschlossen haben. Hieraus erwächst ein Druck, der sich verstärkt, solange die Wahrung der nationalen Souveränität Vorrang vor Problemlösung und europäischer Handlungsfähigkeit hat. Da alle Akteure im Rat in dieser Situation sind, hat sich als Entscheidungsverfahren überwiegend die Überredung anstelle offener Abstimmungen durchgesetzt²¹³. Kein Land bzw. kein Vertreter soll nach Möglichkeit durch europäische Abstimmungen bloßgestellt werden²¹⁴. Entsprechend sind nicht nur die Abstimmungsergebnisse geheim, es finden *de facto* kaum Abstimmungen statt²¹⁵. Das hat

²¹⁰ Zu den demokratietheoretischen Implikationen des Übergangs von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit vgl. Weiler 1992; zu den Verteilungswirkungen in einem konkreten Fall der Umweltregulierung vgl. Holzinger 1994; zum Vergleich der Entscheidungsregeln in unterschiedlichen "politometrischen" Modellen vgl. Bueno de Mesquita/Stokman 1994.

²¹¹ Hier soll nur die quantitative Seite von Erweiterungen betrachtet werden, weil im Unterschied zu klassischer Gipfeldiplomatie die Interessen der neuen Mitgliedstaaten nicht unmittelbar auf mögliche qualitative Veränderungen hochgerechnet werden können, wie das z.B. für die EFTA-Staaten ab 1995 für Umwelt und Soziales erwartet wurde. Mit den Erweiterungen vollzieht sich nicht automatisch die Anpassung an die kollektive Identität, die "Pfadabhängigkeit" von Entscheidungen kommt zum Tragen, den Neuen fehlen die Kenntnisse, wie Interessen am besten umgesetzt werden und wo es institutionelle und personelle Hindernisse gibt. Folglich müßte es sich schon um einen Mitgliedstaat handeln, der so mächtig ist, daß er erfolgreich gegen die herrschenden Spielregeln agieren kann, ohne Sanktionen zu riskieren (wie Großbritannien zeitweise in den 70er Jahren). Bisher hat die Gemeinschaft aber in allen Erweiterungsrounds auf die möglichst komplette Übernahme des *acquis* und sämtlicher informeller Regeln und Normen Wert gelegt hat.

²¹² Einige Autoren plädieren deshalb für eine Verkleinerung der Gemeinschaft, um wenigstens in diesem Rahmen die notwendige Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen (Wallace/Wallace 1995).

²¹³ Statt einer Schlußabstimmung erklärt der Präsident, „man habe daher in dieser Weise entschieden“. Meldet sich kein Vertreter mehr zu Wort, gilt die Entscheidung als angenommen (Wessels 1991:147).

²¹⁴ Ausdruck dieses Verhaltens ist oft auch Entgegenkommen gegenüber dem *laggard*, was Folgen für die inhaltliche Qualität der Entscheidung hat.

²¹⁵ Bulmer/Wessels 1987; Wessels 1991:147; Engel/Wessels 1992; Beutler et al. 1993; Hayes-Renshaw 1995:565. Dieser Befund unterstreicht die Bedeutung von kulturellen Elementen und Kommunikation als Voraussetzungen für Entscheidung.

sich auch nach der Rückkehr zur Mehrheitsentscheidung als vorherrschender Entscheidungsregel der EG nicht grundsätzlich verändert.²¹⁶

Trotz der institutionellen und prozeduralen Probleme hat der Rat bei außergewöhnlichen Ereignissen oft eine große Anpassungsfähigkeit und Entschlußkraft bewiesen.²¹⁷ Hier überzeugen staatszentrierte Erklärungen, die mit Interessenübereinstimmungen unter geringer Beteiligung der supranationalen Organe argumentieren. Die genannten kulturellen Gemeinsamkeiten mögen eine unterstützende Wirkung haben. Im Verhältnis zur Größenordnung gegenüber „geschichtemachenden“ Entscheidungen wie in den Fällen EEA, deutsche Einheit, Maastricht oder Bosnien erscheinen solche „atmosphärischen“ Faktoren von geringerer Bedeutung für den Entscheidungsprozeß zu sein.

Aus Sicht der Kommission ist dabei zentral, daß die Interessenlagen nicht notwendig als konstant angesehen werden müssen.²¹⁸ Bei der angenommenen Interessenlage der Kommission ändert sich daher auch in den sogenannten *high politics* nichts an der Möglichkeit, als opportunistischer Makler zu fungieren, um überhaupt zu einer europäischen Lösung zu kommen.

Insgesamt kennzeichnet das Verhältnis von Kommission und Rat weniger eine eindeutige Stärke der einen oder anderen Seite als vielmehr das durchgängig zu beobachtende hohe Maß gegenseitiger Abhängigkeit. Auch die Wahl „intergouvernementaler“ Problemlösungen – d.h. eine Politikmodus, der rein zwischenstaatlich geprägt ist und sich nicht der supranationalen Organe bedient - schwächt *per se* die Kommission noch nicht. Dieser Verfahrensweg bedeutet keinen vollständigen Ausschluß der Kommission. Vielmehr gewinnt sie absolut gesehen gegenüber dem Ausgangszustand. Denn sie partizipiert in Bereichen, in denen sie zuvor noch geringere Einflußchancen hatte. Nicht nur eine Aufwertung durch Beteiligung folgt hieraus, sondern auch die Möglichkeit, über zusätzliche Kontakte und Information in anderen Bereichen, wo ihre Kompetenzen entwickelter sind, erfolgreicher zu „regieren“ als vor dieser intergouvernementalen Kooperation.

In der Arbeitsteilung mit der Kommission ist der Rat mehr an Problemen als an Ideen orientiert, was für die Entscheidungsfindung tendenziell eher beschränkend als innovativ wirkt. Dennoch gibt es reichlich Beispiele dafür, daß einzelne Staaten (erfolgreiche) Ideen in den Integrationsprozeß einbrachten (Jachtenfuchs 1993, Garrett/Weingast 1993, Wallace 1996b:59). Ein weiterer Unterschied zur Kommission besteht darin, daß der Rat eher an

²¹⁶ Dort wo die Einstimmigkeit gilt, können Regierungsvertreter ihren Dissens zum Ausdruck bringen und gleichzeitig die Vorlage passieren lassen, indem sie an der Abstimmung nicht teilnehmen. Abwesende stimmberechtigte Mitglieder werden nicht als Nein-Stimmen gezählt. Wessels berichtet von Abstimmungen, in denen mehr Staaten abwesend waren, als Ja-Stimmen beim „einstimmigen“ Votum gezählt wurden (Wessels 1991:148).

²¹⁷ Die deutsche Vereinigung, das PHARE-Programm und die Europa-Abkommen sind Beispiele für solche äußeren Anforderungen. Umgekehrt brauchten Entscheidungen wie die Zollunion mit der Türkei oder die Haltung in der Uruguay-Runde viele Jahre, bis ein irgendwie geartetes Ergebnis erzielt werden konnte. Diese Entscheidungen kamen relativ unabhängig von Wahlzyklen zustande. Schließlich ist auch der mehrjährige Krieg in Ex-Jugoslawien zu nennen, wo die Gemeinschaft keine gemeinsame Haltung finden konnte.

²¹⁸ Weder ein Primat für mikroökonomische Präferenzen (Moravcsik 1993, 1995) läßt sich *ex ante* überzeugend begründen, noch irgendwelche unumstößlichen geopolitischen Interessen. Wie die jüngste Vergangenheit gezeigt hat, ändern sich auch in diesen höchst sensiblen Politikbereichen die Orientierungen unter günstigen Umständen.

Einzelinteressenausgleich als am Gemeinschaftsinteresse orientiert ist und dafür die Kommission braucht. Was die Interessenorientierung des „Tandems“ betrifft, kann Wallace zugestimmt werden: „So for both the Commission and the Council the spectrum of interests engaged is partial“ (Wallace 1996:61). Ein nicht unerheblicher Unterschied besteht allerdings im Umstand, daß die Kommission keinem Wähler verantwortlich ist. Daher genießt sie zwar keine direkte Legitimität, ist aber umgekehrt von Wahlzyklen unabhängiger²¹⁹. Der Rat hingegen produziert gerade aus dieser Abhängigkeit Diskontinuitäten (Wallace 1996:61).

Um das Verhältnis von Kommission und Rat und seine Auswirkungen auf die jeweilige Handlungsfähigkeit genauer zu beantworten, hilft eine Unterscheidung der einzelnen Phasen eines Politikzyklus. Beschreibungen²²⁰ der administrativen Prozesse stützen einerseits die Sichten Moravcsiks (1995) und anderer, die von der zentralen Rolle der Regierungen als Entscheider ausgehen. Daraus läßt sich aber nicht automatisch ableiten, die Kommission besitze keinen nennenswerten Handlungsspielraum, welcher über die „Dienstleistungen“ eines *Brokers* und Sekretariats hinausginge. Aus der Analyse der einzelnen Phasen ergibt sich vielmehr, daß es für die Ausdehnung ihrer Handlungsmöglichkeiten weniger darum geht, ob die Kommission im Zentrum des Entscheidungssystems steht.

Rometsch/Wessels (1994:210) kommen angesichts der relativ geringen Ressourcenausstattung der Kommission und hohen gegenseitigen Abhängigkeit der Organe zum Resultat, die Kommission sei kaum ein handlungsfähiger *Policy-Entrepreneur*, wie er in supranationalen Ansätzen beschrieben wird.

Umgekehrt wächst mit den gegenseitigen Abhängigkeiten und europäischen Aufgaben der Koordinationsbedarf in der EU. Alle Akteure im formalen Prozeß sind grundsätzlich daran interessiert, daß eine handlungsfähige Institution die oben genannten öffentlichen Güter bereitstellt. Eingeschränkt wird dieses Interesse mit dem entgegengesetzten an möglichst geringem Souveränitätsverzicht.

In der Konsequenz bedeutet das, daß eine Beschneidung der formalen Rechte der Kommission mit einem Verlust an europäischer Steuerungsfähigkeit bezahlt würde, obwohl diese mit zunehmender Europäisierung von Politikbereichen wichtiger wird. Die Kommission kann von einer steigenden Nachfrage nach Steuerungsleistungen ausgehen. In der Folge werden Kompetenzen formal übertragen oder Handlungen außerhalb des ursprünglich gesteckten rechtlichen Rahmens toleriert.

Interessenkonflikte der Regierungen, worauf die Kommission strategisch reagieren kann, sind daher zumindest doppelt vorhanden. Einmal ist ihre Aufgabe, den optimalen Punkt auf der Transformationskurve zwischen Handlungsfähigkeit und Kontrolle zu finden. Darüberhinaus ist der Verflechtungsgrad in der EU mittlerweile so hoch und die Spielräume eines einzelnen Staates auch innerhalb intergouvernementaler Entscheidungen im Europa der 15 so gering, daß die autonomen Aktivitäten und eigendynamischen Prozesse zugunsten

²¹⁹ Vollständig unbeeinflusst ist sie jedoch nicht, da Wahltermine die Umsetzungschancen mitbestimmen. Als ein Beispiel hierfür spielt Vaubel (1995) die Termine für den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion, die Ratifizierung und die Wahltermine in den Mitgliedstaaten durch.

²²⁰ Vgl. Schmitt von Sydow 1980; Berlin et al. 1987; Hay 1989; Ludlow 1991; Rometsch/Wessels 1994; Spence 1994; Mazey/Richardson 1994.

der Kommission an Gewicht gewinnen. Wo einzelne Staaten Alleingänge ohne europäische Kooperation versuchen, helfen Sachzwänge, eigendynamische Prozesse und hohe *exit*-Kosten den Zielen der Kommission.

Mit der Verflechtung sinken gleichzeitig die effektiven Kontrollmöglichkeiten für die staatliche Ebene. Die Kommission verfügt aus ihrer Position zwischen den Akteuren über Informationsvorsprünge und besitzt eine Reihe von günstigen Eigenschaften, die die Regierungen in geringerem Maße besitzen: Zeit, Flexibilität, ideologische Unabhängigkeit, geringe Verantwortlichkeit und den Vorzug, daß Veränderung mit ihren Zielen ebenso vereinbar ist wie sich Eigeninteressen und Vertragsauftrag entsprechen.

D.1.2.3 Interadministrative Kontakte

Die Kommissionsarbeit wird rechtlich und durch die Mitwirkung der Vertreter der nationalen Fachministerien kontrolliert. Bis es zu einer europäischen Rechtsetzung kommt, durchläuft ein Vorschlag eine Reihe von Prozessen und Institutionen. Darin sind zahlreiche Kontrollstufen eingebaut, wo nationale Vertreter aus der Ministerialbürokratie über die Kommission wachen und gemeinsam mit ihr an Problemlösungen arbeiten.

In der Phase der Initiativformulierung bzw. schon bei der Problemdefinition wirken nationale Sachverständige in mittlerweile rund 600 Arbeitsgruppen²²¹ der Kommission mit (Wessels 1990; 1992; 1996). Bei der Implementierung wird sie in einem ca. 300 Ausschüsse zählenden System der sogenannten „Komitologie“ von den nationalen Beamten begleitet. Hinzu kommen etwa 180 Arbeitsgruppen des Rates, die unterhalb des AStV angesiedelt sind und in denen Kommissions- und nationale Beamte zusammenarbeiten. Bereits die große Zahl an gemischten Gremien und der hohe prozentuale Anteil von nationalen Fachbeamten (Wessels 1996:190ff), die mit europäischen Themen befaßt sind, dienen häufig als Argument gegen die These supranationaler Autonomie der Kommission.

Obwohl formal die Fachminister im jeweiligen Ministerrat die europäischen Gesetzgeber sind, wird dort nur ein sehr geringer Teil von politischen Entscheidungen getroffen. Bis ein Vorschlag den Ministerrat erreicht, durchläuft er ein Ausschußsystem, das die sensiblen Punkte herausfiltern soll. (Spence 1994)

In den Ausschüssen wird nach gemeinsamen Problemlösungen gesucht. Wird eine solche Lösung gefunden, gilt der Punkt als angenommen. Mitarbeiter des Rates halten in einem Protokoll den Diskussionsstand fest, der die Grundlage für die Arbeit auf der nächsthöheren zuständigen Ausschußebene liefert. Darin werden die Themen unterteilt nach geklärten Punkten (A-Punkte) und solchen, für die noch keine Lösung gefunden wurde (B-Punkte). Die offenen Punkte werden an die jeweils nächsthöhere Ebene weitergegeben, bis zuletzt die Fachminister, oder bei besonders sensiblen Punkten, die Staats- und Regierungschefs auf ihren Treffen als Europäischer Rat entscheiden.

In diesen Phasen der Verhandlung zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten in COREPER I und II tritt die Kommission kaum in Erscheinung. Ihre Arbeit ist nach der Vorsondierung und Programmformulierung weitgehend getan. Während der Diskussion im Rat, der Einteilung in A und in B Punkte, in I und in II Punkte (im Ausschuß) sowie bei der Formulierung der unterschiedlichen Arten von Papieren tritt die Kommission kaum in

²²¹ Die Zahl bezieht sich auf die zweite Hälfte der 80er Jahre (Wessels 1996).

Erscheinung, wenn sich ihr Ziel auf die Herstellung einer Entscheidung beschränkt. Wo sie weitergehende Interessen hat und auch Chancen sieht, diese zu erreichen, versucht sie auch Einfluß zu nehmen.

Neben der Entscheidung, ob ein Programmpunkt eher „technisch“ als A-Punkt oder in einem der zuständigen politischen Gremien verhandelt wird, spielt die Wahl des Ausschußstyps eine wichtige Rolle für die Frage, wer sich durchsetzt. In vielen Punkten ist es Teil der politischen Ermessensentscheidung, ob die Weiterbehandlung eines vorab geklärten Punktes in einem mit oder ohne weitreichende Befugnisse ausgestatteten Gremium erfolgt.

Die Aufgabe der Kommission "Umsetzung des Gemeinschaftsrechts" mittels Ausschüssen ist vom Rat mit dem Komitologiebeschluß (Artikel 2 des Beschlusses 87/373/EWG des Rates vom 13.07.1987) eingeschränkt worden (Meng 1988). Danach gibt es nur drei Arten von Ausschüssen (Beratender, Verwaltungs- und Regelungsausschuß) mit nunmehr sieben Verfahrensweisen²²², nachdem sich im Laufe der Zeit 12 verschiedene entwickelt hatten.

Von der Entscheidung über den Typ mit seinem je unterschiedlichen Kompetenzzuschnitt hängt ab, welches Organ tendenziell besser gestellt ist, um seine Interessen zu verwirklichen (Wessels 1996:177). Rometsch/Wessels (1994) berichten von einem Trend, wonach die Kommission die unverbindliche Kooperationsform bevorzugt, während die Ratsvertreter eher den Ausschußtyp mit Kontroll- und Entscheidungskompetenzen wählen.²²³

Generell setzt sich fort, was bereits für den Rat festgestellt wurde: Im Verlauf der Integration hat sich eine eigene Arbeitskultur und ein kooperativer Arbeitsstil entwickelt. Formale Abstimmungen sind ebensowenig üblich wie offene Konflikte. Dafür wurden im Laufe der Zeit subtile Praktiken der Steuerung und Zielverfolgung optimiert (z.B. Zahl und Terminierung der Sitzungen, Umfang und Reihenfolge der Agenda, Vorab-Absprachen).

Auch auf dieser Ebene läßt sich zeigen, daß in unterschiedlichen Integrationsphasen und Politikfeldern die genannten Politikmodi vorherrschten. Das Bild konkurrierender Politikstile trifft auch für die interadministrativen Beziehungen zu, wenn sie als Ganzes betrachtet werden.

Das Interesse der Kommission an Kooperation besteht in der „Problemidentifizierung, Informationssammlung, Optionensicherung und einer ersten Konsensbildung“ (Wessels 1996:172). Wenn die Form der supranationalen Kooperation zur Herausbildung eines stabilen Vertrauensverhältnisses beiträgt, was ja auch als eines der Spezifika der EU hervorgehoben worden ist²²⁴, liegt darin eine Möglichkeit, Restriktionen mitgliedstaatlicher Kontrolle zu vermeiden. Kooperation schadet hingegen den Kommissionsinteressen, wenn durch den Ausschluß von einzelnen Akteuren, Desinformation oder selektive Weitergabe von Informationen strategische Vorteile in einzelnen Phasen des Politikprozesses erreicht werden können. Je nach Art des Problems, ihrer Kompetenzen und des Verhaltens ihrer

²²² Vgl. Beschluß 87/373/EWG des Rates vom 13.07.1987, Abl. C 197, S.33ff.

²²³ Bei Rometsch/Wessels (1994:211ff) werden die einzelnen institutionellen Ausprägungen der Kooperation zwischen Rat und Kommission vorgestellt und diskutiert.

²²⁴ Diese Form wird als Gegenposition zur intergouvernementalen Kooperation unter den Bedingungen internationaler Anarchie und ebenso als Position gegen klassischen Föderalismus oder die Vorstellung eines bloßen *Pooling* von Ressourcen gesetzt (vgl. Wessels 1992).

Gegenüber wird sich die Kommission daher für die Vorteile der Vertrauensbildung oder des opportunistischen Verhaltens im Sinne Williamsons (1990) entscheiden.

Spiegelbildlich verhält sich das Interesse an Kooperation und Kontrolle bei den nationalen Beamten. Was im Einzelfall überwiegt, hängt u.a. davon ab, welche Strategien Beamte gegenüber der Kommission verfolgen. Stark vereinfacht lassen sich drei Idealtypen mit unterschiedlichem Interesse an einer Kontrolle der Kommission unterscheiden: Dabei handelt es sich nicht um hypothetische spieltheoretische Möglichkeiten, sondern alle drei lassen sich für die EU jeweils begründen und empirisch nachweisen.

- *Typ a*: Der Verteidiger nationaler oder regionaler Angelegenheiten. Voraussetzung für diese Rolle ist eine Heimatverwaltung, die Konfrontations- und Blockadeverhalten aufträgt und honoriert. Das verlangt entsprechende persönliche Qualitäten.
- *Typ b*: Der neutrale, nur situativ mit Brüssel in Berührung kommende Agent ohne spezifische Interessen, die über die reinen Sachthemen hinausgehen. In diesem Fall lassen sich seine persönlichen und die Voraussetzungen der Heimatverwaltung vernachlässigen. Er entspricht dem Vertreter einer *epistemic community* (Haas 1992)
- *Typ c*: Der Europäer. Er hat ein fachliches und zugleich pro-europäisches Interesse, sieht sich nach der Entscheidung in Brüssel als Anwalt der europäischen Sache, an der er mitgewirkt hat. Seine EU-Kompetenz und Kontaktbeziehungen dienen ihm als persönliche Ressource; teilweise verbinden ihn enge persönliche Beziehungen mit früheren Kollegen, die jetzt in der Kommission arbeiten. Zum Teil wurde er zeitweise von seiner Heimatverwaltung nach Brüssel entsandt.

Welcher Typus an nationalen Beamten in Brüssel überwiegt, wird durch das jeweilige nationale administrative System, die fachliche Qualität und Verhandlungskompetenz, persönliche Merkmale usw. bestimmt, vor allem aber durch seinen politischen Verhandlungsauftrag und seine Entscheidungsspielräume bestimmt und ließe sich nur empirisch beantworten.

Aus den Ergebnissen von Fallstudien und aus theoretischen Überlegungen kann aber gefolgert werden, daß das ganze Spektrum an Ausprägungen vorhanden sein wird. Praktisch existieren auch Mischformen. Das eröffnet der Kommission ein breiteres Spektrum für strategisches Handeln und es bedeutet, daß Restriktionen für die Kommission im wesentlichen durch Akteure des *Typs a* ausgehen, während die anderen Typen kooperative Allianzen zur gemeinsamen Problemlösung, Ideenproduktion und -weiterentwicklung, sowie zur Suche nach Kompensationen für potentielle Verlierer eingehen.

Für die *Typ-a*-Beamten bestehen umgekehrt Restriktionen, die sie für eine erfolgreiche Kontrolle und Durchsetzung ihrer Interessen überwinden müssen: Sie müssen sich gegenüber ihren nationalen Kollegen des *Typs c* durchsetzen, die in der Kommission eine Verbündete besitzen. Und sie müssen mit ihren beschränkten nationalen Ressourcen die Steuerungsvorteile der Kommission auf der europäischen Ebene zu kompensieren versuchen.

Die Kommission setzt die Agenda, kann unter Umständen bereits in der Frühphase Kompensationsangebote unterbreiten, wobei sie die Mittel dafür von an einer bestimmten Maßnahme interessierten Staaten erhält, sie schlägt die Rechtsgrundlage und damit die

Entscheidungsregel vor, kooperiert eng mit der jeweiligen Präsidentschaft und dem Generalsekretär des Rates (Egger 1994). Sie nimmt Einfluß auf die Problemdefinition, liefert unabhängige Fachgutachten und mobilisiert externe Unterstützung, zeigt Persistenz und kann versuchen, einzelne Vertreter in bestimmten Phasen von Informationen oder Teilnahmemöglichkeiten fernhalten.

Demgegenüber sind die Einflußchancen von Beamten aus einem einzigen Land eher begrenzt. Es ist auch nicht gewährleistet, daß die gleiche personelle Kontinuität gewahrt ist, wenn es um Fragen geht, bei denen mehr als ein Ressort bzw. eine Abteilung direkt berührt wird.

Als Argument für die Kontrollfähigkeit der mitgliedstaatlichen Vertreter wird oft die quantitative Entwicklung der Ausschusssitzung²²⁵ und der Anstieg des Personals in den Ständigen Vertretungen herangezogen (Hayes-Renshaw et al. 1989). Mit dem rein quantitativen Anstieg erhöht sich aber nicht automatisch die Kontrolleffizienz. Auch innerhalb und zwischen den verschiedenen Ausschüssen findet ein Wettbewerb um Einflußpositionen statt. Die Kommission kann hierauf Einfluß nehmen, weil sie in der günstigsten Position ist. Umgekehrt betrifft der Versuch der Einflußnahme auf den Politikprozeß nicht nur die Kommission und ihre Ausschüsse, sondern auch den Rat selbst. Die nationalen Beamten zeigen ein großes Interesse, an den Ratsitzungen teilzunehmen (pro Land mit maximal 6 Personen). Damit stellt sich für die politische Führung ein ähnliches Problem in bezug auf die Abwehr von Einflußmöglichkeiten wie im Fall der Kommission - das grundsätzliche Interesse der Verwaltung an Einflußnahme und an autonomem Handeln immer vorausgesetzt

Die Kontrollfähigkeit der nationalen Vertreter unterscheidet sich außerdem je nach Mitgliedstaat erheblich. In den letzten 30 Jahren wurden zwar nationale Beamte doppelt so häufig mit europäischer Thematik befaßt und 40% aller deutschen Ministerialbeamten waren regelmäßig an europäischen Maßnahmen beteiligt (Wessels 1996:179). Jedoch ist gerade bei kleinen Staaten oder jüngeren Mitgliedern eine begrenztere Kontrollfähigkeit zu erwarten, als dies ausgerechnet bei der Bundesrepublik der Fall ist.

Besonders differenziert fällt die Zusammenarbeit zwischen Kommission und nationalen Verwaltungen bei der Arbeit an der Operationalisierung von Ratsbeschlüssen aus. Die verbindlichen Beteiligungsformen der Durchführungsausschüsse weisen - wie erwähnt - eine große Vielfalt auf.

Die Vielfalt an Handlungsoptionen, die sich aufgrund unterschiedlicher Beamtenorientierungen bei der Rechtsetzung zeigt, setzt sich bei der Implementation fort.

Oft erscheinen die an europäischen Entscheidungen beteiligten nationalen Beamten als Anwalt der europäischen Maßnahme. Sie versuchen bei der Umsetzung in nationales Recht Änderungswünsche abzuwehren, die den Sinn der Maßnahme zu weit beeinträchtigen würde. Unterstützt werden diese Beamten darin von der Kommission, die als Hüterin der Verträge über Einhaltung der Fristen und den „Geist“ der Entscheidung wacht. Zu dieser

²²⁵ Wessels (1996:173) weist eine Vervielfachung der Ausschusssitzungen im Rat in der Zeit von 1960 bis 1975 nach, wo es nach Wallace (1996b) den Wechsel im Politikmodus gab, der eine stärkere nationale Interessenwahrung nach sich zog.

europäischen Allianz gesellt sich die Berufsgruppe der nationalen Fachleute, die sich auf europäisches Recht und Politik spezialisiert haben.²²⁶

Einen deutlichen Informationsvorsprung mit allerdings unklaren Wirkungen hat die Kommission gegenüber den subnationalen Beamten, die mit dem Vollzug und der Anwendung von Rechtsakten vor Ort befaßt sind. Diese Personen kennen in der Regel kaum die Zusammenhänge der Maßnahme, die sie umzusetzen und anzuwenden haben. Bei Gestaltungsoffenheit und Polyvalenz²²⁷ als durchgängigem Strukturprinzip des Entscheidungsprozesses hat das Folgen für die Qualität der Maßnahme. Aus Sicht der Kommission geht es jedoch primär darum, daß überhaupt angewendet wird und erst in einem zweiten Schritt, wie.

Der Kommission mangelt es an eigenen personellen und finanziellen Ressourcen, um allein auf Implementationsentscheidungen Einfluß zu nehmen und um ihr Kontrollrecht wirkungsvoll ausüben zu können. Unterstützung erhält sie jedoch von der politischen Führungsebene, weil sich Staaten mißtrauen und gegenseitig kontrollieren, sowie von der Ebene der Bürgerinnen und Bürger, denen der Vertrag individuellen Rechte eröffnet. Durch Politisierung von Themen sowie durch Mobilisierung von Öffentlichkeit bzw. Information vor Ort in Verbindung mit der Arbeit der erwähnten professionellen „Europa-Zunft“ (Multiplikatoren, Verbände, Juristen, usw.) hat die Kommission hier in Verbindung mit ihren Klagerechten Handlungsmöglichkeiten, die sich auch auf das interadministrative Verhältnis und die Spielräume der nationalen Beamten auswirken.²²⁸

Die Implementationswirkungen fallen sehr unterschiedlich aus. Sie liegen zwischen Nichtbeachtung, rein formaler Umsetzung mit begrenzter Wirksamkeit, bis hin zur vollständigen und reibungslosen Anwendung. In jedem Fall eröffnen sich aber Handlungsmöglichkeiten für die Kommission. Sie kann in Bereichen tätig werden, die ihr zuvor verschlossen waren. Nach diesem Kriterium spielt es für die Kommission eine untergeordnete Rolle, von welcher Qualität dabei das Ergebnis ist.

Für die Entwicklung der Beziehungen zwischen Verwaltung und politischer Ebene, sowie interadministrativ gibt es unterschiedliche Interpretationen hinsichtlich des Kräfteverhältnisses. Wessels (1996:167) hat die verschiedenen Möglichkeiten gegenübergestellt und die Kräfteverhältnisse anhand der Einflußmöglichkeiten auf die einzelnen Politikphasen diskutiert. Leitfrage ist, wer die Problemverarbeitung und damit den Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente in der ersten Säule der Gemeinschaft beherrscht.

²²⁶ Auf ihre Rolle wird auch im Zusammenhang mit der Rolle des EuGH als Integrationsmotor eingegangen. Dieser hat auf der Grundlage von Art. 177 (234) EGV im Laufe der Zeit ebenfalls ein Netzwerk aufgebaut, dessen Vertreter als europäische Anwälte - teilweise im doppelten Wortsinn - auf nationaler Ebene agieren (Burley/Mattli 1993; Mattli/Slaughter 1995; Garrett 1993, 1995).

²²⁷ Polyvalenz von Kernbegriffen wie Union (Hrbek/Schneider 1980; Schneider 1992), föderal und Integration (Schneider 1977) ist durch abweichende historische Lehren oder kollektive Erinnerung in den Mitgliedstaaten geprägt. Gleiches gilt für die Interpretation der Organe, die in jedem Staat mit etwas anderem verbunden werden. Zwar ermöglichen "Interpretationskorridore" über "dialektische Mehrdeutigkeit" (Schneider 1992) Integrationsfortschritte, doch können sie auch irritieren, weil die Interpretationspolyvarianz auf Kosten der Orientierungsfunktion geht (Wessels 1994:322).

²²⁸ Entscheidende Unterstützung erfährt sie jedoch vom EuGH und dem EP.

Schaubild 2: Verwaltungsmodelle im EG-Mehrebenensystem

Verselbständigung

Unterordnung der Verwaltung

Horizontale Beziehung: Verwaltung - Politik/Regierung				
		Bürokratische Autonomie	kooperatives Verhältnis	hierarchische Unterordnung der Verwaltung
vertikale Beziehung : EG/EU – Mitglied-	Dominanz der nationalen Ebene	1 diplomatische Monopol- verwaltung	2 pragmatisch- funktionale Verwaltungs- und	3 inter- gouvernemental e Lenkung
	kooperatives Mehrebenen- verhältnis	4 Megabürokratie	5 fusionierte Verwaltung	6
	Dominanz der EG-Ebene	7 supranationale Bürokratie	8 Regieren aus der Zweiten Reihe	9 föderale Verwaltung

Quelle: Wessels 1996:167

Aus verschiedenen idealtypischen Staatsmodellen wird jeweils eine andere Rolle der Kommission gegenüber den nationalen Verwaltungen abgeleitet.

In der untersten Reihe dominiert die Kommissionsverwaltung die nationalen Administrationen und verselbständigt sich gegenüber Politik/Regierung (7) oder ordnet sich unter (9). Für die interadministrative Dominanz der nationalen Ebene (oberste Reihe) finden sich drei unterschiedliche Abhängigkeiten gegenüber Politik/Regierung. Zwischen diesen Extremtypen, die das Verwaltungsverhältnis als Nullsummenspiel behandeln, sind die „Mehrebenenbeziehungen von inner- und zwischenstaatlich angesiedelten Verwaltungen“ (mittlere Reihe) angesiedelt. Sie haben zwei Ausprägungen:

- das „Mehrebenenkartell“, das andere Akteure aus dem Politikprozeß herausdrängt und an die Stelle ein *gouvernement de comités* (Wheare 1955; Sidjanski 1989) setzt, wodurch der Erosionsprozeß des atomisierten Verfassungsstaates (Wessels 1994:58ff) gefördert wird;

- die „fusionierte Verwaltung“, bei der die Verwaltungen zwar kooperieren, aber keine Dominanz bei der Problemverarbeitung gewinnen. Auch Regierungen unterliegen einem Fusionsprozeß.

„Megabürokratie“ und „fusionierte Verwaltung“ zeichnen sich neben ihren gemeinsamen Orientierungen und Verhaltensweisen durch ihr Interesse an Abgrenzung gegenüber den anderen Akteuren des Entscheidungsprozesses aus. Der Test über Einflußmöglichkeiten im Politikprozeß und anhand umfangreichen empirisch-quantitativen Datenmaterials für die Zeit von 1960-1990 (Wessels 1996:188f) liefert folgende Resultate:

Für die Entwicklung einer europäischen Superbürokratie, wie sie die ökonomische Theorie der Bürokratie prognostiziert, gibt es keine Belege (Wessels 1996:183). Auch was die Zahl und Bereiche der nationalen Ausschußmitwirkung betrifft, zeigen seine Daten eine deutliche Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten zugunsten der nationalen Beamten, die bereits einzelne Ausschüsse dominierten (Wessels 1996:183).

In bestimmten Bereichen mit weitreichenden Rechten und *Community Networks* lasse sich ein „Regieren durch Ausschüsse“ beobachten. Wessels erklärt das damit, daß sich diese „technischen“ Bereiche besser abschotten können.

Im Verhältnis Verwaltung gegenüber Politik fällt auf, daß A-Punkte zwar quantitativ zugenommen haben und in diesen Fällen die Verwaltung einen hohen Einfluß besitzt. Gleichzeitig entscheidet die politische Ebene aber oft selbst und gibt ihrerseits als Prinzipal den entsandten Beamten strikte Vorgaben mit in die Verhandlungen. Dies werten Kommentatoren als ein Argument gegen den Einfluß der Verwaltung (Wessels 1996:184). Parallel zur zentripetalen Entwicklung der Integration zeigt sich auch eine ständige Zunahme von Partizipationsnachfrage der unterschiedlichsten Akteure. Aus dieser Nachfrage folgert Wessels, daß ein rein administratives Mehrebenenkartell nicht funktionieren könne (Wessels 1996:185).

Der Befund, daß sich keine fusionierte Verwaltung oder Superbürokratie aus der interadministrativen Zusammenarbeit entwickelt, überrascht aus Sicht der Interessen der Kommission keineswegs. Um ihre Integrationsziele zu verwirklichen, hat sie keinen Grund, andere Akteure prinzipiell auszuschließen und über ein Verwaltungskartell europäische Politik zu machen. Aus ihrer Sicht erscheint es wesentlich günstiger, denjenigen Akteur zu unterstützen, der ihren Zielen am ehesten gerecht wird. Das können einzelne Staaten ebenso sein wie das EP oder eine Allianz nationaler Beamter. Damit gewinnt sie nicht nur eine größere strategische Auswahl an Koalitionsmöglichkeiten. Sie erhöht auch die Akzeptanz der Entscheidungen, wenn nicht ein starres, geschlossenes und offensichtlich zu erkennendes (und kritisierbares) Machtzentrum entsteht, sondern allen Akteuren signalisiert wird, daß sie über das partizipationsoffene Entscheidungssystem Chancen haben, ihre Interessen zu vertreten.

Setzt man diese Ergebnisse in Beziehung zu den vorangegangenen Überlegungen zum interadministrativen Verhältnis, so zeigt sich, daß das Interesse an Kontrolle der Kommission und einer Beschränkung ihrer Spielräume nur bei einem Teil der nationalen Beamten vorhanden ist, der zudem Schwierigkeiten hat, dies auch umzusetzen. Das liegt an der

Konkurrenz der nationalen Vertreter, der Konkurrenz zwischen politischer und administrativer Ebene, der zunehmenden Bedeutung einer gemeinsamen Kultur und Verhandlungsnormen, und schließlich auch am Entscheidungsmodus.

Die Situation für die Kommission erscheint wesentlich günstiger. Bei der Suche nach Koalitionspartnern, die ein integrationsfreundliches Ziel verfolgen, hat sie die Wahl zwischen einer interadministrativen Kooperation (Feld 4) auf Kosten der politischen Ebene oder einer Kooperation mit dieser gegen die nationalen Verwaltungen (Feld 8). Da sich die Kommission als hochgradig flexibel im Umgang mit Fragmentierung und äußeren Restriktionen erwiesen hat, besteht im Grunde keine Notwendigkeit sich auf einen Typ festzulegen. Stattdessen wird sich situativ und je nach Themenbereich die eine oder andere Richtung als günstiger erweisen.

Dabei wurde bislang auf der Grundlage der Leitfrage diskutiert, wer die Problemverarbeitung und damit den Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente in der ersten Säule der Gemeinschaft beherrscht. Die Bedeutung dieser Ergebnisse verändert sich, richtet man das Augenmerk auf die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten.

Die Bewertung der Kooperation, wonach die Informationsversorgung der Kommission wächst, aber mit dem „Hineinregieren“ der nationalen Vertreter bezahlt werden müsse, unterstellt, daß dies faktisch die Kommission einschränkt. Beide Seiten entwickeln ein Interesse an Kontinuität und Verlässlichkeit. Die Kommission bezahlt diesen Nutzen mit ihrer Freiheit zu entscheiden, mit wem sie Interaktionsstränge knüpft und nutzt (Wessels 1996:172). Aber gerade diese Freiheit ist keine Beliebigkeit, sondern orientiert sich am Integrationserfolg. Was auf den ersten Blick als Hineinregieren erscheint, gibt der Kommission die Möglichkeit eine Folger-Rolle einzunehmen, Verantwortung abzuwälzen und eigene Ressourcen zu sparen. Durch ihre Kooperationsentscheidung bestimmt sie dennoch über den Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente. Daraus ergibt sich das im Schaubild nicht auszudrückende Resultat, daß die Kommission wegen ihres kooperativen Verhaltens in eine dominierende Rolle kommt und zwar nicht, weil sie im direkten Vergleich mit ihrem Kooperationspartner in einer starken Position ist, sondern weil sie die Wahl hat, mit wem sie kooperiert. Dessen Ziele setzen sich durch, weil sie mit den Zielen der Kommission übereinstimmen.

Jede Kooperationsentscheidung hat außerdem Folgen für dritte Akteure, weil sie sowohl eine verstärkte Abgrenzung gegenüber den nationalen Parlamenten und mit Einschränkungen auch gegenüber dem EP ermöglicht, als auch durch den Prozeß des bürokratischen Politikverhandelns organisierten Interessen den Einfluß erschwert. Die Folge ist eine Erweiterung von Handlungsfähigkeit gegenüber anderen Akteuren des Entscheidungsprozesses.

Der Befund, es komme nicht zur „Megabürokratie“ durch „Fusion ohne Grenzen“²²⁹ suggeriert, es gebe für eine Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten der Kommission nur den Weg der Zentralisierung von formalen Rechten in Verbindung mit mehr Geld und Personal. Wie sich aber aus der Vielfalt der Steuerungsressourcen und Integrationsstrategien schließen läßt, hat es die Kommission verstanden, gerade wegen der Restriktionen unter denen sie arbeitet, sich ein „alternatives“ oder „ergänzendes“ Instrumentarium zu den klassischen Steuerungsressourcen Recht, Geld und Personal und

²²⁹ Dies spielt auf seine o.g. "Fusionsthese" an (Wessels 1992).

zu den Hoffnungen auf günstige Umstände oder integrationsfreundliche Entscheidungen der Staaten zu schaffen.

Die Kommission ist demnach schwächer als von den Supranationalisten angenommen, aber auch nicht der Inbegriff des föderalen Leitbildes, weil dafür die formalen Kompetenzverteilungen fehlen. Sie regiert „aus der zweiten Reihe“.²³⁰

Der Vorteil für die Kommission als zentraler Akteurin besteht dabei darin, inhaltliche Kritik abzulenken. Die Diskussion wird auf die Verfahren beschränkt, wo es leichter wird, dem Kritiker Recht zu geben, ohne daß dadurch substantiell etwas aufgegeben wird.

Eine weitere institutionelle Handlungsmöglichkeit entsteht dann, wenn das Verhältnis zwischen ihrem Generalsekretariat und dem des Rates gut funktioniert. Bei einem solchen „harmonischen Verhältnis“ (Egger 1994:305) arbeiten beide Verwaltungen als - ein weiteres - Tandem zusammen und erreichen auf diese Weise Integrationslösungen (Ludlow 1991:115).²³¹

Für „Verlierer“ dieses Prozesses bleiben als Ausweg Nicht-Umsetzung oder Blockaden durch Vetos übrig, wofür sich die Kommission anderer Mittel bedienen muß als ihrer Rechtsetzungskompetenzen. Häufiger als Vetos sind Entscheidungen, die zwar hinter dem ursprünglichen Vorschlag zurückbleiben, die aber gegenüber dem *status quo ante* einen Integrationsfortschritt bedeuten. Als weiterer Ausweg für die Verlierer wird zunehmend eine arbeitsteilige Zerlegung der gebündelten Kommissionskompetenzen und ihre Übertragung auf spezialisierte Agenturen nach amerikanischem Vorbild vorgeschlagen (Majone 1994). Das verhindert issue-linkage und verbessert die Kontrollmöglichkeiten für einzelne Mitgliedstaaten. Aufmerksamkeit findet dabei der Vorschlag einer europäischen Kartellbehörde, wogegen sich die Kommission, auf Kosten deren wettbewerbspolitischer Kompetenzen dies ginge, heftig und bislang erfolgreich wehrt (McGown/Wilks 1995). Hiervon wird eine Lösung erhofft, weil ohne öffentliche Beteiligung und mit undurchsichtigen *bargaining*-Prozessen die Art der Rechtsetzung durch bürokratische Verfahren verfassungspolitisch fragwürdig erscheint (Bach 1992).²³² Auch die undurchsichtige und schwer kontrollierbare Politik der Komitologie bleibt nicht ohne Wandel. Joerges stellt hinsichtlich der Bedeutung der Komitologie insgesamt einen Trend zu mehr Transparenz fest. Ihre Bedeutung nehme ab. „In den neueren programmatischen Vorhaben der Gemeinschaft ist die Komitologie jedenfalls von anderen Konzepten verdrängt worden.“ (Joerges 1991:42). Allerdings müssen diese partizipativen Formen nicht bedeuten, daß dadurch die Kommission geschwächt wird. Sie verlangen aber eine Anpassung an Veränderung. Bislang hat die Kommission sich dazu in der Lage gezeigt.

²³⁰ Joerges stützt diese Sicht, wenn er erklärt die Kommission organisiere den "Rechtsetzungsprozeß im Verbund mit Fachministerien der Mitgliedstaaten so, daß er sich tatsächlich als ein Produkt der Fachbürokratien darstellt" (Joerges 1993:498). Die entsprechende Vorbereitung geschieht in wenig transparenten Arenen und wird dann durch gouvernementale Mehrheitsentscheidung abgeseget.

²³¹ Hierbei spielt die persönliche Komponente wieder eine entscheidende Rolle. Für die Amtszeiten von Williamson (Kommission) und Ersbøll (Rat) zeigen sich positive Ergebnisse. Für das Generalsekretariat des Rates unter Jürgen Trumpf liegen noch keine Untersuchungen vor.

²³² Aber auch für diese Politikvariante findet sich in der Literatur eine Legitimation: Ipsens "funktionaler Zweckverband" liefert die Grandlage für die Begründung, die EG als ein *Tertium* bzw. *aliud* zu fassen, das nicht den Legitimationsmodi des nationalen Verfassungsstaates ausgesetzt werden dürfe. Dieses sei "zwangsläufig auf Expertenwissen und Unabhängigkeit von politisch-voluntativer Interessenwahrnehmung orientiert" (Ipsen 1993:428f; zit. nach Joerges 1993:501).

D.1.2.4 Ein zweites Tandem: Europäischer Gerichtshof und Kommission

Der EuGH kontrolliert als europäisches Gericht die Handlungen der Kommission. Er wirkt wie sie als Motor für die Dynamik der europäischen Integration und hat sich zudem als Ideengeber erwiesen.²³³ Wegen der zahlreichen Parallelen mit der Kommission eignet er sich vorzüglich für ein weiteres „Tandem“. Der EuGH wird nicht mehr idealtypisch neutral gesehen. Stattdessen werden Akteursmerkmale und -handlungen herausgearbeitet, worüber europäische Integration weiterentwickelt wird, wie es die alten Integrationstheorien vor allem für die Kommission unternommen haben. Diese veränderte Betrachtung des EuGH ist insofern für das Verständnis der Rolle der Kommission wichtig, als bei ähnlicher Interessenlage und ebenfalls autonomer Handlungsfähigkeit der EuGH die Kommission in ihren Zielen aktiv und gezielt unterstützen kann.

Analog zum EP läßt sich feststellen, daß der EuGH eine ähnlich integrationsfreundliche Haltung einnimmt wie die Kommission. Wegen der kleineren Zahl seiner Mitglieder ist eine gemeinsame Linie leichter abzustimmen²³⁴ als zwischen mehreren Hundert Parlamentariern. Umgekehrt ist der EuGH zwar ein von den Mitgliedstaaten unabhängiges Gericht. Seine inhaltliche Orientierung läßt sich aber gerade wegen der im Vergleich zu den anderen Organen geringen Zahl seiner Mitglieder durch wenige Berufungen verändern. Solche Trendänderungen in der Rechtsprechung werden z.B. nach der Neubesetzung des EuGH 1994 beobachtet²³⁵.

Anders als bei seiner Motorfunktion wird die Frage nach seiner Autonomie kontrovers beantwortet.

Für institutionell orientierte Vertreter der Theorien internationaler Beziehungen wie Garrett (1992) ist der EuGH ein Organ mit einer Schlüsselrolle für das Zustandekommen von Kooperation²³⁶. Regierungen akzeptieren die Rolle des EuGH, weil er „incomplete contracting and monitoring problems“ (Garrett 1995:172) reduziert, durch die positive Wohlfahrtseffekte verhindert werden.²³⁷ Diese Sicht zeigt, wie der EuGH beim

²³³ Obwohl die unterschiedlichsten Ansätze verwendet wurden, kamen *grosso modo* Weiler (1992, 1993), Shapiro (1992), Garrett (1992, 1995), Wincott (1995a, 1995b), Rasmussen, Joerges (1991, 1991a, 1993, 1994, 1995), Burley/Mattli (1993), Mattli/Slaughter (1995) zum gemeinsamen Resultat, daß der EuGH erheblichen Einfluß auf die Dynamik der Integration nimmt und seine Position in der Vergangenheit stärken konnte.

²³⁴ Allerdings ist diese Linie insofern schwerer nachzuvollziehen, als der EuGH anders als z.B. das BVerfG weder seine eigenen früheren Entscheidungen zitiert, noch die wissenschaftliche Diskussion erkennbar in seine Urteilsbegründungen einfließen läßt (vgl. Däubler 1996a).

²³⁵ Vgl. z.B. Däubler (1996) zum Arbeitsrecht und zur Freizügigkeit.

²³⁶ "Institutions that monitor the behavior of parties to a cooperative agreement and identify their transgressions are likely to be vital to the retaliatory and reputational processes that undergrid the logic of the iterated prisoners' dilemma. In the context of the EC, therefore, one could have expected that the establishment of institutions for overcoming incomplete information problems would have been an essential component of moves to complete the internal market" (Garrett 1992:540).

²³⁷ Als Beispiel spielt Garrett ein solches Abwägen für Deutschland im Fall des Cassis-Urteils durch. Danach lagen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile aus der Liberalisierungswirkung der gegenseitigen Anerkennung über den Nachteilen für einzelne Spirituosenhersteller. Somit entsprach die Niederlage in der Rechtssache Rewe/Bundesrepublik den eigentlichen Interessen der beklagten Partei (Garrett 1992 und 1995:174ff). Zu einer ähnlichen Argumentation als Erklärung für Integration, allerdings unter neofunktionalistischen Annahmen, kommt Corbey (1995).

Zustandekommen und der Stabilisierung von Kooperation helfen kann. Sie erklärt aber nicht, warum sich Staaten auch bei offensichtlichen Nachteilen einer EuGH-Entscheidung unterwerfen.

Zwei Antworten aus der Literatur überzeugen wenig. Einmal lautet das Argument, die Folgen der einzelnen Entscheidung, des Binnenmarktes wie auch generell der Machtausdehnung des EuGH seien nicht richtig eingeschätzt worden. Zum anderen würden die Kosten der Änderung des Rechtssystems als prohibitiv hoch eingeschätzt. Dagegen sprechen einmal die zumeist offensichtlichen Konsequenzen einer EuGH-Entscheidung. Zweitens entstehen in der Gemeinschaft oft aus unbedeutend erscheinenden Gründen Kontroversen. Hinzu kommt die lange Erfahrung mit Binnenmarktfolgen und eine wachsende Sensibilisierung für die Macht zentraler europäischer Entscheidungsorgane, was z.B. unter den Stichworten Subsidiarität und demokratisches Defizit diskutiert wird.

Dagegen vertritt Garrett die Auffassung, die Regierungen hielten sich deshalb an die EuGH-Entscheidung, weil es sich nur vermeintlich um Nachteile handelt, die von einzelnen Staaten angeprangert werden. Nach den verborgen gehaltenen Präferenzen stimme die Entscheidung eigentlich mit den nationalen Interessen der großen, mächtigen Staaten überein (Garrett 1992:556f). Außerdem erhöhe es den Preis für die Partner, die gemeinsamen Regeln zu verletzen und sichert damit Stabilität und Kalkulierbarkeit allein durch die Drohung eines Vertragsverletzungsverfahrens und Reputationsverlust. Zugleich spare das Verfahren Kosten. Der Rat müsse sich nur über die prinzipiellen Regeln einigen: Die konkrete Ausgestaltung des Rechts und seine Interpretation könne an Subalterne - Beamte, die Kommission, den EuGH - delegiert werden. Auf diese Weise wahre (Rahmen-)Regulierung Vielfalt (Garrett 1992:558) und erleichtere Zustimmung, weil die Anpassungskosten an die gemeinschaftliche Regelung sinken.

Bis hierher folgen die verschiedenen Analysen dem Befund Garretts. Seine weitere Schlußfolgerung lautet allerdings, der EuGH erfülle damit lediglich die Interessen der souveränen Staaten und zwar nicht aller sondern nur der mächtigsten, Deutschland und Frankreich. Dabei spricht nichts gegen die Annahme von egoistischen Orientierungen der supranationalen Organe. Um ihre Interessen aber durchsetzen zu können, verhalten sie sich - wie für die Kommission ausgeführt wurde - opportunistisch und richten sich nach den Interessen der potentiellen Gewinner. Sie folgen eben nicht blind nur zwei Staaten.

Diese etwas sonderbar anmutende Fixierung auf einzelne, wenngleich gewichtige Akteure im komplexen Entscheidungssystem der EU wird auch mit einigen empirischen Fällen unterlegt. Nach den oben geschilderten Merkmalen des politischen Systems überzeugt es wenig, daß sich im Rat ein Land einseitig mit seinen artikulierten Interessen durchsetzen kann (Hayes-Renshaw/Wallace 1996). In der Rechtsfortentwicklung durch Richterrecht und bei der Interpretation des *acquis* soll demgegenüber aber ein - von den anderen Staaten unwidersprochener oder nicht wahrgenommener - derart einseitiger Vorteil zugunsten der vielbeachteten „deutsch-französischen Achse“ oder dem „Integrationsmotor“ bestehen? Dies ist sehr zu bezweifeln.

Auch in der neofunktionalistisch orientierten Analyse des EuGH von Burley/Mattli (1993) wird von einem eigeninteressenorientierten EuGH ausgegangen, der die Integration erfolgreich vorantreibt und sich dabei der Besonderheiten des Prozesses der Rechtsintegration bedient.

Vor allem hilft dabei das Prinzip der unmittelbaren Wirkung (s.u.) und Individualrechte, wodurch die Bandbreite an Fällen beständig wächst, mit denen Individuen EU-Recht direkt in die nationalen Gerichte bringen. Nach Burley/Mattli treffen somit die unabhängigen Variablen der Neo-Funktionalisten in hohem Maße zu: Supra- und sub-nationale Akteure fördern aus Eigeninteresse Integration „in a politically insulated sphere“ (1993:43).

Statt von den großen Mitgliedstaaten abhängig zu sein, gelingt es dem EuGH, die Mitgliedstaaten geschickt zu binden. Diese können nicht anders, als sich auch dann an Entscheidungen zu halten, wenn darin europäisches Recht fortentwickelt wird und dies offensichtliche Nachteile für einzelne Mitgliedstaaten bringt. Die neofunktionalistische Theorie wird dabei insofern variiert, als nicht der Ökonomie sondern dem Recht die Transmissionsfunktion als „mask for politics“ (Burley/Mattli 1993:44) zugesprochen wird. Recht wird danach als etwas Technisches angesehen, das sich dem politischen Prozeß entzieht. Konflikte finden gar nicht erst statt, weil die richterliche Entscheidung die politische Ebene nicht erreicht. Statt über eine Politisierung eines Regelungsgegenstands eine Diskussion um die damit verbundenen Verteilungs- oder Gerechtigkeitsfolgen zu beginnen, verbleibt die Entscheidung in einem außerpolitischen, als neutral angesehenen Bereich des Rechts.

Diese Debatte über das Verhältnis von Politik und Recht ist weder neu noch spezifisch europäisch. Weiler hat - auch unter Bezug auf Hirschmans *exit* und *voice* (1987a) Ansatz - immer wieder darauf hingewiesen, wie und mit welchen Folgen der EuGH auf die Beziehung von Recht und Politik im EG-System Einfluß nimmt²³⁸. Die Schwierigkeit sei, daß durch Recht und seine Fortentwicklung die *exit*-Option verschlossen würde. *Voice* gewinne so an Bedeutung. Damit fördert der EuGH zwar Integration, aber zum Preis eines Legitimationsproblems, wenn die Rechtsfortbildung nicht mehr den Interessen der Mehrheit der Regierungen entspricht. Europäisches Recht verliert seinen Wert als soziales Gut. Die Grenze sei überschritten, weil sich der EuGH von seinen eigenen Präferenzen leiten ließ²³⁹. Dies habe Überinterpretationen, falsche Prinzipien, Reputationsverlust, Unterbrechungen und Stillstand des EG-Entscheidungsprozesses nach sich gezogen (Burley/Mattli 1993:48).

Der Grund für sein erfolgreiches und relativ unabhängiges Handeln gegenüber den Mitgliedstaaten liegt - wie auch für die Kommission als Möglichkeit ausgeführt wurde - in seinem unpolitischen Auftreten²⁴⁰.

Prozedural wird dieses Merkmal des Rechts dadurch unterstützt, daß nicht nur wie üblich die Beratungen des Gerichts geheim sind, sondern außerdem in den Urteilen des Gerichts keine abweichenden Meinungen veröffentlicht werden (Burley/Mattli 1993:58). Außerhalb des Gerichts erfolgt kaum eine Kontrolle durch eine europäische Öffentlichkeit, weil diese nicht vergleichbar zu den nationalen Öffentlichkeiten existiert. So beziehen außerhalb der wissenschaftlichen und politischen Fachkreise eben nur gelegentlich nationale Öffentlichkeiten oder Gerichte Stellung zu EuGH-Urteilen. Solch „einsame Rufer“ haben aber

²³⁸ Weiler 1981, 1982, 1986, 1987a, 1987b, 1992, 1993, 1994.

²³⁹ Vgl. z.B. Rasmussen 1987; Mancini 1992; Weiler 1992, 1993; Everling 1995.

²⁴⁰ Burley/Mattli (1992: 57) sprechen vom "...paradox that actors are best able to circumvent and overcome political obstacles by acting as nonpolitically as possible".

kaum Aussicht, Positionen zu korrigieren²⁴¹, wie es bei nationalen Gerichte oft der Fall ist (Däubler 1996a).

Der EuGH handelt nicht isoliert, sondern vermochte seine Position durch das primärrechtliche Instrument des Art.177 (234) EGV auszubauen²⁴². So wie Regionen und gesellschaftliche Gruppen die europäische Akteurin Kommission gegenüber den nationalen Regierungen unterstützen, können auch untere nationale Gerichte sich direkt an den EuGH wenden. Damit entsteht für diese Ebene eine ähnliche Zangenbewegung wie sie Wessels (1992) für das Verhältnis von europäischer und regionaler Ebene gegenüber der nationalen beschrieben hat. Auf diesem Weg wurde - vergleichbar mit den Netzwerken der Kommission - ein Netzwerk von nationalen Akteuren gefördert, deren Eigeninteressen mit den Interessen des EuGH eng verknüpft sind und ohne deren Mithilfe seine Entscheidungen und deren Umsetzung praktisch ins Leere liefen²⁴³. Dieses Argument besitzt insofern besondere Relevanz, als gerade die Beachtung europäischen Rechts auch im fünften Jahrzehnt der Rechtsgemeinschaft beileibe nicht selbstverständlich ist. Dabei unterscheiden sich zwar die Mitgliedstaaten untereinander beträchtlich (Däubler 1996a). Aber der EuGH besitzt bei der Implementierung seiner Entscheidungen und der Kooperation mit nationalen Richtern ein ähnliches Problem wie es oben für die Kommission bei der Implementierung von Sekundärrecht bzw. der strategischen Nicht-Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten angedeutet wurde.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es nicht nur einen zentralen supranationalen Akteur mit Eigeninteressen und Handlungsspielraum gegenüber den Mitgliedstaaten gibt. Auch der EuGH weist eine Reihe von entsprechenden Merkmalen auf.

Prozessural betrachtet treffen für den EuGH alle drei Faktoren (*functional spillover*, *political spillover* und *upgrading of common interests*) zu, die der Neofunktionalismus als Voraussetzungen für die Dynamik von Integration angibt. Dabei geht es nicht um eine theoretische Möglichkeit, vielmehr kennzeichnen das Rechtssystem „Spannungen zwischen den europäisierten Teilbereichen und den angrenzenden, nicht vereinheitlichten Rechtsbereichen.“(...) „Die funktional begründete Integrationskompetenz greift immer wieder

²⁴¹ Entweder setzen sich solche Einzelkritiken dem Vorwurf der einseitigen nationalen Parteinahme aus oder ihre Argumentation ist zu sehr dem jeweils nationalen Rechtssystem und seiner Tradition verhaftet. Schließlich besteht auch die Möglichkeit, daß Kritik gar nicht beachtet wird, weil sie nicht über die nationalen Grenzen hinauskommt. Selbst in einem spektakulären Fall wie dem Maastricht-Urteil des BVerfG, der 1993 ausnahmsweise eine große europäische Beachtung fand, wäre es aus Sicht des EuGH nicht rational, daraus erkennbare Schlußfolgerungen zu ziehen. Er würde damit andere Gerichte auffordern, ebenfalls ihre spezifischen Begrenzungen für europäisches Gericht zu definieren und zu artikulieren, was zweifellos desintegrative Wirkungen hätte. Und er würde in der Wirkung die Entscheidung eines nationalen Gerichts über das europäische Recht stellen und damit das von ihm entwickelte Suprematie-Prinzip aushebeln. Lediglich aus taktischen Gründen bestehen Erfolgchancen, wenn der EuGH die akzeptablen Grenzen für sein Handeln so einschätzt, daß ein Maßhalten oder eine Rücknahme früherer Positionen opportun erscheint, oder wenn die (neuen) Richter von den Kritikpunkten an früheren Rechtsprechungen inhaltlich persönlich überzeugt sind.

²⁴² Vgl. Von der Groeben 1991, Kommentar zu Art. 177 (234) EGV.

²⁴³ Originell, weil verschwörungstheoretisch anmutend, erscheint das Argument von Burley/Mattli 1993:64(Fußnote 110), das Jean-Monnet-Programm zur Förderung der Lehre im Bereich der Europäischen Integration schaffe eine neofunktionalistische Interessengruppe *par excellence*. Sie sei ein Instrument, mit dem der EuGH und die Kommission inhaltliche Steuerung über ihre "Agenten" in diesem Netzwerk betreibe. Wer einmal an Veranstaltungen dieses Programms teilgenommen hat, wird kaum auf den Gedanken kommen, daß es sich hier um ein Instrument mit Einfluß auf die europäische Politik handelt. Solche Programme haben aber eine Multiplikatorwirkung und erzeugen eigendynamische Prozesse. Sie helfen bei der Entwicklung gemeinsamer Orientierungen und dienen der Kommission zur Legitimation und zur Ideenproduktion.

auf Politikbereiche über, in denen der Gemeinschaft keine genuine Handlungskompetenz zusteht und in denen sie auch nicht umfassend tätig wird.“ (Joerges 1993:498) Das geschieht über Vorschläge der Kommission, Entscheidungen des EuGH und durch eigendynamische Prozesse.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes unterstützt diese Expansion in Bereiche, die bislang nicht von europäischer Regelung betroffen waren und nun im Sinne eines Funktionierens des Gemeinsamen Marktes ausgelegt werden. Die Entwicklung scheint auch längst nicht abgeschlossen zu sein.²⁴⁴ Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Richtung einer Politischen Union hat der EuGH auch nicht-ökonomische Politikbereiche ausgedehnt und dort neue Möglichkeiten für *spill-overs* erschlossen. Besonders erleichtert wurde diese Kompetenzausweitungstrategie durch die Kopplung der Prinzipien von Suprematie und unmittelbarer Wirkung (Burley/Mattli 1993:66; Schink 1993).²⁴⁵

Damit verbunden ist das, was als *political spillover* bezeichnet wird und angepaßtes Verhalten wie auch veränderte Erwartungen oder Werthaltungen einschließt²⁴⁶. Als Antwort auf die sektorale Integration koalieren Interessengruppen in neuen „europäisierten“ Arenen. Integration wird dennoch nicht als Automatismus verstanden, denn Neofunktionalismus identifiziert zwar bestimmte Verbindungsmechanismen, macht aber keine Annahmen gegenüber einer unvermeidlichen Akteursreaktion auf die funktionalen Verbindungen. In diesem Sinne werden weder bei den Bürgern, noch bei den nationalen Gerichten die Erwartungen automatisch gebildet, die sich auf die EuGH-Rechtsprechung beziehen. Sie lassen sich aber in einem sowohl quantitativ als auch qualitativ bedeutsamen Umfang nachweisen (Rasmussen 1986). Indem alle Akteure den *acquis* akzeptieren und zur Grundlage für ihre künftigen Handlungen und Erwartungen an europäische Entwicklungen machen, nimmt der EuGH im Sinne des *political spillover* Einfluß auf den Integrationsprozeß. Auch dann, wenn betroffene Akteure bis zum Richterspruch eine ausdrücklich andere Position vertreten haben, akzeptieren sie vom Moment der Entscheidung an die neue Situation.

Upgrading of common interests entsteht, wenn die Staaten angesichts von Hindernissen für nationale Lösungen die Einsicht in die Notwendigkeit von Integrationsfortschritten gewinnen. Dann werden institutionelle Lösungen gesucht, mit denen aus dem Problem von Vetos und anderen Blockadekonstellationen ein Ausweg gesucht wird. Bei diesem Prozeß werden die intermediären europäischen Institutionen gestärkt (Burley/Mattli 1993:56). Unterstützt wird die Wirkung dieser Prozeßvariablen durch den scheinbar apolitischen Charakter des Akteurshandelns und durch die teleologische Methode des EuGH, sich immer auf die

²⁴⁴ Große öffentliche Beachtung fanden auch nach der weitgehenden Vollendung des Binnenmarktes beispielsweise die Urteile zum Bremer Gleichstellungsgesetz oder im Fall Bosman. Nach letzterem wandelt sich in kurzer Zeit das gesamte Beschäftigungssystem im europäischen Profi-Fußball-Bereich und eröffnete der Kommission Gelegenheiten für eindrucksvolle Machtdemonstrationen.

²⁴⁵ Bereits zur Suprematie allein vertritt Joerges die Auffassung, die Logik der Integration sei in ihren Folgen weitreichender als gern ausgesprochen wird (Joerges 1991:16).

²⁴⁶ Aus Sicht des EuGH sei die Entscheidung die beste, die EU-Recht ausweitet und gleichzeitig seine eigene "reputation for constraining powerful member governments" (Garrett/Weingast 1993:185) stärke. Aus Rücksichtnahme auf mächtige Regierungen seien diese Entscheidungen selten.

Grundlagen der Verträge zu beziehen. Gerade diese Grundlagen erleichtern das *upgrading*, weil sich dahinter keine festgelegten Inhalte, sondern Formeln verbergen.²⁴⁷

Indem die Fiktion von einer unpolitischen Rechtsinterpretation gepflegt wird und einer Behandlung der zu entscheidenden Fälle in einer technischen Art und Weise das Wort geredet wird, umgeht der EuGH politische Kontroversen und vermeidet Akzeptanzdiskussionen. Diese technische Behandlung ähnelt sehr dem Vorgehen der Kommission in ihren Fachausschüssen und bei der Einbeziehung externer Sachverständiger. Diese Ähnlichkeit ist nicht bloß strukturell sondern erleichtert auch *de facto* den Erfolg für beide supranationale Akteure.

Burley/Mattli beschreiben das Verhältnis zwischen Kommission und EuGH vor dem geschilderten Hintergrund der EuGH-Spielräume als relativ einseitig: Der EuGH nutze die Kommission als politischen „bellwether“ (Stein), denn am Verhalten der Kommission als Gradmesser für das politisch Mögliche könne das Gericht seinen Spielraum für die politische Akzeptanz seiner Interpretation in den Mitgliedstaaten ablesen. Diese Folger-Rolle ist zwar insofern plausibel, als die Kommission mit wesentlich höherem Aufwand und Ressourcen die Akzeptanzschwellen der Mitgliedstaaten zu erkunden sucht und deshalb nicht nur wegen des formalen Initiativrechts zumeist auch diejenige Institution ist, von der neue Impulse ausgehen. Auf der anderen Seite verkennt ein solches Beharren auf bestimmten Reihenfolgen der Innovationen die Unabhängigkeit der Arbeitsabläufe in den einzelnen Institutionen. Sowohl bei der Reihenfolge als auch bei der inhaltlichen Entscheidung ist für den EuGH das Verhalten und die Agenda der Kommission nur eine Einflußgröße neben einer Reihe mindestens ebenso wichtiger. Es besteht weder theoretisch noch empirisch Grund für die Annahme, der EuGH könne nur auf Vorgaben der Kommission reagieren. Bereits die zwei o.g. Fälle „Bosman“ und „Bremer Gleichstellungsgesetz“ zeigen, daß es nicht um Themen gehen muß, bei denen die Kommission das Terrain für den EuGH bereitet hat. Hier handelte eher die Kommission als Folger des EuGH, indem sie den nationalen Fußballverbänden und Vereinen drastische Konsequenzen androhte für den Fall, daß die EuGH-Entscheidung nicht zügig und integrationskonform umgesetzt werden würde.

Metaphorisch wird Recht damit zu einer Maske²⁴⁸ für das eigentlich hochpolitische Handeln eines oder - mit Blick auf das angesprochene gemeinsame Vorgehen von EuGH und Kommission als einem weiteren Tandem - zweier supranationaler Akteure.

Mit dem Vertrag von Maastricht fand lediglich relativ zum EWGV eine Schwächung des EuGH in der Weise statt, daß die neuen „Pfeiler“ zur Innen- und Außenpolitik „intergouvernemental“ verfaßt wurden: Damit war die Mitwirkung der europäischen Organe

²⁴⁷ "Upgrading in judicial parlance is a process of reasserting long-term interest at least as nominally perceived at the founding and enshrined in sonorous phrases, over short-term interest. In the process, of course, to the extent it succeeds in using this method to strengthen and enhance community authority, the Court does certainly also succeed in upgrading its own powers" (Burley/Mattli 1993:69).

²⁴⁸ "What is new about the neofunctionalist approach is that it demonstrates the ways in which the preservation of judicial legitimacy shields an entire domain of integrationist processes, hence permitting the accretion of power and the pursuit of individual interests by specified actors within a dynamic of expansion. Moreover, the effectiveness of "law as a mask" extends well beyond the ECJ's efforts to construct a community legal system. To the extent that judges of the European Court do in fact remain within the plausible boundaries of existing law, they achieve a similar level of effectiveness in the broader spheres of economic, social, and political integration" (Burley/Mattli 1993:73).

eingeschränkt. Hinzu kamen Konkretisierungen einiger älterer Artikel, die ein Harmonisierungsverbot, einen Vorrang nationaler Lösungen oder eine Anwendung von Art. 100 (94) EGV ausschlossen. Daraus generell eine Schwächung des EuGH zu schließen ist ebenso kurzfristig - bzw. angesichts des Amsterdamer Vertrages kurzfristig - wie im Fall der Kommission, wo die gleichen Gründe gelten. Hinzu kommt, daß der EuGH im Rahmen des EGV in seinen Sanktionsrechten gestärkt wurde.

Der Ausschluß im zweiten und dritten Pfeiler könnte somit auch umgekehrt als Beleg für die weitreichende Autonomie im EGV gewertet werden. Wenn die Mitgliedstaaten nicht zu extremen Mitteln wie primärrechtlichem Ausschluß greifen, geht der inkrementalistische Integrations- und damit verbundene Kompetenzerweiterungsprozeß relativ ungehindert voran und zeigt sich lediglich „sensitive to political constraints“ (Burley/Mattli 1993:74) im oben skizzierten Sinn. Außerdem genügt es nicht, den statischen Blick auf die Kompromißbasis von 1991 zu beschränken²⁴⁹.

Die Frage nach der Autonomie des EuGH gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten läßt sich über dessen einzelne Instrumente beantworten, die ihm bei Interessenkollisionen zwischen europäischer und einzelstaatlicher Ebene zur Verfügung stehen.

Der EuGH kann sich im Konfliktfall auf Rahmensetzung beschränken. Damit bleiben den Mitgliedstaaten große Freiräume bei der Implementierung. Die Anpassungs- und damit auch die Einigungskosten bei der Suche nach einer Kooperationslösung sinken. Obwohl das im Einzelfall durchaus für eine Souveränität der Staaten gegenüber dem supranationalen Organ spricht, liefert die Kombination aus direkter Wirkung und Suprematie dem EuGH einen strukturellen Vorteil. Die Mitgliedstaaten müssen erst eine Konfliktsituation herbeiführen, mit den oben beschriebenen Nachteilen für die Entscheidungsfindung im komplexen System des Rates. Dort wo die Interessenkollisionen nicht so weit eskalieren, daß es zu einer Blockade und einer Kompromißentscheidung des EuGH oder einer veränderten Gesetzgebung durch den Rat kommt, entwickelt hingegen der Gerichtshof relativ ungestört die Rechtsgemeinschaft fort. Das EU-Entscheidungssystem ist nicht sehr gut geeignet, den Kontrolleur zu kontrollieren.²⁵⁰

Für die Argumentation, es bestehe eine weitere Gemeinsamkeit mit den Integrationsstrategien der Kommission, nämlich in der Art wie beide Eigendynamik nutzen, kann im Fall des EuGH auf Spezifika des Rechts verwiesen werden (s.u.): Recht ist generell offen für Interpretation, Ziele des Vertrages können kollidieren, wie z.B. die Wettbewerbs- und Industriepolitik. Ergebnisse lassen sich dadurch kaum vorhersehen. Die Vertragskonstruktion der Gemeinschaft unterstreicht diese Interpretationsmöglichkeit noch dadurch, als die Vertragsparteien mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen an der Gemeinschaft teilnehmen und alle Interessen im Prinzip die gleiche Berechtigung haben. Darüberhinaus ist

²⁴⁹ So hat z.B. Großbritannien auf dem Gipfel in Florenz 1996, also noch vor dem Amsterdamer Vertrag, vor dem Hintergrund des BSE-Konflikts seine Zustimmung zur richterlichen Kontrolle von Europol durch den EuGH gegeben: Damit erstreckt sich der Geltungsbereich der richterlichen Zuständigkeit auf einen besonders sensiblen Bereich des dritten Pfeilers.

²⁵⁰ Die Literatur zu diesem Problem ist in den letzten Jahren beträchtlich gewachsen (statt vieler: Rasmussen 1986; Weiler 1987; Joerges 1991; Dehousse 1992; Hommelhoff/Kirchhof 1994). Der Untersuchungsausschuß des EP zu den Betrugsvorwürfen gegen die Kommission im Herbst und Winter 1998 kam in bezug auf die Kommission zu einem gleichlautenden Schluß.

die Rechtsgemeinschaft dynamisch angelegt. Die Mitgliedstaaten bekennen sich zur Weiterentwicklung der Union, was eine Neudefinition des Verhältnisses konkurrierender Vertragsziele nicht nur möglich macht, sondern impliziert. Joerges geht deshalb von einem Führungsanspruch des Rechts im Integrationsprozeß aus und vertritt die These, die Erfolge der EG verlangten einen „geradezu experimentellen Umgang mit institutionellen Arrangements, Entscheidungszuständigkeiten und der Organisation von Entscheidungsprozessen“ (Joerges 1991:1). Der EuGH kommt diesem Verlangen nach und nutzt den Auftrag in seinem und im integrationistischen Sinne.

Auch was die Kontrolle der Kommission hinsichtlich ihrer Ermessensspielräume durch den EuGH betrifft, lassen sich keine wesentlichen Beschränkungen ihrer Handlungsfähigkeit erkennen.²⁵¹

Insgesamt erweist sich der EuGH als idealer Partner der Kommission. Dies gilt besonders bei Strategien, die auf eine unpolitische Behandlung von Themen setzen. Zugleich zeigt er sich politisch sensibel und variabel. Bei Konflikten zwischen europäischer und nationaler Regelung vertritt er in seinen Urteilen grundsätzliche Positionen, billigt aber gleichzeitig in der Praxis abweichende Arrangements der einzelnen Mitgliedstaaten²⁵². Auch diese Flexibilität unterstützt die pragmatische Handlungsweise der Kommission.

D.1.2.5 Europäisches Parlament und Kommission

Im Verhältnis zwischen Kommission und dem Europäischen Parlament (EP) gibt es Spannungen und Konkurrenzen ähnlich denen zwischen nationalen Exekutiven und Parlamenten (Herzog et al. 1993), was wegen der Besonderheiten des EU-Entscheidungssystem in einigen Punkten noch verschärft wird. Hingewiesen sei auf das Fehlen europäischer transnationaler Parteien, die geringen legislativen Kompetenzen des EP, das Initiativrecht bei der Kommission und insgesamt ein exekutives Übergewicht. Auch die unterschiedliche personelle und politische Zusammensetzung der beiden Institutionen, sowie die ausgedehnten Anhörungsrechte des EP bei der Bestellung der Kommissare tragen nicht zu einer reibungslosen Kooperation bei.

²⁵¹ So kommt Rausch (1994) zu folgenden Ergebnissen: Die Kontrolle der Tatsachenfeststellungen und -würdigungen durch den EuGH erfolgt weitgehend nach französischem Vorbild. Die Prüfung des Vorliegens von Ermessensspielräumen im Gemeinschaftsrecht zeigt, daß dies "trotz des konzeptionellen Ausnahmecharakters eher den Regelfall darstellt" (Rausch 1994:306). Entscheidungsspielräume der Kommission werden durch die komplexe Materie vorrangig ökonomischer Situationen erforderlich und entsprechend auch gewährt. Bei offensichtlichen Fehlern besteht die Möglichkeit einer Schlüssigkeitüberprüfung, wobei in der Regel die Vertragsziele als konkrete Normenvorgaben herangezogen werden. Aus dem französischen Recht wird dabei auch das Verhältnismäßigkeitsgebot übernommen, das neben dem Vertrauensschutzgedanken und dem Gleichbehandlungsgrundsatz angewendet wird, wobei allerdings eine dem deutschen Recht vergleichbare Selbstbindung der Verwaltung dem Gemeinschaftsrecht fremd ist (Rausch 1994:308). Abschließend kommt Rausch zum Befund, in bezug auf die Kontrolle von Tatsachenwürdigungen könne festgestellt werden, "daß der Gerichtshof eine im Vergleich zum deutschen Recht höhere Bereitschaft zur Übertragung von Letztentscheidungskompetenzen auf die Kommission erkennen läßt" (Rausch 1994:308). Bestehende Kontrolldefizite würden durch erhöhte Anforderungen an Form- und Verfahrenserfordernisse teilweise kompensiert. Der EuGH gewähre insbesondere dort effektiven Rechtsschutz, wo Individualinteressen betroffen sind (Rausch 1994:309).

²⁵² Ein Beispiel betrifft die Wettbewerbspolitik, wo Joerges (1991:24) diesen Kontrast in den Verhaltensweisen des EuGH gegenüber korporativistisch-selbstregulativen Praktiken vorführt.

Seit Maastricht und Amsterdam hat das EP mehr Einfluß auf die Agenda²⁵³ und außerdem nicht nur ein Recht zu einem Mißtrauensantrag gegenüber der Kommission als ganzem Gremium, sondern es wird auch an der Bestellung der Kommissare beteiligt. Seine Reputation als kompetente und handlungsfähige Institution hat davon profitiert. Diese Vertragsänderungen werden auch überwiegend als eine Stärkung der Kommission interpretiert, sorgen sie doch für eine höhere Unabhängigkeit der einzelnen Kommissionsmitglieder gegenüber ihren nationalen Regierungen, von denen sie nach wie vor bestellt werden (Coombes 1994:175; Spence/Edwards 1994; Lequesne 1996). Wie der EuGH hat auch das EP im Prinzip kein Interesse an einer schwachen Kommission. Beide Institutionen sind an Integration interessiert²⁵⁴. Entsprechend beurteilen die Abgeordneten in den Anhörungen einmal die fachliche Qualität der künftigen Kommissare, zum anderen inwiefern deren Positionen inhaltlich auf der Linie des EP liegen.

Wie bei der Stärkung der parlamentarischen Kontrollrechte durch die Angleichung der Amtszeiten mit den Wahlperioden des EP hängt das Interesse des EP an einer Einflußnahme auf die Kommission von den genannten Punkten ab. Faktisch muß eine integrationistisch orientierte Kommission also kaum Einschränkungen durch das Verhalten des EP fürchten. Die Möglichkeiten des EP sind noch beschränkter als die der Kommission. Auch gegenüber diesem Akteur besteht eine Asymmetrie, hier jedoch nicht aufgrund der externen Ressourcen und Ausweichmöglichkeiten, sondern bereits im direkten Vergleich. Die Kommission profitiert durch die politische Unterstützung des EP, seine Öffentlichkeitsfunktion und partizipiert von der Legitimität, die aus der parlamentarischen Beteiligung herrührt. Das EP ist aber in stärkerem Maße darauf angewiesen, daß die Kommission seinen Wünschen folgt.

Vor dem Hintergrund der prinzipiellen gemeinsamen Interessen hinsichtlich eines Integrationsfortschritts bedeuteten die Kooperationsverfahren bei der Gesetzgebung nach Art. 189b und 189c (251/252) EGV, daß das Entscheidungssystem komplizierter, kostspieliger und zeitaufwendiger wurde²⁵⁵. Entsprechend war ein besonderes Anliegen der Regierungskonferenz 1996, weniger und einfachere Verfahren einzuführen. Umgekehrt kamen die Mitgliedstaaten mit dieser Aufwertung des EP der Forderung nach Ausbau der parlamentarischen Legitimation der EU teilweise nach. Inhaltlich läßt sich eine hohe Akzeptanz der EP-Vorschläge feststellen (Wessels 1991:144; Lord 1996). Die Kommission zeigte sich bei der Vermittlung zwischen den vielfältigen Interessen offen für die Änderungswünsche des EP und konnte sie trotz des Widerstands im Rat in der ersten Lesung relativ häufig im Ergebnis mit den Vorstellungen im Rat in Einklang bringen. Diese

²⁵³ Tsebelis (1994) hat spieltheoretisch gezeigt, wie das EP seine Rechte dazu nutzt, auf das *agenda-setting* Einfluß zu nehmen.

²⁵⁴ Bieber (1991) stellt wegen der vergleichsweise geringen formalen Möglichkeiten des EP einen starken verfassungsbildenden Druck des EP fest, der stärker als derjenige der nationalen Parlamente und der supranationalen Organe sei. Es gibt keinen Grund gegen die Annahme, daß die Kommission die gleiche Orientierung aufweist. Sie ist aber in einer günstigeren formalen Position und sie kann eine Folger-Rolle einnehmen.

²⁵⁵ Die tatsächlichen Kosten der Entscheidungsfindung mit Akteuren aus 15 Mitgliedstaaten samt Organen, die zwischen Brüssel, Straßburg und Luxemburg pendeln lassen sich kaum schätzen, liegen aber mit Sicherheit höher als in jedem anderen politischen System, wo vergleichbare Entscheidungen zu treffen sind. Die Zeitkosten, zumindest was die *time lags* im Kooperations- und Konsultationsverfahren betrifft, hat z.B. Wessels (1991:143) versucht, statistisch zu erfassen.

weitreichende faktische Einflußnahme war angesichts der formal schwachen Beteiligungsrechte so nicht vorhersehbar gewesen²⁵⁶.

Nach den Annahmen zur Kommissionsorientierung unterstützt sie das EP aus ihrem prinzipiellen Interesse an einer Stärkung der europäischen Interessenvertretung gegenüber dem Rat. Das erlaubt Optionen für die Strategien gegenüber dem stärksten Akteur im Entscheidungssystem. Hinzu kommt, daß auf diese Weise nicht sie allein es ist, die bei den legislativen *Inputs* die Verantwortung zu übernehmen hat. Sie kann durch die EP-Vorschläge unter Hinweis auf die notwendige demokratische Legitimation und erwünschte Partizipation des Parlaments ihre eigenen Interessen „maskieren“. Der Rat muß sich nicht nur mit einer Institution auseinandersetzen, sondern mit ihren je eigenen Einflußmöglichkeiten versuchen die supranationalen Organe ihre europäischen Vorstellungen zu verwirklichen. Dabei ist aus Sicht der Kommission von Bedeutung, daß sie insofern eine Schlüsselposition in diesen Verhandlungen besitzt, als sie nicht nur mit dem Initiativrecht und dem Recht, eine Vorlage zurückzuziehen, über gewichtige formale Kompetenzen verfügt, sondern auch allein mit dem Rat über die Interessen der Mitgliedstaaten verhandeln kann, weil das EP dabei ausgeschlossen ist.

Hieraus resultiert ein Informationsvorsprung der Kommission bei der Beurteilung der künftigen Verhaltensweisen. Das Problem unvollständiger Information²⁵⁷ ist bei Rat und EP größer als bei der Kommission. Gleichzeitig ist - anders als bei den heterogenen prinzipiellen Vorstellungen im Rat über Sinn und Zukunft der Integration, was Hayes-Renshaw/Wallace (1995) als das zentrale Problem für die Handlungsfähigkeit des Rates ansehen - die Konsensfindung zwischen Kommission und EP hierüber einfacher. Umgekehrt zeigt sich das EP aber entgegenkommend bei ablehnender Haltung des Rates gegenüber den parlamentarischen Änderungswünschen. Denn seiner integrationistischen Haltung kommt im Zweifel eine europäische Lösung, die unterhalb des EP-Ziels bleibt, näher als keine Lösung infolge wechselseitiger Blockade²⁵⁸.

Ein wesentliches Machtmittel des EP sind seine Kompetenzen bei der Festsetzung des Gemeinschaftshaushalts²⁵⁹. Auch hier besteht die gleiche Situation wie sie für die Bestellung der Kommissare und für das Gesetzgebungsverfahren beschrieben wurde. Inhaltlich gibt es durchaus kontroverse Vorstellungen zwischen EP und Kommission. Grundsätzlich haben beide jedoch ein Interesse an einer Ausweitung des EU-Haushalts, weil mit der Verfügung über europäische Finanzen der Handlungsspielraum beider Organe unmittelbar verknüpft ist.

Damit ergibt sich aus Sicht der Kommission und ihrer Interessen an Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten die folgende Situation. Das EP agiert ebenfalls als Integrationsmotor, es liefert wichtige Ideen (z.B. im Haushaltsverfahren, bei Nachfrageprogrammen und PHARE), die der Kommission unmittelbar nutzen, ohne daß die

²⁵⁶ Sie übernahm im Durchschnitt drei von vier Vorschlägen des EP, obwohl die formalen Rechte des EP dies nicht vermuten ließen (Lord 1996; Wessels/Diedrichs 1996; Garrett/Tsebelis 1996).

²⁵⁷ Zur Erklärung von Integration über das Problem unvollständiger Information vgl. Schneider/Cederman 1994.

²⁵⁸ Statistisch untermauert Wessels (1991:144f) diese Annahme für die Zeit zwischen der EEA und Maastricht.

²⁵⁹ Das wird jedoch durch die Unterteilung in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben wiederum relativiert (Shackleton 1990).

Kommission derart weitreichende Forderungen aufstellen müßte. Es hält sich aber aus der konkreten Problemlösung weitgehend heraus, ergänzt die Kommission beim Ausfüllen der Repräsentationslücke und erhöht die Legitimität des EU-Systems insgesamt, ohne dabei auch nur annähernd über die Möglichkeiten eines nationalen Parlaments wie in England oder Deutschland zu verfügen (Jacobs/Corbett 1990; Wessels/Diedrichs 1996).

Die hier vorgenommene Beschreibung des Verhältnisses von Kommission und EP traf bis zum Herbst 1998 zu. Dann entschieden sich Parlamentarier im Vorfeld der Europawahl 1999 aus Anlaß von Unregelmäßigkeiten und Korruptionsvorwürfen gegen die Kommission ihre Haltung zu ändern. In der Art der Anwendung ihrer Kontrollrechte versuchte das EP offenbar sich auf Kosten der Kommission zu profilieren. Es erreichte den geschlossenen Rücktritt der Santer-Kommission, diskreditierte aber zugleich das Entscheidungssystem der EU insgesamt. Da die Wähler nicht den Unterschied zwischen EP und Kommission wahrgenommen haben, dürften die miserablen Wahlbeteiligungen im Juni 1999 nicht unerheblich hiervon beeinflußt worden sein. Gegenüber der neuen Kommission unter Prodi verhält sich das EP seitdem kooperativ und in der beschriebenen kollegialen Weise. Es bleibt abzuwarten, ob es sich um eine einmalige Verhaltensänderung gehandelt hat oder ob hier ein bislang verlässlicher Partner für die Kommission zum Gegenspieler wird.

D.1.3 Besonderheiten des politischen Systems und der Rechtsgemeinschaft

D.1.3.1 Rechtsprinzipien und Abrundungskompetenz

Handlungsmöglichkeiten der Kommission werden im Primärrecht durch das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung eingeschränkt. Gleichzeitig werden dadurch alle übertragenen Rechte formal abgesichert²⁶⁰. Mit diesem Prinzip wird die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Weise geregelt, daß die Kommission nur dort Initiativen vorlegen darf, wo der Vertrag ein Tätigwerden ausdrücklich vorsieht. Die Mitgliedstaaten versuchen sich so gegen eine uneingeschränkte Zentralisierung zu schützen. Die Kompetenz-Kompetenz bleibt weiterhin bei den Staaten als den „Herren der Verträge“. Diese können durch ein in Art. N (48) EUV festgelegtes Verfahren die Verträge und damit insbesondere den Zuschnitt der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen²⁶¹ und zwischen den Organen ändern.

Die enumerative Einzelermächtigung stellt die Kommission vor planerische Probleme, weil sie „Politikfelder, die in einem engen sachlichen bzw. rechtlichen Zusammenhang zum planerisch ausgestalteten Teilbereich stehen im Gegensatz zur Allzuständigkeit des Staates nicht in die Gesamtplanung einbezogen werden können. Daraus ergibt sich eine

²⁶⁰ Das schafft Planungssicherheit für die einzelnen Akteure und senkt Verhandlungskosten, indem nicht für jeden Rechtsakt neu verhandelt werden muß, ob hierfür eine europäische Lösung erforderlich ist bzw. die Mitgliedstaaten ein grundsätzliches Interesse an gemeinschaftlichen Lösungen oder Kooperation allgemein haben.

²⁶¹ Zumeist handelt es sich beim Gemeinschaftsrecht um Mischkompetenzen. Es finden sich in diesen Politikbereichen sowohl nationale als auch europäische Zuständigkeiten. Ausschließliche Kompetenzen besitzt die EG nur in wenigen Feldern und auch dort gelten Einschränkungen. Dagegen verbleibt der überwiegende Bereich von den staatlichen Aufgaben, die keine unmittelbare ökonomische Bedeutung haben, bei den Mitgliedstaaten. Hieraus leiten die Vertreter der "realistischen" Schule vor allem ihre Annahme ab, die Staaten blieben auch in der Gemeinschaft die autonomen, souveränen Akteure im anarchischen internationalen Staatensystems.

notwendigerweise an Einzelfragen orientierte Problemlösung, die schwerlich als Teil einer Gesamtschau konzipiert werden kann.“ (Klöstfers 1994:78)

Die Kompetenzverteilung ist dynamisch angelegt. Sie beschreibt den gegenwärtigen Entwicklungsstand an europäischen Zuständigkeiten, nicht ein „endgültig“ fixiertes Gleichgewicht. Der Grund hierfür liegt in der funktionalen Ausrichtung des Primärrechts. Hauptziel der Integration ist die Herstellung der vier ökonomischen Freiheiten und die Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarktes. Es dient als Rationalitätskriterium (Lepsius) bei der Entwicklung neuer Initiativen für die Weiterentwicklung der europäischen Integration. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden die Ziele vor allem um die Herstellung einer Wirtschafts- und Währungsunion erweitert.

Die inhaltlichen Einschränkungen für das Tätigwerden der Kommission und die funktionale Orientierung, wie sie der Vertrag festlegt, stellen wesentliche Unterschiede zwischen dem Regierungssystem der EU und denen der Mitgliedstaaten dar.

Das Gemeinschaftsrecht bildet die unmittelbarste Restriktion für die Kommission, indem sie nur dort tätig werden darf, wo das Primärrecht eine Rechtsgrundlage erlaubt.

Darüberhinaus sind die europäischen Kompetenzen unterschiedlich weitreichend. Selbst innerhalb eines Politikfelds²⁶² variieren die formalen Handlungsmöglichkeiten, die der Vertrag der Kommission einräumt. Das schließt unterschiedliche Entscheidungsregeln je nach Rechtsgrundlage ein.

Die Differenzierung bedeutet aber umgekehrt Interpretationsspielräume durch die Wahl der Rechtsgrundlage oder die extensive Interpretation des rechtlichen Handlungsrahmens. Diese Spielräume ergeben sich deshalb, weil das Gemeinschaftsrecht seinen Beitrag zum Bedarf an Ordnung und Problemlösung leistet.²⁶³

Im Kompetenzverhältnis ist bereits eine Dynamik angelegt, ohne daß die Entwicklungsrichtung in bezug auf eine Finalität der Integration an irgendeiner Stelle definiert wäre. Gleichzeitig ist die ökonomische Orientierung in Richtung auf die Herstellung eines Binnenmarktes konkret und verglichen mit dem Bündel konkurrierender Ziele in einem Staat eindeutig. Da die Kommission nur in den Bereichen tätig werden darf, wo die Gemeinschaft ausdrücklich Aufgaben übertragen bekommen hat, steht sie nicht unter dem gleichen Druck, die nicht-intendierten Wirkungen ihres Handelns gegen die intendierten Absichten abzuwägen zu müssen²⁶⁴. Legt man das Prinzip der Einzelermächtigung strikt aus, darf sie noch nicht

²⁶² Z.B. in der Sozialpolitik, zu der es primärrechtliche Kompetenzen in einem Kapitel im EGV und im Protokoll von Maastricht mit unterschiedlichen Spielräumen, Entscheidungsregeln und Organbeteiligungen gibt.

²⁶³ "Es (das Gemeinschaftsrecht; UB) reduziert einerseits Komplexität durch Setzung verbindlicher formeller und materieller Regeln einschließlich dem Versuch der Kompatibilisierung von gemeinschafts- und mitgliedstaatlichen Kompetenzen über den Grundsatz der Subsidiarität. Andererseits trägt es zur Ausbildung einer politisch-kulturellen Identität der EU durch Entwicklung einer europäischen Informations- und Diskurskultur bei" (Pitschas 1994:512).

²⁶⁴ Gleiches gilt für den EuGH, der auch nur das Gemeinschaftsrecht zum Maßstab seiner Entscheidungen machen und nicht auf Folgen achten kann, die in Bereichen außerhalb des Vertrages liegen. Im Bosman-Urteil zur Freizügigkeit im europäischen Profi-Sport argumentierten die Fußball-Funktionäre genau in dieser Weise, nachdem ihnen die Auswirkungen der Entscheidung bewußt geworden waren. Sie erklärten, es habe keine Notwendigkeit bestanden, die Sport-Wettbewerbe in Europa neu zu regeln oder dies sei eine Entscheidung gegen den Sport. Der Umstand, daß der EuGH über diese Wirkungen nicht zu befinden hat, sondern sich daran orientiert, ob die Freizügigkeit für die Arbeitnehmer der Vereine gewährleistet ist, bedurfte erst der Vermittlung. Gleiches galt für das ebenfalls in Deutschland vielbeachtete Urteil gegen das Bremer Gleichstellungsgesetz.

einmal externe Effekte in Bereichen, für die keine europäische Zuständigkeit besteht, in ihre entscheidungslogische Fundierung einbeziehen.²⁶⁵

Auf die Gefahren dieser einseitig ökonomischen Ausrichtung ist mit unterschiedlichem Schwerpunkt hingewiesen worden²⁶⁶. Die Kritikpunkte lassen sich im wesentlichen darin zusammenfassen, daß was nicht der Effizienzlogik folgt, wenig Aussicht auf Berücksichtigung findet und daß diese Konstruktion in der Konsequenz keine Grenzen für die permanente Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene akzeptiert. Weil alle Lebensbereiche eine ökonomische Dimension besitzen, besteht faktisch keine Beschränkung für ein Tätigwerden der Gemeinschaft, das sich auf das Rationalitätskriterium Herstellung eines Binnenmarktes beruft.

Der rechtliche Weg, mit dem diese Orientierung umgesetzt werden kann, ist die Vertragsabrundungskompetenz des Art. 235 (308) EGV. Er schafft die Möglichkeit, über die Betonung der ökonomischen Dimension eines Regelungsbereichs Kompetenzen zu erweitern. Der Artikel steht dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung als ein Instrument gegenüber, mit dem die Gemeinschaft tätig werden kann, obwohl der Vertrag in diesem Feld keine Zuständigkeit vorsieht. Voraussetzung ist, daß dies für die Herstellung des Gemeinsamen Marktes notwendig ist. So wie die Einzelermächtigung eine ungehinderte Ausdehnung von Kompetenzen unterbinden will, zielte umgekehrt die Vertragsabrundungs- oder Generalklausel des Art. 235 (308) E(W)GV auf die Gewährleistung ausreichender Handlungsfähigkeit der europäischen Ebene. Auch dort sollten einzelne Rechtsakte verabschiedet werden können, wo eine entsprechende Befugnis im Primärrecht fehlt. Als Voraussetzung für eine solche Abweichung vom Prinzip der Einzelermächtigung wird dort genannt, daß dies für die Vollendung des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist. Rechtsentwicklung und Kompetenzverteilung vollziehen sich somit im Spannungsverhältnis zwischen dem kompetenzeinschränkenden und dem -erweiternden Prinzip.

Mit Hilfe des Art. 235 (308) E(W)GV ist eine Reihe neuer Politikbereiche auch ohne entsprechende Kapitel im Primärrecht europäischer Gestaltung erschlossen worden. Diese Rechtsentwicklung wurde dann sowohl in der EEA als auch in Maastricht nachträglich auf eine entsprechende Vertragsgrundlage gestellt. Für den Geltungsbereich der Integration läßt sich festhalten, daß mit diesem Instrument die Bereiche mit europäischen Zuständigkeiten kontinuierlich ausgeweitet wurden²⁶⁷. Vor den genannten Änderungen des Primärrechts besaß die Kommission damit faktische Handlungsmöglichkeiten, die sich gerade nicht mit dem Konzept einer durch die enumerative Einzelermächtigung begrenzten Zuständigkeitsbereich deckten.

²⁶⁵ Das betrifft zumindest gestaltende Wirkungen. Allein der Verzicht auf eine Maßnahme wegen externer Effekte in einem anderen Politikbereich ließe sich über die Autonomieschonung im Sinne des Subsidiaritätsprinzip begründen.

²⁶⁶ „Selbst wenn man in einer funktionalen Abgrenzung des "Wirtschaftsrechts" lediglich diejenigen Materien zusammenstellen wollte, die Märkte institutionalisieren und für deren Funktionsfähigkeit sorgen sollen, könnte man kein Ende finden" (Joerges 1996:95). In die gleiche Richtung argumentieren Joerges 1991; Scharpf 1991; Lepsius 1994; Weiler 1994; Weidenfeld 1995; Streeck 1995; Leibfried 1996.

²⁶⁷ Vgl. z.B. zur EEA Ehlermann 1990a; zu Maastricht Pernice 1993.

Weitere Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts tragen zur Ausdehnung der Handlungsmöglichkeit der Kommission bei. Suprematie, Unmittelbare Wirkung, Verhältnismäßigkeit, Gleichheit von Mann und Frau, Rechtssicherheit und Grundrechte sind Rechtsprinzipien, die den EuGH zu einer wichtigen Quelle von Ideen und zu einem Motor der Integration haben werden lassen.

Unabhängig davon, ob man ihren Ursprung einer „List der Vernunft“ (Frowein) oder dem strategischen Geschick eines supranationalen Akteurs zuschreibt, ist unbestritten, daß durch die Entwicklung von weitreichenden Rechtsprinzipien, die ursprünglich so im Vertrag nicht angelegt waren, die Integration erheblich vorangebracht worden ist.²⁶⁸ Dazu gehören vor allem das Suprematieprinzip, d.h. der Vorrang von europäischem gegenüber nationalem Recht, und das Prinzip der unmittelbaren Wirkung von europäischem Recht²⁶⁹. Durch die Individualisierung von EuGH-Entscheidungen entwickelte der Gerichtshof europäisches Recht von der ursprünglich völkerrechtlichen Basis in Richtung einer staatsrechtlichen Basis, indem europäischen Bürgern persönliche Rechten gegenüber ihren Staaten begründet werden (Frowein 1995). Dadurch werden die Mitgliedstaaten gezwungen und zugleich durch die Rechtsansprüche ihrer Bürger kontrolliert, EG-Recht anzuwenden und umzusetzen²⁷⁰. Diese Linie setzte der EuGH mit einer Reihe von Entscheidungen zur Durchsetzung sekundären Gemeinschaftsrechts fort.²⁷¹

Der EuGH wendet in seiner Rechtsprechung das aus dem Völkerrecht stammende *implied powers* Prinzip an, was im deutschen Verfassungsrecht der „Kompetenz kraft Sachzusammenhang“ entspricht. Danach müssen im Primärrecht nicht nur die Ziele der EG definiert, sondern auch die notwendigen Mittel zu ihrer Verwirklichung enthalten sein und notwendigerweise ergänzt werden²⁷². Diese Mittel entsprechen in ihrer Vielfalt den Vertragszielen, die zu ihrer Erfüllung ein breites und weitreichendes Instrumentarium verlangen. Mit den Interessen der Staaten steht dieses Prinzip in Einklang, weil auf diese

²⁶⁸ Frowein (1995:317) sieht darin den Unterschied zum Staatenbund und verweist zugleich auf die aus seiner Sicht absurde Haltung des französischen Assemblée Nationale, die "van Gend und Loos als Anfang einer zu weit ausgreifenden Ausübung von Kompetenzen durch den Gerichtshof" sieht. Eine ähnlich grundlegende Wirkung des neuen Prinzips konstatieren Burley/Mattli (1993:70) mit der Bewertung, der EuGH "singlehandedly transformed the Treaty of Rome from an essentially nonenforceable international treaty to a domestic charter with direct and enforceable effects".

²⁶⁹ Vgl. Van Gend und Loos (Slg. 1963), wo das Prinzip der unmittelbaren Wirkung entwickelt wurde und zugleich die Entstehung subjektiver Rechte des europäischen Bürgers aus seinen Normen abgeleitet wurde; desweiteren Costa/ENEL (Slg. 1964), worin das Suprematie-Prinzip, der Vorrang von europäischem Recht, begründet wird.

²⁷⁰ Dagegen stellt im Maastricht-Urteil des BVerfG die Interpretation des Rücksichtnahmegebots und der Geltungsansprüche des europäischen Rechts die Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in Frage. In der dort vertretenen Lesart des Suprematie-Prinzips kann Deutschland seine elementaren Interessen selbst definieren.

²⁷¹ 1990 wurde der Schutz der Mitsprachemöglichkeiten des EP entschieden, 1990 und 1992 das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung des Gemeinschaftsrechts und 1992 die Statuierung von Schadensersatzpflichten der Mitgliedstaaten gegenüber den Bürgern im Falle der Nichtumsetzung von Richtlinien. Lediglich 1994 wurde mit der Ablehnung einer horizontalen Direktwirkung von nicht umgesetzten Richtlinien, die deren Anwendung von einem förmlichen Umsetzungsakt der Mitgliedstaaten unabhängig machen würde, eine zurückhaltendere Position eingenommen (Jus letter; lfd. Jg.).

²⁷² In diesem Zusammenhang sei auf die Definition der Europäischen Rechtsgemeinschaft verwiesen. Dies meint im Kern, daß die geplante Integration durch ein rechtlich determiniertes Verhältnis von Zweck und Mitteln des EWG-Vertrages zu verwirklichen ist (Klöstfers 1994:80f).

Weise die Handlungsfähigkeit der „überstaatlichen“²⁷³ Institution durch eine hinreichende Mittelausstattung gewährleistet wird. Gleichzeitig bestanden und bestehen die Mitgliedstaaten auf einer möglichst weitreichenden Kontrolle der Kommission und der anderen supranationalen Institutionen. Der Umfang supranationaler Autonomie ergibt sich somit aus dem Spannungsverhältnis von Mittelausstattung und -einsatz einerseits und den genannten Restriktionen andererseits.

Eine weitere Besonderheit des europäischen Rechts ist das Prinzip *effet utile*. Die „unmittelbare Wirkung“ von bestimmten Rechtsakten beschränkt den Entscheidungsprozeß auf die europäische Ebene. Nachträgliche Korrekturen oder Anpassungen seitens der nationalen Gesetzgeber oder Gerichte werden ausgeschaltet. Auch dieses Prinzip dient der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und der gegenseitigen Versicherung, daß der gemeinsame Beschluß auch umgesetzt wird. Es beschränkt den Kreis der an der Entscheidung beteiligten Akteure und senkt auf diese Weise Verhandlungskosten.

Nach Burley/Mattli besteht in der Entwicklung dieser Prinzipien eine weitere Analogie zum Ansatz von Haas. Er hatte darauf verwiesen, daß eine Organisation - wie hier über individuell erzeugte Nachfrage nach europäischem Recht - das Wachstum ihres Handlungsbereichs planen kann und damit ihr eigenes²⁷⁴. Die abgeleiteten individuellen Rechte wirken asymmetrisch zugunsten von Integration, indem sich die Integrationsvorteile auf dem durch das Prinzip vorgezeichneten Rechtsweg leichter realisieren lassen als das bei Nachteilen der Fall ist, die durch Integration entstehen. Das entspricht der einseitigen Handlungslogik, wonach integrationspolitische Impulse von den Nachfragern nach neuen Integrationsschritten ausgehen, während die Bremsen in dieser Konstruktion strukturelle Hindernisse überwinden müssen (Burley/Mattli 1993:61f).

Einschränkungen ihrer Zuständigkeiten vor dem Hintergrund ihrer gemeinsam gefaßten Zielsetzung bis Ende 1992 den Binnenmarkt zu vollenden, billigten die Mitgliedstaaten durch die Reform der Art. 100 (94) und 100a (95) EWGV in der EEA. Darin wurden die Voraussetzungen für Rechtsangleichungen, die gegenseitige Anerkennung und die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung neu geregelt. Diese veränderten Entscheidungsbedingungen erleichterten die Arbeit der Kommission erheblich und führten in der Folge zu einer deutlichen Zunahme der Rechtsproduktion (vgl. Wessels 1996).

Im Resultat läßt sich hinsichtlich der formalen Handlungsfähigkeit der Kommission festhalten, daß die eingangs genannte Absicht der Vertragsgründer, die Kommission mit ausreichenden Steuerungsmitteln auszustatten, damit sie ihre Aufgaben erfüllen kann, weitgehend in die Tat umgesetzt wurde²⁷⁵. In den einzelnen Rechtsprinzipien ist Integrationsdynamik angelegt. Dafür ist aktives steuerndes Handeln nicht notwendigerweise erforderlich. Vielmehr begünstigen die Prinzipien ungesteuerte Entwicklungen, die von

²⁷³ Bereits der Hohen Behörde, wie die Kommission im Art. 9, VI EGKSV vor der Fusion bezeichnet wurde, ist ausdrücklich ihr "überstaatlicher Charakter" bescheinigt worden (Beutler et al 1993:139). Zur Überstaatlichkeit vgl. statt vieler Ipsen (1973:220).

²⁷⁴ Bei Weiler heißt das "self-created and internally sustained power of law" (Weiler zit. nach Burley/Mattli 1993:75).

²⁷⁵ Lediglich im Bereich der exekutiven Befugnisse wird Erweiterungsbedarf diskutiert (Kösters 1994). Auch hier schwanken die Staaten zwischen dem Interesse an Wahrung ihres Spielraums und Vertragssicherheit hinsichtlich der Umsetzung von gemeinsamen Entscheidungen. Wenn die Staaten sich selbst kontrollieren und nicht die Kommission mit entsprechenden Mitteln ausstatten, fehlt jeder Anreiz, Verstöße aufzudecken, denn das würde Rückzahlungen an die EU bedeuten und wäre zudem mit Prestigeverlust verbunden.

Akteuren wie der Kommission oder dem EuGH ihrerseits für eine Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten und einer Fortsetzung des Integrationsprozesses genutzt werden können.

D.1.3.2 Die Bedeutung unterschiedlicher Entscheidungsregeln im Rat

Die unterschiedlichen Entscheidungsregeln, die von einfacher Mehrheit bis zur Einstimmigkeit reichen, bieten ebenfalls Anknüpfungspunkte für strategisches Handeln der Kommission. Dabei entscheiden die Staaten formal nicht nach dem Prinzip ein Staat eine Stimme, sondern im Vertrag werden gewichtete Stimmenverteilungen nach Größe und Bevölkerungszahl festgelegt.

Auf dieser Grundlage versucht eine Spielart des Intergovernmentalismus mathematisch die Kräfteverhältnisse je nach Entscheidungsregel zwischen den einzelnen Staaten abzubilden. Mit Hilfe von *power indices* soll auf Politikergebnisse geschlossen werden.²⁷⁶

Dieser Ansatz besitzt aber trotz seines methodischen Aufwands zwei grundlegende Schwächen. Er geht einseitig davon aus, daß die im gesamten Politikzyklus die Entscheidungsphase im Rat die zentrale ist und deshalb alle anderen Akteure und Phasen ausgeblendet werden können. Die Gewichtung der Machtverhältnisse geschieht rein quantitativ über die Verteilung der Stimmrechte, ohne daß dabei die Präferenzen der auf diese Weise gewichteten Staaten oder die zu entscheidenden Besonderheiten der Inhalte berücksichtigt würden. Das führt, wie Garrett/Tsebelis (1996) zeigen, zu Ergebnissen, die mit der politischen Realität der EU nichts mehr zu tun haben²⁷⁷. Für die Kommission läßt sich inhaltliche Indifferenz deswegen durchhalten, weil sie als Vermittlerin einen entsprechenden Auftrag hat und weil es eine Fülle von Akteuren gibt, deren inhaltliche Ziele in die Initiativen der Kommission einbezogen werden. Damit handelt es sich nicht um das inhaltsleere Kräftespiel, das bei den *power indices* vorexerziert wird.

Die Kritik an *power indices* liefert zugleich ein Argument, warum die Kommission in einer günstigen Position ist. Garrett/Tsebelis (1996) rechnen das Modell unter der Bedingung einer einzigen *policy dimension* durch und erhalten als Befund, daß in einem System mit gleichstarken Partnern jeweils der Akteur mit der Median-Position in bezug auf diesen inhaltlichen Punkt in der günstigsten Ausgangslage ist.

Erstens handelt es sich bei der Kommission nicht um einen gleichstarken Partner, wie bereits aus ihren formalen Rechten und ihren Verhandlungspositionen gegenüber den anderen Akteuren im formalen System hervorgehoben wurde. Zweitens ist diese Median-Position am ehesten bei einem Akteur vorhanden, für den sich strategische Indifferenz begründen läßt.

²⁷⁶ Vgl. z.B. Shapley/Shubik 1954; Smith/Wanke 1993; Hosli 1993; Widgrén 1994; Johnston 1995; T.Peters 1996.

²⁷⁷ Ein Beispiel eines Mißverständnisses, das aus einer solchen Sicht folgt, liefert der Einfluß der EFTA-Erweiterung für die (Macht)position der stimmenmäßig gleichstarken Staaten Deutschland und Großbritannien. Gewichtet man nur über *power indices* ihre Einflußchancen, so verschlechtern sie sich durch die Erweiterung gleichmäßig. Betrachtet man die Interessen dieser neuen Mitglieder und vergleicht dieses mit den unterschiedlichen Integrationsvorstellungen der genannten Staaten, so ändert sich das Ergebnis grundlegend (Garrett/Tsebelis 1996).

Unabhängig von den genannten methodischen Fragen liefern diese Arbeiten Hinweise darauf, wo die Kommission in Entscheidungen eingreifen kann. So zeigen Garrett/Tsebelis (1996), daß es nicht allein auf die Entscheidungssituation im Politikprozesses ankommt, sondern daß mindestens ebenso wichtig die Phase des *agenda-settings* ist, worauf die Kommission in besonderer Weise Einfluß zu nehmen vermag. In den Phasen dazwischen kann sie über ihre informationellen Güter steuernd eingreifen²⁷⁸. Wo Verteilungsprobleme - wie das *relative gains* Problem - ein Zustandekommen von Lösungen verhindern, kann sie an Kompensationsvorschlägen mitwirken, bzw. das Problem antizipieren und in ihren Vorschlag miteinbeziehen oder als Makler auftreten.

Schließlich wirkt sie drittens an der Entstehung einer kulturellen Dimension der Zusammenarbeit mit, worauf sich die Reflektionisten (Müller 1995; Risse-Kappen 1996) beziehen, Wessels (1992), wenn er auf den Unterschied zur anarchischen Situation der intergouvernementalen Verhandlung hinweist oder Gehring (1994), wenn er die Rahmenbedingungen für Entscheidungen im europäischen politischen System analytisch zerlegt und die Bedeutung von Kommunikation hervorhebt. Verschieben hat sich durch die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheit nicht nur das Kräfteverhältnis der Mitgliedstaaten untereinander, indem nun ein Veto ohne weitere Erklärungen unmöglich wurde und stattdessen die Interessen der Mitgliedstaaten argumentativ vertreten werden mußten²⁷⁹. Auch das Verhältnis zwischen Kommission und Rat wurde dadurch berührt (Cooter/Drexel 1994), weil die Kommission Einflußmöglichkeiten auf die Erfolgchancen und die Qualität der Ergebnisse erhält²⁸⁰. So zeigen z.B. Cooter/Drexel (1994), daß je nach Verfahren die einzelnen Akteure ein unterschiedliches Spektrum an Einflußmöglichkeiten erhalten. Mußte sich die Kommission unter der Einstimmigkeitsregel am Interesse aller Staaten orientieren, was die berühmten Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner begünstigte, hat sie nun die Wahl bereits innerhalb eines Akteurskreises (Borrmann 1991). Sie bestimmt über ihren Vorschlag, welche Interessenmehrheiten erfolgreich sein können. Dies hat Auswirkungen auf die *outcomes*.²⁸¹ Zugleich hängt das Tempo des Entscheidungsprozesses vom Quorum ab. Unter der Annahme von Persistenz ist dies jedoch ein tolerabler Nachteil aus Sicht der Kommission. Wenn es sich lediglich um Verzögerungen handelt, damit aber keine Umkehrung des Kräfteverhältnisses oder dauerhafte Blockaden verbunden sind, so widerlegen Feststellungen wie eine Verlangsamung des Entscheidungsverfahrens durch Kodezision nicht die These einer permanenten Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten.

Bedeutung bekommt die Entscheidungsregel aber auch ohne ihre formale Anwendung, weil die Möglichkeiten antizipiert werden, die durch die formale Abstimmung entstehen könnten.

²⁷⁸ Nach Scheider/Cederman (1994:656) sind unvollständige Information und Unsicherheitsproblem die Schlüsselvariablen des Entscheidungssystems. Daher können auch keine Aussagen über zu erwartende Ergebnisse getroffen werden, wie sowohl Intergouvernementalismus als auch Neofunktionalismus behaupten.

²⁷⁹ Nach Gehring (1994) fand ein Übergang von *bargaining* zu *arguing* statt.

²⁸⁰ "Even on complex package proposals the Commission has found it possible in this changed environment to make its own preferred proposals "yesable" to a surprising extent." (Wallace 1996b:60) Als Beispiele nennt sie die Delors I und Delors II Haushaltsvorschläge.

²⁸¹ Ausführliche spieltheoretische Berechnungen über die möglichen Niveaus umweltpolitischer Entscheidungen mit unterschiedlichen Quoren stellt Holzinger (1994) an. Im Vergleich zwischen Einstimmigkeit, qualifizierter und einfacher Mehrheit zeigt das Modell, daß Abweichungen nach oben am ehesten bei einfacher Mehrheit und am schwierigsten bei Einstimmigkeit zu erreichen sind (Holzinger 1994:475).

Insofern betrifft das formale Entscheidungsverfahren sogar dann die Entscheidungsfindung, wenn ein Punkt gar nicht in den Rat überwiesen wird, sondern auf der Ebene der Fachbeamten in COREPER I behandelt wird. Dort gelten im Grunde die gleichen Verhandlungssituationen wie im Rat. Die nationalen Vertreter müssen kalkulieren, daß im Blockadefall ein scheinbar technisches Problem im Rat politisch entschieden wird. In diesem Fall droht auch das Risiko des Überstimmtwerdens bei einer Mehrheitsentscheidung. Wenn einstimmig entschieden werden muß, kann eine ablehnende Haltung eines Beamten eventuell dazu führen, daß seine Position durch die Verknüpfung mit anderen Themen politisch preisgegeben wird. Allerdings bestehen zwischen Rat und COREPER die nicht unerheblichen Unterschiede, daß die Beamten in geringerem Maße Wahlzyklen unterliegen, daß sie meist über einen längeren Zeitraum zusammenarbeiten, was die Herausbildung einer kollektiven Identitätskultur befördert und die Erfahrung im Umgang mit Pfadabhängigkeiten erhöht. Schließlich zeichnen sich die Fachbeamten dadurch aus, daß sie eher sachlich als politisch orientiert sind und dadurch leichter zu „technokratischen“ Lösungen finden (vgl. Bach 1992, 1995; Wessels 1996).

Das in der Entscheidungsstruktur des Rates berücksichtigte Prinzip „ein Staat - eine Stimme“ hat Auswirkungen auf die Ergebnisse. Wenn Rücksicht auf die nationalen Interessen und Wahrung des Ansehens unter Partnern das Verhalten des Kollegialorgans kennzeichnet, dann werden oft inhaltliche Zugeständnisse mit im Gegenzug gewährten neuen Kontrollrechten erkaufte. Dies deutet auf die Grenzen des beschriebenen „Korps-Geistes“. Mißtrauen gegenüber der Einhaltung der gemeinsamen Entscheidungen bleibt ein wichtiges Moment in den Überlegungen der einzelnen Parteien. Und überdies schafft die Ausdehnung der Kontrollinstrumente die Schwierigkeit, daß selbst unter qualifizierter Mehrheit eine Fülle von Möglichkeiten offensteht, den gemeinsamen Verpflichtungen zu entgehen.²⁸² Dabei muß noch nicht einmal auf die ebenfalls noch offenstehende Möglichkeit der Nicht-Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zurückgegriffen werden.²⁸³

Ebenfalls als Kompensation für die Zustimmung von potentiellen Verlierern oder *laggards* können neben den politischen Zugeständnissen auch finanzielle Ausgleichsformen gewählt

²⁸² Diese Überlegungen relativieren Zahlenspiele, die hinsichtlich der Machtverteilung bei unterschiedlichen Abstimmungsmodi angestellt werden (vgl. z.B. Janning 1993; Widgren 1994; Cooter/Drexel 1994; Peters 1996).

²⁸³ So mußte der Rat erst wegen Untätigkeit erfolgreich verklagt werden, ehe er sich dem im EWG-Gründungsvertrag gegebenen Ziel Verkehrspolitik zuwandte. Däubler (1996) bezeichnet die ersten 25 Jahre des europäischen Sozialrechts in bezug auf den Grad seiner Anwendung als "Law in the books". Hèritier et al. (1994) sehen in der Möglichkeit der Nicht-Umsetzung eine Voraussetzung für das Zustandekommen von Einigung im Rat: nur weil die Regierungen wissen, daß die Kosten der unvollständigen oder nicht erfolgten Implementierung für sie gering sind, stimmen sie in einigen Fällen der für sie ungünstigen Regelung zu. Eine andere Erklärung besteht darin, daß die Regierungsvertreter zwar in der Überzeugung handeln, daß der von ihnen mitgetragene Beschluß auch umgesetzt wird, daß es ihnen aber an exekutiven Möglichkeiten oder an gesellschaftlicher Unterstützung mangelt und die Implementierung deshalb hinter dem Beschluß zurückbleibt. Nach der gleichen Logik läßt sich erklären, warum trotz der überzeugenden Folgerungen aus der Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1985) - Fortbestand der Einstimmigkeit, Entscheidungen zugunsten des status quo, suboptimale Ergebnisse gemessen an den selbstgesteckten Zielen, Bevorzugung von Partikularinteressen und defensive Verhandlungsstrategien - bereits ein Jahr später zur qualifizierten Mehrheit übergegangen wurde: es konnte aus der gemeinsamen Institutionenkultur erwartet werden, daß das neue Verfahren nicht grundsätzlich die gegenseitige Rücksicht aufheben würde. Im Ergebnis findet kaum formale Mehrheitsentscheidung statt. Das Verhalten der Mitgliedstaaten in Richtung Gemeinschaftsverträglichkeit hat sich aber dennoch geändert, allein weil die Möglichkeit des Überstimmtwerdens besteht.

werden.²⁸⁴ Dies ist zweifellos ein Grund für den kontinuierlichen Anstieg des Gemeinschaftshaushalts, womit sich bei einer weiteren bedeutenden Ressource der Kommission eine Ausdehnung von Handlungsfähigkeit beobachten läßt. Allerdings wuchs der finanzielle Spielraum der Kommission auch deswegen nicht rasch, weil effizienzorientierte Entscheidungen leichter zu fällen sind als verteilungsmotivierte (Majone 1993). Auch das hat für die Kommission eine positive Seite. Was aus Mangel an Solidarität und gemeinschaftlicher Haltung nicht erreichbar ist, wird über Mißtrauen und Egoismus verwirklicht. Denn diese Haltung verlangt nach Versicherungen, die die Kommission als Leistung anbietet. Versicherungsprämien zahlen die Nettozahler leichter als Transfers mit klaren Verteilungswirkungen.

Bereits über diese kursorische Betrachtung der rechtlichen Ausgangsbedingungen wird deutlich, daß es sich bei der Kommission um eine zentrale Akteurin im Prozeß der europäischen Integration handelt. Ihr über die formalen Zuständigkeitsbereiche hinausgehender Handlungsspielraum zeigt sich nachdrücklich im Quasi-Monopol beim Initiativrecht. Dabei ist besonders die Möglichkeit hervorzuheben, Vorlagen während des Legislativprozesses zurückzuziehen. Wesentliche Einflußmöglichkeiten in der Rechtsetzung ergeben sich über das *agenda-setting*, in der Wahl der Rechtsgrundlage und nicht zuletzt in der Definitionsmacht bei der Ausgestaltung der Ziele, auf die sich die Mitgliedstaaten als gemeinsames Interesse verständigt haben²⁸⁵. Hinzu kommen die Einflußmöglichkeiten der Kommission über die Rechtsanwendung, die Verwaltungstätigkeit und Vertretungsaufgaben der Gemeinschaft nach außen. Trotz der weitgehenden institutionellen Schranken und Kontrollen durch die anderen Organe und die Mitgliedstaaten besitzt die Kommission in allen Phasen des Politikprozesses formale Einflußmöglichkeiten. Der Grund hierfür liegt in der Entscheidung der Gründer der Gemeinschaft, eine Mittel- und Aufgabenausstattung für die Kommission zu schaffen, mit der ihre Handlungsfähigkeit gewährleistet ist.

D.1.4 Schlußfolgerungen

Die Kommission verfügt über ein breites Spektrum an Aufgaben, die quer zur klassischen staatlichen Gewaltenteilung liegen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat der Vertrag eine ausreichende Mittelausstattung vorgesehen, über die die Kommission auch faktisch verfügt und die mit den Integrationsschritten ausgebaut wurde.

Gleichzeitig wurden rechtliche Einschränkungen getroffen und die Mitgliedstaaten waren bemüht, mit fortschreitender Integration ihre Einflußmöglichkeiten auf den Entscheidungsprozeß parallel auszuweiten. Das verstärkte die ohnehin im

²⁸⁴ Im Sinne des Kaldor-Hicks-Kriteriums finden sich zu jedem Integrationsschritt, der automatisch mit Verteilungswirkungen verbunden ist, Aufstockungen der gemeinschaftlichen Transfermechanismen (zur ökonomischen Begründung vgl. Krugman 1988; verhandlungstheoretisch vgl. z.B. zur EEA 1986 Cameron 1992; Moravcsik 1988; zu Maastricht 1991 vgl. Sandholtz 1993 und zum Beitritt der drei EFTA-Staaten 1995 Franzmeyer 1994).

²⁸⁵ Gerade diese Definitionsmacht wird in den nachfolgenden Kapiteln noch näher zu betrachten sein. Sie findet Ausdrucksformen, die von den von Bach (1993) beschriebenen beinahe unsichtbaren bürokratischen Prozessen bis hin zu einem spektakulären Mandat der Regierungen reichen, wie es anlässlich der Blockade in der BSE-Entscheidung im Juni 1996 der Fall war. Derartige Fälle, wo die Mitgliedstaaten offen ihre Handlungsunfähigkeit dadurch beenden, daß die Kommission eine Entscheidung trifft, erscheinen aber selbst der Kommission als ungewöhnlich (Zangl 1996).

Integrationskonzept angelegte institutionelle und prozedurale Ausdifferenzierung und führte zu einem hochgradig intransparenten Handlungssystem der Gemeinschaft.

Es wurde gezeigt, daß die Kommission Beschränkungsversuche bereits innerhalb des Rahmens des formalen Systems abwehren bzw. umgehen konnte. Dabei erwies sie sich in hohem Maße anpassungsfähig an die Besonderheiten des politischen und rechtlichen Systems :

Rechtliche Begrenzungen wurden mittels formaler Vertragsänderungen durch die Mitgliedstaaten teilweise überwunden. Integrationsschritte in Richtung auf Ausdehnung der europäischen Zuständigkeiten und Vertiefungen der übertragenen Rechte in Verbindung mit einem Übergang zur qualifizierten Mehrheit als häufigster Entscheidungsregel sind die Hauptquelle für die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten.

Daraus resultiert auch der Konflikt um die Frage nach supranationaler Handlungsfähigkeit überhaupt. Denn wenn die Kommission ihre wichtigsten Möglichkeiten formal von den „Herren der Verträge“ erhält, ist nicht unmittelbar einsichtig, warum angesichts dieses Kompetenzverhältnis die Frage nach der Autonomie der Kommission überhaupt gestellt wird. Das Argument, wonach eine „Rückkehr zum intergouvernementalen Politikmodus“ die Möglichkeit zeige, daß die Kommission auch Beschränkungen eines bereits gewährten Handlungsspielraums hinnehmen müsse, läßt sich weder empirisch noch theoretisch bestätigen. Zum einen fanden auch in intergouvernemental geprägten Phasen des Integrationsprozesses weiter Ausdehnungen und Vertiefungen statt. Zum anderen bedeutet der intergouvernementale Stil nicht, daß die Kommission nicht handeln könnte, sondern lediglich, daß sie es unter anderen Bedingungen und auf andere Weise tut.

Betrachtet man die Spezifika des europäischen Rechts, die funktionale Orientierung der Verträge oder die bisherigen Entwicklungen, die durch die anderen Organe ausgelöst wurden, so zeigen sich aber durchaus Einflußmöglichkeiten auf diesen Akt der Übertragung souveräner Rechte, von denen auch die Kommission profitiert. Auch für diese Faktoren ist die Kommission als handelnde kaum verantwortlich. Sie ist aber nicht nur Nutznießerin des Handelns der anderen Akteure, sondern es bieten sich ihr auf diesem Weg vielfältige Anknüpfungspunkte für ihre Strategien. Diese Chancen differieren im Einzelfall erheblich. Sicherlich macht es einen großen Unterschied, ob die Kommission versucht, in einem Bereich des EGV mit weitreichendem Kompetenzrahmen, einer stabilen Akteursbeziehung und reichlicher Ressourcenausstattung ihre Interessen durchzusetzen oder ob es sich um einen Bereich im zweiten oder dritten Pfeiler des Vertrages handelt. Trotz dieser absoluten Unterschiede besitzt sie aber Gestaltungsspielräume und vor allen Dingen Wahlmöglichkeiten.

Eine mitgliedstaatliche Kontrolle der Kommission allein durch Ausweitung der Kontakte zwischen nationalen und Kommissionsbeamten in allen Phasen des Politikprozesses durch das System der Komitologie wirkt nicht automatisch beschränkend. Vielmehr wurde gezeigt, daß dies anspruchsvolle Voraussetzungen erfüllen muß. Verschiedene Beispiele von Handlungsorientierungen der „Kontrolleure“ haben gezeigt, daß es aus deren Sicht rational sein kann, die Kommission gerade nicht zu beschränken.

Umgekehrt muß eine kooperative oder gar integrationistische interadministrative Haltung nicht zu einer fusionierten Superbürokratie führen, für die sich auch empirisch keine Belege

finden. Gelingt es in diesem Sinne nicht, die fusionierte Verwaltung als Machtzentrum gegenüber anderen Akteuren abzuschließen, sondern bleibt der Entscheidungsprozeß auch für die Partizipation der politischen Führung und gesellschaftlichen Akteuren offen, so bedeutet das vor allem einen Nachteil für die Seite der nationalen Beamten, ein entsprechendes Interesse vorausgesetzt²⁸⁶. Die Kommission kooperiert mit kooperativen Beamten, ist aber nicht ausschließlich auf diese angewiesen, sondern kann aufgrund der angenommenen inhaltlichen Indifferenz die für sie passende Nachfrage nach Steuerungsleistungen danach auswählen, was Aussicht auf Erfolg hat. Sie realisiert in der Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungsvertretern ihre Interessen, insbesondere hinsichtlich Informationen und anderen Steuerungsressourcen, kann aber zugleich auch direkt auf die politischen Interessen der Regierungen eingehen.

Um aber entsprechend auswählen zu können und auch ihre anderen Steuerungsleistungen erbringen zu können, muß die Kommission ihre Mittel effizient nutzen. Hierzu kann sie versuchen, solche Maßnahmen auszuwählen, die einen geringeren Ressourcenaufwand benötigen oder wo die Kosten nicht von der Kommission getragen werden. Alternativ kann sie versuchen, sich Ressourcen aus anderen Quellen als dem formalen System zu verschaffen.

Die innerorganisatorischen Restriktionen haben sich ebenfalls als nicht notwendigerweise nachteilig für die Entwicklung von Handlungsmöglichkeiten erwiesen. Zwar gibt es vertikale Führungsprobleme und zu verschiedenen Zeiten der Integrationsentwicklung unterschiedlich schwerwiegende horizontale Kooperationsdefizite. Aus Sicht der Handlungsmöglichkeiten bestehen aber in jedem Fall Vor- und Nachteile.

Funktioniert interne hierarchische Steuerung, kann die Kommission selbst zu politikfeldübergreifenden Lösungen und intersektoralen Verhandlungspaketen beitragen, um den Mitgliedstaaten die Zustimmung zu Integrationsschritten zu erleichtern. Besitzen dagegen die einzelnen Generaldirektionen eine relative Autonomie gegenüber ihren politischen Spitzen, müssen sie keine Rücksicht auf die Interessen anderer Verwaltungseinheiten nehmen. Sie erreichen im kleinen Rahmen ihres Politikbereichs problemangemessene Lösungen und können Partialinteressen soweit befriedigen, daß es zu sektoralen Integrationsschritten kommt oder zumindest Besitzstände gewahrt werden. Dort entwickeln sich gemeinsame Kulturen, Verteilungsmodi und Arbeitsstile, die unabhängig von den Zielen des politischen Teils der Kommission zu Integrationsschritten führen. Die Voraussetzungen für *policy entrepreneurship* und für opportunistisches Verhalten im Sinne Williamson (1990) sind günstiger.

Die Kontrollfähigkeit durch Vertreter der Mitgliedstaaten ist auch wegen der Pfadabhängigkeit von Initiativen begrenzt. Zwar finden sich zahllose Einflußmöglichkeiten auf den Entscheidungsprozeß und insbesondere die weitgehenden Implementationsspielräume der staatlichen und substaatlichen Akteure erlauben es, spezifische Interessen zu befriedigen und auf gewachsene Strukturen, systemimmanente Probleme und generell auf Autonomieschonung Rücksicht zu nehmen. Aber bereits mit Beginn der Initiative ist unter der angenommenen indifferenten Orientierung der Kommission

²⁸⁶ S.o Typ a des nationalen Beamtentypus.

von vorrangiger Bedeutung, *daß* es zu einer europäischen Entscheidung kommt und weniger zu *welcher*.

Weder die interadministrativen Kontakte noch die Beziehungen zwischen den Organen beschränken die Kommission grundsätzlich. Dies verlangt vielmehr eine entsprechende Handlungsorientierung, die nicht durchgängig vorhanden ist. Zwar haben Parlament und Gerichtshof formal Kontrollaufgaben gegenüber der Kommission. Wie gezeigt wurde, liegt es aber eher in deren Interesse mit ihr zu kooperieren. Gemeinsame Interessen bestehen an einer Ausdehnung von Umfang und Tiefe der Integration. Aus diesem Grund kann sich die Kommission darauf beschränken, sich mit diesen Akteuren abzustimmen und deren Aktivitäten zu unterstützen. Das spart Ressourcen und entlastet sie von der politischen Verantwortung für eine Initiative. Vor allem bestehen aber unterschiedliche Vorteile aus den jeweiligen Kooperationsvarianten. Damit gewinnt die Kommission die Flexibilität, die sie zum Ausgleich ihrer eigenen und der strukturellen Defizite des verflochtenen Handlungssystems braucht.

Hinsichtlich der Restriktion, die sich durch Entscheidungsblockaden ergeben, fallen die Wirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommission differenziert aus. Die empirischen Befunde des bisherigen Integrationsprozesses - insbesondere die Rückkehr zur Mehrheitsregel oder die neuen Politikstile, die sich seit der Zeit der Eurosklerose entwickeln (Wallace 1996b; Héritier 1996) - sprechen gegen die Annahme einer Tendenz zur Selbstblockade, aus der sich die Akteure nicht befreien können (Scharpf 1985). Stattdessen überzeugt Wessels (1992) Erklärung, warum auch in diesen Fällen Selbstreformkräfte zum Zuge kommen können.

Über diese Frage hinaus, ob Blockaden überwunden werden können, interessiert hier jedoch, wie das geschehen kann und welche Rolle die Kommission dabei übernimmt.

Die Tatsache, daß die Kommission auf alle genannten Restriktionen des formalen Entscheidungssystems Antworten weiß, mit denen sie mehr oder weniger günstige Ausgangsbedingungen für ihre Strategien schafft, sagt noch nichts über die Qualität dieser Politik. Wie bereits im Eingangstableau über Kontinuität und Wandel angedeutet wurde, liefert die Gemeinschaftspolitik vielfältige Belege für suboptimale Steuerungsleistungen, egal welchen Maßstab man wählt.

Eine Erklärung lautet, daß die Kommission weniger wegen der geschilderten Entscheidungskalküle, sondern unter den Bedingungen der Restriktionen des Entscheidungssystems gezwungenermaßen auf die genannten Politikvarianten ausweicht, um überhaupt Integrationsleistungen zu erbringen.

Unter diesen Bedingungen läßt sich kein Gesamtkonzept entwickeln, das Aussicht auf Erfolg hätte. Für die Koordinierung der einzelnen Politiken fehlen konkrete Anreize, Führungsfähigkeit und das politische Mandat. Umgekehrt bieten gerade die Besonderheiten des politischen Systems, die verglichen mit den Funktionsweisen staatlicher Systeme als defizitär bewertet werden, aus Sicht der Kommission eher Handlungsmöglichkeiten. Angesichts ihrer generellen Handlungsbedingungen erscheinen diese Politikvarianten erfolgversprechender als das von einer transparenten und konzeptbezogenen Politik zu erwarten wäre. Die Unvollkommenheit des politischen Systems und die Art und Weise, wie

die Kommission ausgestattet ist, haben einen maßgeblichen Anteil an ihrer Innovationsfähigkeit. Sie üben einen Kreativitätsdruck dadurch aus, daß die Kommission andernfalls mit ihren Vorschlägen scheitern würde.²⁸⁷

Außerdem läßt sich feststellen, daß die Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten nicht notwendig mit der Herausbildung einer europäischen Superbürokratie verbunden sein muß. Hypertrophes Wachstum an Personal oder Finanzen ist bei allen genannten Erklärungsfaktoren weder notwendige Voraussetzung noch unbedingte Folge. Sie stellen auch keine übertriebenen Anforderungen an die Kommission in der Weise dar, daß sie so intelligent zu handeln versteht, daß sie selbst unter beschränkten Bedingungen ihre Möglichkeiten erweitert.

Umgekehrt stellt sich hier die Frage nach der Autonomie der nationalen Regierungen. Die Antwort fällt angesichts des erreichten rechtlichen Integrationsgrades, ökonomischer Zwänge und gesellschaftlicher Anforderungen an Politik unterschiedlich aus. Die Frage, ob durch Kooperation staatliche Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen ist, wird differenziert bewertet²⁸⁸. Unabhängig von der faktischen Möglichkeit läßt sich festhalten, daß der Spielraum selbst für partielles *exit* enger wird bzw. die Kosten eines Alleingangs prohibitiv hoch erscheinen.

Im formalen System bestehen Voraussetzungen für eigendynamische Prozesse, die weitgehend ohne aktive Einflußnahme der Kommission ablaufen und aus denen sich neue oder ausgedehnte Handlungschancen ergeben.

Nach wie vor bleiben Entscheidungen der Mitgliedstaaten die Hauptquelle. Es zeigt sich aber bereits im formalen System, daß diese Entscheidungen nicht isoliert von der Kommission getroffen werden, sondern daß es bei der Interessendefinition und den Verhandlungen über einen mitgliedstaatlichen Interessenausgleich Anknüpfungspunkte für Strategien und Einflußnahmeversuche gibt. Die Erfolgchancen sind hierbei je nach Thema, Interessenlagen und Entscheidungsmodus unterschiedlich weitreichend.

D.2 Informelles Handeln und *networking*²⁸⁹

D.2.1 Netzwerktypen und ihre Merkmale

Mit Hilfe von Typisierungen von Netzwerken²⁹⁰ kann geprüft werden, ob und welche Handlungsmöglichkeiten sich für die Kommission aus informellen Kontakten ergeben und ob sie Erklärungen liefern für die in Kapitel A skizzierten Entwicklungen. Dazu wird diskutiert,

²⁸⁷ Argumente gegen die These von Wallace (1996b:57), die Kommission sei gerade keinem Kreativitätsdruck ausgesetzt, liefern u.a. Schink (1993), Tömmel (1994), Héritier (1993, 1994; 1996), Bach (1993; 1995), Peters (1991) und Grote (1990).

²⁸⁸ Vgl. z.B. Wessels 1993; Corbey 1995; Weidenfeld 1995; Risse-Kappen 1996.

²⁸⁹ *Networking* wird definiert als "exchange of information or resources between individuals and institutions" (Peterson 1995:400).

²⁹⁰ Rhodes 1990; Rhodes/Marsh 1992; van Waarden 1992; 1994.

von welcher Konstellation die Kommission welchen Nutzen hat und inwiefern die Kommission auf Akteure und Netze Einfluß nehmen kann.²⁹¹

Rhodes unterscheidet erstens die Typen von *policy networks* nach dem Grad der Integration der Mitglieder. Das Spektrum reicht von den *most cohesive networks (policy communities)* bis zu den am wenigsten integrierten (*issue networks*). Zweitens werden Netzwerke nach der Zugehörigkeit von Gruppen und der Verteilung von Ressourcen zusammengefaßt.

Das für den britischen Fall entworfene Rhodes-Modell (Rhodes/Marsh 1993:183) nennt insgesamt fünf Netzwerktypen (in Klammern die charakteristischen Merkmale):

- *policy communities*: (Höchster Integrationsgrad aller Netztypen, stabil, eng begrenzte Mitgliedschaft, vertikale Interdependenz, beschränkter horizontaler Austausch)
- *professional networks* (stabil, eng begrenzte Mitgliedschaft, vertikale Interdependenz, beschränkter horizontaler Austausch, dient den Interessen von Berufsständen und wird von ihnen dominiert)
- *inter-governmental networks* (begrenzte Mitgliedschaft, begrenzte vertikale Interdependenz, ausgedehnter horizontaler Austausch, basiert auf den Vertretungsorganisationen von lokalen Behörden)
- *producer networks* (Mitgliederfluktuation, begrenzte vertikale Interdependenz, dient Produzenteninteressen bzw. generell herrschen ökonomischen Interessen vor)
- *issue networks* (instabil und am wenigsten integriert, mit einer großen Mitgliederzahl, begrenzter vertikaler Interdependenz).

Hinsichtlich des Zusammenhangs von Struktur und Ergebnis werden *issue*-Netze wegen ihres Spezifikums, fehlender Dauerhaftigkeit, als schwach bewertet. Nach Eising/Kohler-Koch (1994:191) unterstützen sie außerdem die Tendenz zu Konzeptlosigkeit in der EU.²⁹²

Demgegenüber haben stabile Netze in bezug auf ihre Innovationsfähigkeit den Nachteil höherer Pfadabhängigkeit (Pierson 1997). Weil Entscheidungen durch vorausgegangene bestimmt werden, werden deutliche Veränderungen (Strukturbrüche, Strategiewechsel) unwahrscheinlicher. Entsprechend erwartet Peterson von einer Stabilisierung, daß „Policy networks may strengthen the bias towards inertia in EU policy making“ (Peterson 1995:393). Aus Sicht der Kommissionsinteressen hat der Trägheitsaspekt zwei Seiten. *Issue*-Netze erleichtern Strukturwandel und Systemwechsel. Die Kommission wählt bei Bedarf ein anderes Netz aus, ändert die Zusammensetzung oder wirkt über Anreize, Drohungen oder andere Steuerungsmittel auf das Netz ein. Sie kann flexibel auf veränderte Anforderungen oder Systemblockaden reagieren und neue Vorschläge eines anderen Netzwerks „ausprobieren“.

Wo stabile Netze vorherrschen, erlaubt das defensive Strategien zur Bewahrung von Besitzständen. Selbst wenn die Qualität dieser Politiken gemessen an der

²⁹¹ Dagegen wird darauf verzichtet, die differenzierteren kausalen Bezüge zu diskutieren, weil auch in dieser weniger aggregierten Vorgehensweise das Erkenntnisinteresse auf dem Zusammenhang von Struktur und *outcomes* liegt. Solche Differenzierungen betreffen nach van Waarden (1992; zitiert nach König 1994:152) strukturelle Aussagen über den Zugang zum Entscheidungsprozeß, die Konsultation oder den Austausch von Information, die Ressourcenmobilisierung während Verhandlungen, sowie die Koordination oder Kooperation.

²⁹² Als Vorteile von Konzepten werden verbesserte Kohärenz und Kontinuität der Politiken und die erleichterte Abwehr von Partikularinteressen, von "Einwänden und anderen Konzepten" genannt. Die Aufnahme neuer Ideen und Konzepte könne in "persistente Politik-Programme" münden (Eising/Kohler-Koch 1994:189).

Systementwicklung, der Politikfeldlogik oder der Einzelentscheidung durchgängig kritisiert wird - wie in den Bereichen Forschung und Technologie, Agrar oder Kernenergie - sichert das Kontinuität.

Eine breit rezipierte Variation der *professional networks* bietet Peter M. Haas (1992:3)²⁹³ mit den *epistemic communities* an. Angewendet auf die EU bezeichnen sie einen Netztyp, wie er bereits in Zusammenhang mit eigendynamischen Prozessen in Kapitel C2 eingeführt wurde. Er findet sich auch in der Umgebung der Kommission²⁹⁴, ist durch seine gemeinsame Problemorientierung berechenbar, meist unabhängig, aber fremdfinanziert, bereits vorhanden oder aufgrund der Gemeinsamkeiten seiner Mitglieder effizient und auch relativ leicht zu organisieren. Empirische Arbeiten zeigen, daß diese Netzwerke der Kommission maßgeblich bei der Entwicklung von Steuerungsideen behilflich sind und dafür umgekehrt Einfluß auf die Politikdefinition gewinnen (Mazey/Richardson 1993; Wallace/Wallace 1996).²⁹⁵

D.2.2 Motive und Aktivitäten

Policy-making in Netzwerkbeziehungen läßt sich beschreiben als „a game in which both central and local participants manoeuvre for advantage deploying their constitutional-legal, organisational, financial, political and informational resources to maximise their influence over outcomes.“ (Rhodes/March 1992:182)

Bezogen auf die Kommission lassen sich diese Gründe²⁹⁶ weiter ausdifferenzieren. Informelle Aktivitäten dienen als alternative Steuerungsressource gegenüber hierarchischer Steuerung, wenn diese aus Mangel an formalen Kompetenzen - wie beschrieben - nur in sehr begrenztem Maße möglich oder erwünscht ist.

Damit erhöht sich insgesamt ihre Optionsvielfalt beträchtlich, weil sich der ressourcenschwachen Kommission neue Wege öffnen, um auf die verschiedenen Phasen europäischer Politikentwicklung Einfluß zu nehmen. Sie gewinnt die Möglichkeit, je nach Problemlage und Zielpräferenz die spezifischen Mittel und Qualitäten der verschiedenen Typen auszuwählen und mit ihren anderen Ressourcen zu kombinieren²⁹⁷. Unabhängig von den Vorzügen der einzelnen Typen hat *networking* noch weitere Vorteile. Die damit verbundene Intransparenz verschlechtert die Kontrollmöglichkeiten von außen, wodurch

²⁹³ P.Haas definiert *epistemic communities* als "networks of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or policy-issue" (P.Haas 1992). In seiner Erläuterung zur Herkunft des Begriffs verweist Haas (1992:Fn.4) zudem auf das Merkmal "what bonds members of an epistemic community is their shared belief or faith in the verity and applicability of particular forms of knowledge or specific truths."

²⁹⁴ Bei FuT, Außenhandelskontingenten, Anti-Dumping-Maßnahmen und Selbstbeschränkungsabkommen läßt sich das Wirken solcher Netze nachweisen (Wallace 1996b:57)

²⁹⁵ Denn "die Mitglieder professioneller Organisationen verfügen über einen nicht beliebig reduzierbaren Grad an individueller Selbstbestimmung, die ihre Arbeit der Steuerung durch das mechanistische Instrumentarium hierarchischer Organisationen - Regeln, Weisungen und Sanktionen - weitgehend entzieht" (Scharpf 1987:111ff).

²⁹⁶ Wie zu zeigen sein wird, muß der Kommission noch nicht einmal die Annahme unterstellt werden, daß diese Akteure überhaupt über Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, Steuerung möglich ist, *outcomes* nicht zufällig oder allein durch exogene Faktoren bestimmt sind. Denn die Kommission kann informelle Strategien auch aus anderen Gründen als der direkten Rechtswirkung betreiben (und tut es).

²⁹⁷ Zugute kommen ihr dabei oben genannte Pfadabhängigkeit, Opportunismus, Diskretion, Unübersichtlichkeit, Eigendynamik, sowie fehlende direkte Verantwortlichkeit.

Gestaltungsspielräume genutzt und eventuell erweitert werden können. Die prinzipielle Offenheit und Unparteilichkeit gegenüber gesellschaftlichen Interessen erhöhen die Legitimation und Akzeptanz europäischer Politik. Und die Kommission kann bei Blockaden im formalen System auf Alternativen ausweichen. Dies betrifft insbesondere Versuche, „von unten“ auf die Willensbildung in den Mitgliedstaaten einzuwirken (Risse-Kappen 1996). Wenn es ihr gelingt, gemeinsam von der europäischen und zugleich von der sub-nationalen oder der gesellschaftlichen Ebene aus auf die Regierungen Druck auszuüben oder gemeinsame Anreize zu finden, um eine bestimmte Politik zu lancieren, dann ändert das die Handlungsbedingungen im formalen Entscheidungssystem grundlegend.

In diesen Fällen spielt es eine untergeordnete Rolle, wer das formale Entscheidungszentrum der EU ist oder ob es rechtliche Gründe für die Autonomie des einen oder anderen Akteurs gibt. Im Idealfall für die Kommission gelingt es ihr „an den Regierungen“ vorbei in die Staaten „hineinzuregieren“. Die Folgen beschränken sich nicht auf ein bestimmtes Politikergebnis, sondern es ändern sich innerstaatliche Beziehungsmuster (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Ihre Möglichkeiten sind zahlreich. Gesellschaftliche Akteure wenden sich z.B. an die Kommission, um Druck auf die eigene Regierung auszuüben (Corbey 1995). Regierungen versuchen innenpolitische Handlungsrestriktionen mit dem Hebel „Europa“ zu überwinden (Grande 1995). Die Kommission kann vermitteln, ihre verschiedenen Verhandlungspartner gegeneinander ausspielen und mittels ihrer Netze legitimativ stabilisieren (Héritier 1999). Als wesentliche Ressource kommt hier Kommunikation zum Tragen.²⁹⁸

Ihre formale Stellung verschafft ihr dabei strukturelle Vorteile, weil ihre Aufgaben und Rechte ihr einen privilegierten Umgang mit gesellschaftlichen Akteuren erlauben, wie es für keinen anderen Akteur in vergleichbarer Weise vorgesehen und möglich ist. Folge ist ein Informationsvorsprung für die Kommission. Nachfrageseitig fehlen ähnlich attraktive Adressaten für Lobbying, weil die Kommission in allen Phasen eines Politikzyklus mitwirkt und zusätzlich durch die Kopplung ihrer Funktionen interessant ist²⁹⁹. Sie entscheidet, wer beratend oder in einer anderen begleitenden Form in der Nähe des formalen Entscheidungssystems mitwirkt. Dieses Instrument setzt sie extensiv ein.³⁰⁰

Rechtfertigen lässt sich diese Politik mit der demonstrativen Offenheit³⁰¹ des wegen seiner Abgeschlossenheit und seines „Demokratiedefizits“ zunehmend gescholtenen

²⁹⁸ Nach Pitschas (1994:528) gehört Komplexitätsbewältigung zu den wichtigsten Aufgaben europäischer Politik. Informationshandeln in Netzwerken stellt für ihn die herausragende Ressource zur Rationalisierung der Aufgabenpolitik dar. Ohne ihre prinzipielle Bedeutung bezweifeln zu wollen, erscheint diese Sicht die europäische Praxis zu überschätzen (vgl. Mazey/Richardson 1994).

²⁹⁹ So erscheint die Kommission z.B. als Ideenstifterin bei einer distributiven Politik, sie entwirft den konkreten Rechtsakt, korrespondiert mit den Empfängern und ist bei der Kontrolle der Mittelverwendung beteiligt.

³⁰⁰ Die Zahl an derartigen Gremien war auf Anfrage des Rechnungshofs nicht einmal der Kommission selbst mehr bekannt (Grote 1990; Aligieri/Rometsch 1994).

³⁰¹ Durch die Offenheit und Flexibilität im Umgang mit gesellschaftlichen Akteuren umgeht die Kommission eine Gefahr, die von Crozer (1964:194) angesprochen wird: "The rigidity of task definition, task arrangements, and the human relations network results in a lack of communication with the environment and a lack of communication among the group. The resulting difficulties, instead of imposing a readjustment of the model, are utilized by individuals and groups for improving their position on the power struggle within the organisation. Thus, a new pressure is created for impersonality and centralization, the only solution to the problem of personal privileges" (zitiert nach Mayntz/Nedelmann 1987:656).

Entscheidungssystem³⁰². Nach außen stellt es eine Grundhaltung der EU vor, wie sie auch im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommt und auf verbesserte Akzeptanz europäischer Programme zielt.

Indem sich die EU zu einem partizipationsoffenen Entscheidungssystem entwickelt, erhält sie die Unterstützung derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, die sich an europäischer Politik beteiligen können. (Lehmbruch 1991:130). Da das EP diese Repräsentationsfunktion durch den vergleichsweise geringen Entwicklungsgrad nur unzureichend wahrnehmen kann, stößt die Kommission auch in diese Funktionen-Lücke des politischen Systems. Sie profitiert durch intensiven Kontakt mit gesellschaftlichen Gruppen auf mehrfache Weise. Sie erhält politische Unterstützung. Ihre relativ geringe Personal- und Ressourcenausstattung bezogen auf den Umfang ihrer Aufgaben zwingt sie, Informationen von außen zu beschaffen. Sie erhält Hilfe bei der Implementierung von auf der europäischen Ebene beschlossenen Rechtsakten, und sie profitiert von Innovationen. Damit werden gesellschaftliche Akteure nicht bloße Steuerungsobjekte, sondern werden von der Kommission aktiv in die Entscheidungsarena einbezogen. Über Kontakte gewinnt die Kommission Zugriff auf externe Ressourcen, um ihre Regierungsfunktionen ausführen zu können.

Das erhöht auch ihre Lernfähigkeit (Sabatier 1993). *Networking* kann als ein Lerneffekt aus früheren Fehlschlägen verstanden werden. Das gilt für die 90er Jahre in besonderer Weise, als Maastricht die Debatte um Akzeptanz und Legitimität europäischer Politik neu belebt hat.³⁰³ Der Zusammenbruch zentralistischer Planwirtschaften in den RGW-Staaten hat Politikmodelle, die auch nur den Anschein erwecken, an gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnissen vorbei zu planen und zu entscheiden, diskreditiert. Ähnliche Erfahrungen und veränderte Werthaltungen lassen sich in den meisten Mitgliedstaaten beobachten, weshalb die zunehmende Offenheit der Kommission auch hier innenpolitische nationalstaatliche Entwicklungen nachvollzieht und deren genetische Herkunft unterstreicht. Unter Delors war diese gesellschaftliche Mobilisierung Teil seines Integrationskonzepts (Ross 1995).

Vor diesem Hintergrund gedeihen Hoffnungen, daß über die gesellschaftliche Selbststeuerung und Beteiligung die Defizite europäischer Regierung (*governance*) gemildert, wenn nicht beseitigt werden können (van Schendelen 1992; Andersen/Eliassen 1996). So sieht Kohler-Koch (1993:95) in der Politikvariante der verstärkten Netzbildung eine Alternative zu „Gemeinschaftsbildung von oben“ und Scharpfs „bipolarer Verfassung“, die unabhängig von ihren spezifischen Nach- und Vorteilen, insgesamt schlechter realisierbar sind als eine Integration von gesellschaftlichen Akteuren in ein System europäischer Netzwerke. Eine Lösung des Demokratieproblems liegt in den Beteiligungsformen hingegen nicht, weil die Zugangschancen zu ungleich verteilt seien (Kohler-Koch 1998).

Damit sich die Vorteile von Offenheit der Kommission gegenüber gesellschaftlichen Akteuren nicht in ihr Gegenteil umkehren, muß daher Unübersichtlichkeit und Intransparenz mit der Folge mangelhafter Kontrollmöglichkeiten vermieden werden. Entsprechende Versuche werden mit einem *code of conduct* zum strukturierten Dialog mit organisierten Interessen

³⁰² Diese Beteiligung läßt sich außerdem ökonomisch mit dem Vorrang dezentraler Lösungen begründen (Gäfgen 1994).

³⁰³ Vgl. Weiler 1992; Bach 1993; Pernice 1993; Hrbek 1993; Hommelhoff/Kirchhof 1994; Joerges 1994; Hauser/Müller 1995; Weidenfeld 1995; Maurer/Thiele 1996.

unternommen und seit langem eingefordert (Grote 1990; Mazey/Richardson 1994; Aligieri/Rometsch 1994). Aus Sicht der Kommission bedeutet eine solche Regulierung ihrer Kontakte eine Beschneidung ihres Spielraums im informellen Bereich. Aus der skizzierten Rationalität heraus wird sie jedoch wie bei anderen Versuchen³⁰⁴ zustimmen, eine höhere Transparenz herzustellen und zugleich auf ihre Gestaltungsspielräume achten.

Als Teilziel der Kommission wurde Systemstabilisierung angenommen, weshalb es in ihrem Interesse liegt, keine konstant ungleichen Verteilungen zu produzieren. Auch hierzu dient die Offenheit von Netzwerkbeziehungen als ein Instrument.

Eine besondere Variante der Ressourcennutzung externer Akteure besteht im Auslagern von Aufgaben auf substaatliche Systeme, Netze und Akteure, die aber nicht vollkommen frei agieren, sondern mit den europäischen in Kontakt stehen. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe³⁰⁵, die meist eine asymmetrische Lastenverteilung zur Folge haben.

Durch verschiedene Netze kann die Kommission flexible Antworten auf unterschiedliche Konstellationen finden, wenn die Netze erstens auch in der Praxis die genannten Leistungen erbringen können und zweitens die Kommission die Vorteile zu nutzen versteht.

Um diese zu überprüfen helfen jedoch die Voraussetzungen, die Kohler-Koch für kollektives Handeln in Netzwerken nennt³⁰⁶, wenig. Jedes einzelne läßt sich durch die Kommission beeinflussen, weil sie nicht das dabei unterstellte Zielsystem verfolgt und deshalb auch nicht an diese Funktionsbedingungen gebunden ist. Je nach Art des Problems und danach, welche Ziele die Kommission verfolgt, ist es aus ihrer Sicht von Nutzen, ob jeder einzelne der genannten Punkte erfüllt ist oder nicht. Es verhält sich hier ebenso wie für die interadministrativen Kontakte. Aus den Strukturbedingungen kann nicht auf Restriktionen für die Kommission rückgeschlossen werden.

Im Fall der EU erweist sich *networking* auch deshalb als ein Steuerungsinstrument, weil vor allem in der Phase der Politikformulierung Netze beteiligt sind, oder dort, wo in einer relativ frühen Phase Optionen noch nicht festgelegt sind. An dieser Stelle des Prozesses ist die Position der Kommission besonders stark (Peters 1994). Um diesen strukturellen Vorteil auch nutzen zu können, gleicht sie ihre Ressourcenschwäche durch externe Hilfe aus.³⁰⁷ Intern bieten Fragmentierung und die genannten Handlungsspielräume der Beamten gegenüber der politischen Führung einerseits günstige Voraussetzungen, um *networking* strategisch zu nutzen. Umgekehrt stehen verschiedene *entrepreneurs* in Ressortkonkurrenzen (Mazey/Richardson 1993, 1994).

³⁰⁴ So beim *code of conduct* für die Beziehungen zum EP (Nicoll 1996).

³⁰⁵ Z.B. handelt es sich um europäische Kofinanzierung, Folgewirkungen von Anreizen gehen von Brüssel aus, es gibt Informationsbedarf, die Kommission übt Kontrollrechte aus, leistet organisatorische Hilfestellung oder der rechtliche Rahmen für die Ausübung der Aufgabe ist so eng, daß ein ständiger Kontakt unvermeidlich wird.

³⁰⁶ Dabei handelt es sich um "Übereinstimmung, Geschlossenheit, Dringlichkeit der Interessen, klare Abgrenzung und Überschaubarkeit der betroffenen Gruppe, Konzentration auf ein dominantes Anliegen, Eindeutigkeit der verfolgten Ziele und die Abhängigkeit ihrer Verwirklichung von Politik" Kohler-Koch (1996:194).

³⁰⁷ Gerade weil die Kommission wegen ihrer Ressourcenschwäche Vorschläge von außen braucht, ist sie als "adolescent bureaucracy" (Mazey/Richardson 1993) für gesellschaftliche Akteure attraktiver als "ausgewachsene" nationale Verwaltungen, die im Vergleich weniger externe Ressourcen benötigen.

Demgegenüber sind Ministerrat und Fachbeamte organisatorisch nach Fachministerräten segmentiert und in ihrer Arbeit enger an den jeweiligen Erfahrungen der Mitgliedstaaten orientiert (Ronit/Schneider 1995:25). Die Kommission ist in dieser Weise nicht festgelegt, damit offener und kann eine größere Vielfalt von Interessen einbeziehen. Relativ gewinnt sie so taktische und operative Vorteile gegenüber dem Ministerrat. Ihre Konkurrenz gegenüber dem EP ist gering, weil nach wie vor ein eher schwaches Interesse der europäischen wie der nationalen Verbände besteht, Einfluß auf das EP zu nehmen, obwohl dessen formale Aufwertung und die zunehmend effiziente Nutzung seiner formalen und informellen Möglichkeiten (Tsebelis 1994; Lord 1996; Wessels/Diedrichs 1996) eigentlich ein stärkeres Engagement begründen würde.³⁰⁸

Wie weit die Kommission ihre strukturellen Vorteilen nutzen kann, ergibt sich im Einzelfall aus ihren Stärken und Schwächen. Ihren Schwächen einer hohen Ressourcenabhängigkeit, begrenzten Kapazitäten, um Informationen zu verarbeiten und um selbst Kompensationen für (potentielle) Verlierer auszuhandeln, einer (über)großen Nachfrage nach Kontakten stehen als Stärken ihre formalen Rechte und ihre Stellung im Entscheidungssystem gegenüber sowie ihre Möglichkeiten, auf Akteure, Themen und Prozesse in einer Weise Einfluß zu nehmen, wie es kein anderer Akteur vermag.

Weitere Parameter ihrer Handlungsfähigkeit sind neben der Effizienz ihres Ressourceneinsatzes und der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten, die Behandlung von Partikularinteressen und generell ihre Managementqualitäten in den Netzen. Dazu zählt auch ihre Innovationsfähigkeit und Kreativität im Umgang mit Spielräumen und Grenzen, sowie der Dynamik des Systems.

Selbst wenn sich aus diesen gegenläufigen Kräften ein Verlust der zentralen Stellung im Netz ergibt, ist angesichts ihres Zielsystems jedoch zu bezweifeln, ob ihr das notwendigerweise Nachteile bringt. Wie bereits für die Regierungen und die interadministrativen Beziehungen diskutiert, fällt es der Kommission leicht, ihre eigene Interessenverfolgung mit der Erfüllung ihrer Aufgaben zu verknüpfen bzw. sie erreicht ihr Integrationsziel „dienend“ oder in der Rolle des Folgers ihre Ziele. Dabei macht es nachgerade keinen Unterschied, welchem Prinzipalen sie als Agentin dient bzw. welcher Idee oder Problemlösung sie als Auktionatorin in der Vergabe von Zugangschancen zum Politikprozeß den Zuschlag erteilt. Jede Konstellation hat spezifische Vor- und Nachteile und die Kommission besitzt Wahlmöglichkeiten³⁰⁹. Auf diesem Weg spart sie eigene Steuerungsressourcen und legitimiert ihre Initiativen über eine konkrete Nachfrage.

Gegenüber dem formalen Handlungsspektrum entsteht dadurch eine Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten, weil sich auch in Bereichen, wo die Gemeinschaft keine ausdrücklichen Kompetenzen besitzt, Netze und *policy-without-law* nachweisen lassen (Schumann 1993; König 1994; Schink 1993). Die begrenzte Einzelermächtigung beschränkt

³⁰⁸ Dieser Befund erscheint aber nur bei statischer Betrachtung überzeugend. Denn aus historischer Sicht zeigt sich, daß die Integration gesellschaftlicher Interessen Staaten vorausgeht (Ronit/Schneider 1995).

³⁰⁹ Wegen der Annahme inhaltlicher Indifferenz besteht hier ein Unterschied zu den Netzwerkansätzen, die ebenfalls die Kommission als zentrale Akteurin ansehen. Sie müssen erklären, daß die Kommission die Macht hat, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen, während es in meiner Sicht für die Kommission vorrangig ist, daß überhaupt ein Ergebnis erreicht wird. Das erweitert die möglichen Handlungsoptionen erheblich.

sich auf formale Rechte. Sie ist kein Hindernis für die Kommission, Netze zu knüpfen und zu pflegen, die ihr als Voraussetzung für künftige Handlungsfähigkeit dienen sollen.

Die Gemeinschaft tendiert zu unterdeterminierten Entscheidungen und polyvalenten Lösungen. Nimmt man diesen Befund als Rahmenbedingung für die Kommission an, so erleichtern Entscheidungsstrukturen ihre Arbeit, die auf eindeutige Lösungen verzichten. Diese wechselseitige Abhängigkeit von Inhalt und Struktur kennzeichnet Netzwerke. Nach Pitschas (1994:512) sind sie geradezu prädestiniert für die Behandlung des Unübersichtlichkeits- und Komplexitätsproblems der EU, weil sie zwar Lösungen anbieten, aber - außer bei den stabilen Netzwerktypen - auf Eindeutigkeit verzichten. Statt fester inhaltlicher Vorgaben und institutioneller Ordnungen, werde der institutionelle Rahmen fallweise auf die intendierten Handlungsprogramme und die Kräfteverhältnisse angepaßt (Pitschas 1994:527).

Ohne die Folgerungen zu übernehmen, weil sie den Fehler der staatszentrierten Ansätze umkehrt und nun zulasten der formalen Strukturen einseitig argumentiert, zeigt diese Sicht, daß die Kommission an einem Informationsknoten sitzt. Über einen wachsenden Bedarf an Informationskoordination³¹⁰ lassen sich Probleme definieren, politischer Steuerungsanspruch der Gemeinschaft und der Kommission begründen und in der Folge Nachfrage wecken oder umlenken.

Schließlich sei analog zum formalen System auf die Option verwiesen, eigendynamische Prozesse auszulösen. Mit zunehmender Netzwerkdicke und der Zahl der Impulsgeber erhöhen sich die Chancen, daß es zu irgendeiner Dynamik kommt. Wenn die Entwicklungen innerhalb des Netzes selbst nur begrenzt beeinflussbar sind, bleibt der Kommission aufgrund ihrer Akteursmerkmale und ihres Zielsystems der Weg, über eigendynamische Prozesse eine Veränderung des *status quo* zu erreichen.

Wie bereits angedeutet, beschränken sich die Impulse nicht auf die beteiligten Akteure untereinander. Die Netzwerke reagieren auf Entwicklungen im formalen System, aufeinander oder auf exogene Einflüsse und können so dazu beitragen, daß einer der in Kapitel C2 genannten Prozesse ausgelöst wird. Dabei ist das Ergebnis und die Verteilungswirkung offen:

„Aufgrund der vielfältigen internen Bindungen und Beziehungen können verflochtene Entscheidungssysteme eine Eigendynamik entwickeln, dergegenüber gesellschaftliche Interessen signifikant an Durchsetzungskraft verlieren. Die Einbindung in verflochtene Verhandlungssysteme bedeutet für die staatlichen Akteure folglich nicht nur einen Verlust von Handlungsautonomie, sie kann gleichzeitig auch einen Gewinn an Steuerungschancen mit sich bringen.“ (Grande 1995:360f)

Umgekehrt finden sich Beispiele, wo sich die Kommission auf Anreize zur Europäisierung von organisierten Interessen beschränkt hat und ohne ihr weiteres Mitwirken, z.B. durch Lobbyingerfolge, bei den nationalen Beamten und Regierungen oder einer selbsttragenden verbandlichen Ko-Evolution (Eichener/Voelzkow 1994; Schneider/Ronit 1995)

³¹⁰ Beispiele sind Wirtschaftsstatistik, Gesundheitsberichterstattung, Informationen über Forschung, Ausschreibungen, Aktivitäten der Gemeinschaft oder Konvergenzberichte.

Integrationserfolge erreicht hat, zumindest aber die Bedingungen für künftige Integrations Schritte verbessern konnte.

Trotz dieser Argumente und der strukturell günstigen Voraussetzungen erlauben auch informelle Aktivitäten nur begrenzt die Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten.

Was diese Grenzen betrifft, so bestehen diese weniger in den formalen Begrenzungen, die der Kommission durch die Mitgliedstaaten gesetzt werden. Schwerer wiegen die Funktionsbedingungen der Aktivitäten selbst. So wird die Kommission innerhalb des informellen Bereichs dadurch beschränkt, daß sie zwar die wichtigste, aber nicht der einzige Adressatin von Lobbying ist. Folglich können sich auch Allianzen gegen sie bilden, auch wenn diese vor relativ schwierigeren Handlungsbedingungen stehen.

Falls die Kommission strukturelle Ziele erreicht, bleiben als Restriktionen weiterhin die begrenzte Fähigkeit zur Informationsverarbeitung und eventuell die Notwendigkeit bestehen, Einigung im technokratischen Netz in einen Rechtsakt umzuwandeln. Das betrifft jedoch nur Fälle, in denen sie Rechtsetzung als Ziel anstrebt. Es kann ihr aber ebenso darum gehen, sich eine verbesserte Ausgangsbedingung für künftige Aktivitäten zu schaffen.

Paßt man die von der Netzwerkanalyse genannten drei Schlüsselvariablen - (1) Stabilität, (2) Abgeschlossenheit und (3) Ressourcenabhängigkeit des Netzes - für den Netzwerkerfolg auf die Fragestellung nach den Handlungsmöglichkeiten der Kommission an, so läßt sich folgendes festhalten:

Diese Schlüsselfaktoren erweisen sich für die Kommission als weniger restriktiv als für andere Akteure und für Netze im allgemeinen. Das liegt vor allem an ihrer mehrdimensionalen Interessenlage, aber auch an der besonderen Stellung der Kommission sowohl in den verschiedenen Netzen als auch im formalen Entscheidungssystem. Die Kombination verschiedener Akteursmerkmale und Rahmenbedingungen führt dazu, daß die Kommission den Restriktionen ausweichen und sich auch dort Vorteile verschaffen kann, wo dies aus der Netzwerkstruktur nicht abzuleiten ist.

Die Schlüsselvariablen bezogen sich ausschließlich auf den Zusammenhang von Netzwerkmerkmalen und *outcomes*. Hierunter werden allein inhaltliche Ergebnisse verstanden. Wenn der aus dem Netzwerk isoliert betrachtete Akteur aber neben inhaltlichen auch positionelle, symbolische und strukturelle Interessen verfolgt, dann ändert das sein Verhalten auch was die Entwicklung der Netzwerke betrifft.

Dies soll im folgenden für jeden der drei kausalen Zusammenhänge von Netzwerkstruktur und inhaltlichem Ergebnis erläutert werden.

zu 1: Durch die Persistenz der Akteurin Kommission wird der angesprochene Unterschied zwischen stabilen und instabilen Netzen überbrückt. Zwar ist es möglich, daß die Problemlösungsfähigkeit von *issue*-Netzen geringer ist als sie es bei stabilen Netzen wäre. Aber die Kommission ist nicht nur an inhaltlicher Problemlösung interessiert und kann damit auch dann von solchen Netzen profitieren, wenn deren inhaltlicher Ertrag gering ist. Dort, wo sie vor allem inhaltliche Interessen verfolgt, ist ein singuläres und nur fall- nicht aber politikfeldrelevantes Ergebnis auch nur dann suboptimal, wenn von der Notwendigkeit einer konsistenten Politik ausgegangen wird. Das bedeutet, daß aus Sicht der Kommission die

institutionellen Voraussetzungen für einen Politikerfolg relativ weniger anspruchsvoll sind, weil Politikerfolge inhaltlich, strukturell, kognitiv oder symbolisch sein können. Die Kommission kann flexibel auf die Möglichkeiten und Notwendigkeiten eingehen und kommt immer zu einem für sie günstigeren Ergebnis als ohne Netzwerk.

Das muß nicht bedeuten, daß sie mit Hilfe der Netzwerke immer ein optimales Ergebnis erzielt. Aber gelingt es ihr nicht, ein stabiles Netz mit konstantem und konsistentem *output* zu installieren, so können die kurzfristigeren und instabilen Netze zumindest neue Politikfelder erschließen helfen oder Orientierungen von gesellschaftlichen Akteuren verändern, was insgesamt den Interessen der Kommission dient.

Solche institutionellen und strukturellen Veränderungen, die noch keine erkennbaren oder prognostizierbaren *outcomes* produzieren, wirken auf die Dynamik des Integrationsprojekts. Wenn auch für die Politik der EU Pfadabhängigkeit angenommen werden kann - also heutige Entscheidungen von früheren abhängen und institutionelle Veränderungen auf vorherige aufbauen - dann bedeuten solche prozessuralen und strukturellen Änderungen, daß die Kommission auf den Pfad Einfluß nimmt³¹¹.

Für die Bewahrung ihrer Unabhängigkeit auch gegenüber gesellschaftlichen Interessengruppen muß es nicht von vorrangigem Interesse sein, in jedem Politikbereich stabile Netzwerke zu installieren. Vielmehr kann es sowohl inhaltliche³¹² als auch durch die Stärke der beteiligten Akteure bedingte Gründe geben, warum die Kommission eine unverbindliche Kommunikationsform einem stabilen Netz vorzieht.

zu 2: Für Keohane/Hoffmann (1990:276ff) ist die EU weder als ein Markt noch als Hierarchie zutreffend beschrieben, sondern eher als „a set of ‘transnational networks’ or policy making ‘units’“. Diese Einheiten definierten sich weniger über sich selbst als über Beziehungen zueinander und bevorzugte intensive Beziehungen untereinander, weil der intensive Austausch Anreize für eigennützige Kooperation und die „maintenance of reputations for reliability“ schaffe. Als Schluß ziehen sie daraus, daß „the EU is best characterized as neither an international regime nor an emerging state but as a network involving the pooling of sovereignty.“

Dies trifft zwar als Beschreibung für die umfangreichen Beziehungen innerhalb des formalen Entscheidungsprozesses zu. Sie überdeckt aber eine Logik, die nicht für das EU-System insgesamt, wohl aber aus Sicht eines einzelnen Akteurs gilt. Die Kommission hat gerade ein besonderes Interesse daran, als Öffner und Schließler von Netzwerken zu fungieren, um zu verhindern, daß das geschlossene formale System keine oder die aus ihrer Sicht suboptimalen Innovationen hervorbringt.

Aus dieser Perspektive geht es nicht um den isolierten Zusammenhang zwischen Geschlossenheit und *outcome*, sondern auch hier kann die Kommission sowohl Inhalte als auch Strukturen zu beeinflussen versuchen, indem sie Einfluß auf die Netzwerkentwicklung nimmt. Sie tut das wie im Fall der Stabilität von Netzen, indem sie maßgeblich darüber

³¹¹ Hull (1993) erklärt, daß wenn die Kommission erst einmal einen Vorschlag an den Rat abgeschickt hat, nur noch etwa 20 Prozent für Änderungen übrigbleiben. Das betont die Wichtigkeit der Phase der Formulierung und nicht erst die der Entscheidung durch den Rat.

³¹² Damit wird die Indifferenz-Annahme nicht aufgegeben. Vielmehr kann die Verfolgung eines bestimmten inhaltlichen Ziels rein verhandlungstaktisch, symbolisch oder verteilungsmotiviert sein.

entscheidet, wer an einem Netzwerk in welchem Umfang, in welcher Phase und für welche Dauer teilnehmen kann. Wegen des stark gestiegenen Angebots an Kooperationsbereitschaft von organisierten Interessen kann sie ihre Nachfrage nach Mitarbeit in Netzen selektiv nach ihren jeweiligen Interessen variieren. Dort wo Angebote fehlen, kann sie versuchen, organisatorische Entwicklungshilfe zu leisten (Kohler-Koch 1992; Mazey/Richardson 1993; Eichener/Voelzkow 1994; Ronit/Schneider 1995).

zu 3: Mit der äußeren Ressourcenabhängigkeit verhält es sich ähnlich wie bei den anderen beiden Schlüsselfaktoren. Einerseits gibt es zahlreiche Fälle, wo diese Abhängigkeit der Kommission angesichts ihrer begrenzten personellen und finanziellen Mittel virulent erscheint. Wegen ihrer begrenzten formalen Möglichkeiten besteht im Vergleich zu den nationalen Regierungen eine höhere Ressourcenabhängigkeit von den Netzwerken: „The Commission faces strict restraints on its resources. It is far more dependent on private interests than are national governments. Its power is far more situational than positional.“ (Peterson 1995:395)

Andererseits besteht die Möglichkeit, genauso flexibel mit dieser Restriktion umzugehen wie mit den beiden vorausgehend erläuterten. Diese äußere Abhängigkeit stellt eben nur eine zusätzliche Möglichkeit für die Kommission dar, Politik zu betreiben. Wird die Abhängigkeit zu groß, die Opportunitätskosten übersteigen die Erträge oder die Resultate erweisen sich als kontraproduktiv, so kann die Kommission zum Preis von Stillstand oder einem geringeren Erfolg auf diese Ressourcen verzichten. Durch ihre Dauerhaftigkeit kann sie es sich erlauben bzw. wird dazu gezwungen, auf Gelegenheiten zu warten. Aus Sicht ihres Interesses an Handlungsmöglichkeiten erhält die Kommission jedenfalls eine zusätzliche Wahlmöglichkeit, wie sie ihre Ziele verfolgen will, die sich aber nur unter günstigen Bedingungen in Handlungsfähigkeit umwandeln läßt.

Die Kommission kann in einigen Bereichen diese Abhängigkeit abschwächen, indem sie auf ressourcensparende Politiken ausweicht, zu denen die Regulierung gehört (Majone 1991, 1994d; Cram 1993).

Dabei spielt eine Rolle, ob sich das Problem als technisches oder politisches fassen läßt. Peterson (1995) behauptet, je technischer ein Problem ist, desto abhängiger sei die Kommission von externen Ressourcen. Das bedeutet aber umgekehrt, daß sie durch ihren Einfluß auf die Problemdefinition erneut Wahlmöglichkeiten besitzt, ob eher eine technische Behandlung oder eine politische mit je spezifischen Konsequenzen für die Strategie und die beteiligten Akteure aus ihrer Sicht erfolversprechender erscheint.

So hat die Kommission gerade bei sensiblen politischen Fragen ein Interesse daran, die Themen auf eine technische Ebene „herunterzuspielen“, um sie auf der Basis eines größeren Konsenses unter Fachleuten - mit Hilfe einer *epistemic community* oder einem kommissionsnahen Beratergremium - einer Lösung zuzuführen, die auf der Grundlage einer rationalen technischen Logik leichter gefunden werden kann als in einem offen ausgetragenen politischen Konflikt.

Externe Effekte lassen sich in diesen Fällen leichter ausblenden. Auf diese Weise wird die Einigung erleichtert, ohne daß das Ergebnis von allen Beteiligten als positiv bewertet werden müßte. Das schafft neuen Handlungsbedarf und stellt, wie ausgeführt wurde, für die Kommission insofern kein Problem dar, als eine anschließende Korrektur der getroffenen

Entscheidung integrationspolitisch gesehen kaum hinter den vorherigen Zustand zurückfällt. Deshalb haben auch inhaltliche „Fehlentscheidungen“ einen - wenn auch begrenzten - integrationspolitischen Nutzen durch die Ungleichgewichte, die sie erzeugen und die einen Handlungsdruck bewirken. Desweiteren hängt der Erfolg ihrer *networking*-Strategie von der Stärke bzw. Schwäche ihrer gesellschaftlichen Partner im Netzwerk ab.

Im Ergebnis gibt es in der politischen Praxis der EU keine Trennung zwischen einem formalpolitischen Entscheidungsprozeß und einem informellen Netzwerkverhandlungsprozeß. Entsprechend wird die EU auch nicht als Handlungsebene getrennt von den politischen Systemen der Mitgliedstaaten angesehen, sondern als Teil einer neuen Form von „Staatlichkeit in Europa“ (Grande 1995; Héritier 1994; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996).

Die begrenzten Möglichkeiten für hierarchische Entscheidungen als Politikmodus und die Dominanz von Verhandlungslösungen werden auch durch die Verfaßtheit der Kommission verstärkt: Auch dort, wo scheinbar ausreichend Kompetenzen vorhanden sind, um als homogene Akteurin mit einer Stimme zu sprechen und einem konsistenten Politikkonzept zu folgen, konkurrieren innerhalb der Kommission die einzelnen Abteilungen, Generaldirektionen und die politische Spitze mit den Verwaltungsbeamten. Auch dort, wo formal hierarchische Entscheidungen möglich wären, bestehen unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteure fort. Mit der gleichen Intention, wie sich die Kommission informelle Kontakte verschafft, versuchen die übrigen Akteure, insbesondere wenn sie in diesem Fall in der benachteiligten Position sind, ihrerseits durch *networking* gegen die Kommission bzw. gegen bestimmte dort vertretene Positionen zu agieren.

D.2.3 Europäische Interessenlandschaft und die Rolle der Kommission

Das Primärrecht sieht zwar auch eine Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren vor. Doch geht dies inzwischen über die Mitarbeit in gemeinschaftlichen Vertretungsinstitutionen wie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) weit hinaus. Empirisch zeigt sich, daß sämtliche Formen weiterentwickelt werden (Eising/Kohler-Koch 1994). Von der losesten Form der Information bis zur Schaffung neuer Vertretungseinrichtungen - wie für die substaatliche Ebene der Ausschuß der Regionen - findet nicht nur eine Ko-Evolution im Sinne einer parallelen Europäisierung von organisierten Interessen statt, sondern auch eine Ko-Evolution europäischer Netzwerkbildungen.

In den Politikprogrammen der Kommission, die sie in ihren Weiß- und Grünbüchern formuliert, ist ein Trend zu erkennen, daß die Kommission zunehmend auf eine aktive Beteiligung und Einbindung von gesellschaftlichen Gruppen setzt³¹³. Sie schafft dabei Anreize für eine Nachfrage nach europäischen Steuerungsleistungen und kommt zugleich Wünschen nach „schlankem Staat“, gestiegenen Partizipationswünschen und einer wachsenden gesellschaftlichen Selbststeuerung nach, ohne selbst auf Einflußmöglichkeiten zu verzichten.

³¹³ Ein Beispiel hierfür ist das Weißbuch "Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Europäische Union" vom 27.7.1994, wo in Kapitel VIII explizit auf die aktive Rolle der gesellschaftlichen Akteure im Konzept europäischer Sozialpolitik eingegangen wird. Durch die übrigen Kapitel ziehen sich zahlreiche Hinweise auf diese Zielsetzung.

Offenbar nutzt die Kommission ihre strukturellen Voraussetzungen trotz der genannten Schwierigkeiten und operiert erfolgreich mit Hilfe informeller Aktivitäten. So resümiert Joerges:

„Es scheint, daß es mit Hilfe der neuen Binnenmarktpolitik gelungen ist, „im nicht-gouvernementalen Bereich“ eine „Heerschar von Institutionen“ zu mobilisieren, die erfolgreich zwischen den Interessen ökonomischer Akteure, technologie-, industrie- und handelspolitischen Ambitionen und Kalkülen vermitteln kann.“ (Joerges 1991:44)

Unbestritten verfügt die Kommission über Kontakte wie sonst kein anderer Akteur in der EU³¹⁴ und baut sowohl hochformalisierte bürokratische Strukturen auf als auch flexible, innovative und schnelle Problemlösungsmöglichkeiten. In einigen Fällen geht sie sehr enge Beziehungen ein, was zumeist einseitige Verteilungswirkungen hervorruft und hinsichtlich des Politikstils konstanter erscheint, als das bei loseren Kooperationsformen zu beobachten ist.

Auf der Grundlage der oben genannten Leistungsmerkmale der einzelnen Typen lassen sich aus der Struktur der Netzwerkkontakte Rückschlüsse über die Handlungsmöglichkeiten der Kommission ziehen.

Aus dem allgemein akzeptierten Befund eines Übergewichts an losen Netztypen (van Schendelen 1992; van Waarden 1993; Mazey/Richardson 1993) wird in solchen Bereichen zumeist Schwäche gefolgert. Für einen relativen Vergleich mit stabilen Netzen wie in der Agrar- (Rieger 1996a; 1996b) oder der Atompolitik (Giesen 1993) trifft dies zweifellos zu. Allerdings bewirken diese losen Kontakte - über einen oder mehrere der genannten Zusammenhänge - eine absolute Verbesserung gegenüber dem vorherigen Zustand.

Diese relative Machtlosigkeit und Vielfalt führt jedoch nicht zu einem idealen System pluralistischer Interessenvermittlung, sondern die Ausgangsbedingungen sind sehr unterschiedlich verteilt. Daraus wird ein struktureller Vorteil von wirtschaftlichen Interessengruppen gefolgert (Streeck 1995; Eising/Kohler-Koch 1994), soweit es um Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Entscheidungssystem geht. Perspektivisch zeigt sich im Querschnitt der Netzwerke der beinahe tautologische Befund³¹⁵, daß mit der Entwicklung der EU in Richtung einer „ever closer Union“ auch stabilere und handlungsfähigere Netzwerke von *policy-makers* entstehen (Mazey/Richardson 1993, 1996).

Peterson (1995:394f) versucht zu begründen, daß es nicht in allen Bereichen Netze gibt. Das ist zu bezweifeln. Erstens entspricht es dem Politikstil der Kommission, ihre internen Ressourcen durch externe Kontakte zu ergänzen. Sein Argument, daß bei starken Vertragskompetenzen in Verbindung mit entsprechenden EuGH-Entscheidungen die Kommission auch ohne Netze stark genug sei, um Politik zu machen, verkennt die Nutzenvielfalt, die die Kommission von Netzen hat. Auch zur Unterstützung von hierarchischen oder Marktösungen können Varianten von Netzwerksteuerung hilfreich sein. Zweitens dient es der Akzeptanz, mit allen relevanten Akteuren vor einer Initiative in Kontakt

³¹⁴ Wallace (1996b:57) beschreibt das Spektrum der Kommissions-Kontakte: "It became a complex organ and spawned a variety of direct relationships with the clients of its policies, with experts, and with interlocutors in the member states."

³¹⁵ In der interpretationsoffenen Zielsetzung von Integration können die institutionellen Arrangements europäischer Netzwerke sowohl zu den Voraussetzungen als auch zu den Ergebnissen gerechnet werden.

zu treten, es erleichtert die Implementation, verbessert die Ausgangsbedingungen für künftige Schritte und trägt zum Erlernen gemeinsamer Verhaltensweisen und Normen bei. Drittens entwickeln sich spezifische Netzwerktypen, die nicht nationalen Mustern entsprechen, aber auf die Besonderheiten des europäischen politischen Systems angepaßt sind. Viertens läßt sich bezweifeln, daß aus Gründen der Marktverfassung (z.B. im Luftverkehr) Netze fehlten, weil die Märkte nur nationale oder internationale seien. Nach diesem Argument dürfte es eine ganze Reihe von Regelungen der supranationalen Ebene nicht geben. Peterson behauptet schließlich, fehlende Organisation von Interessen sei nur dann von Belang, wenn erstens ein Fall konstruiert werden kann, wo sich keine europäische Steuerungsnachfrage - von wem auch immer - finden läßt; zweitens, wenn als Netzwerk von stabilen *Community networks* als einzigem Netzwerktyp ausgegangen wird. Gerade aber weil sich bei der Rechtsetzung überwiegend *issue*-Netzwerke finden, dürfte es bei Bedarf für die Kommission kaum ein Problem sein, sich ihr Netzwerk herzustellen³¹⁶.

Es finden sich aber nicht nur nach Politikbereichen unterschieden stabile oder kurzlebige und lose Netze. Ihre Ausprägungen differieren außerdem danach, um welche Phase es sich handelt, an der sie beteiligt sind. So stellt Peterson (1995:400) fest, daß es bei der Implementierung eher stabile Netze gibt, während bei der Politikformulierung und den Frühphasen von Rechtsetzung lose Netze überwiegen.

Insgesamt erweist sich die europäische Interessenlandschaft als so heterogen, daß sie nicht über einen einzelnen Idealtypus von Netzwerken zutreffend beschrieben werden kann. Unübersichtlichkeit als Strukturmerkmal kennzeichnet nicht nur die administrativen Kontakte und die Situation zwischen den Organen. Sie ist wegen der Vielfalt der Akteure noch ausgeprägter in den Beziehungen zwischen dem europäischen Entscheidungssystem und gesellschaftlichen Akteuren sowie Dritten³¹⁷.

Der Trend einer „Inflation und Zerfaserung“ (Eising/Kohler-Koch 1994) in der europäischen Interessenvermittlung spiegelt die Entwicklung wider, die in Zusammenhang mit den unterschiedlich dominierenden Politikmodi (Wallace/Wallace 1996) im Integrationsprozeß bereits ausgeführt wurde. Inflation und Zerfaserung der Interessenvermittlung entspricht der Segmentierung und den konkurrierenden Politikstilen als Befunden für den Gesamtprozeß und liefert teilweise eine Erklärung für ihre Dominanz. Nicht nur wegen der Politikfeldspezifika, nationalen Interessenunterschieden und unterschiedlichen Kompetenzen für die europäische Ebene hat sich dieser Differenzierung herausgebildet. Auch die Interessenlagen der von europäischen Maßnahmen Betroffenen und die Strukturen organisierten Interessen wirken zurück auf die jeweiligen Politikmodi in unterschiedlichen Bereichen.

Anders als von den supranationalen Integrationstheorien vorhergesagt, dominiert nach wie vor die nationale Ebene bei der verbandlichen Interessenvermittlung (Rieger 1995). Auf der europäischen Ebene wurden zwar Verbände gegründet, zumeist sind sie jedoch weit davon entfernt, einheitliche europäische Positionen zu vertreten. Ein europäischer Korporatismus oder gar *iron triangles* sind nicht in Sicht.

³¹⁶ Entsprechende Interessenbekundungen werden regelmäßig in den Ausschreibungen der Kommission nachgefragt.

³¹⁷ Internationale Organisationen, Unternehmen aus Drittstaaten, NGO`s, usw.

Andere Entstehungsbedingungen der EU im Vergleich zu den Nationalstaaten verändern die Entwicklung von Interessenvermittlung. Unter Umständen können etablierte nationale Strukturen die Herausbildung europaweiter Formen von Interessenvermittlung ernsthaft in Frage stellen. Die Art der Interessenvermittlung auf der europäischen Ebene hat sich dem komplexen Mehrebenencharakter der EU angepaßt. Verbände folgen keiner einheitlichen Vermittlungsstrategie, sondern wenden sich in unterschiedlicher Weise an ihre nationalen Regierungen und die europäische Ebene. Der Rat als Legislative ist weniger Adressat für Interessenvermittlung, sondern die supranationalen Organe und die nationalen Vertreter, die die Arbeit des Rates mitvorbereiten und mitgestalten.

Eine Erklärung für die Bevorzugung der nationalen Kanäle liefern die übrigen „Knoten der europäischen Politökologie“ (Ronit/Schneider 1995): europäische Interessenvermittlung ist deswegen relativ schwach entwickelt, weil nationale Verbände in ihrem europäischen Verband nicht die nötige Unterstützung finden und die Interessenvertretung ihrer Regierung im Rat überlassen. Ein Grund hierfür liegt in der starken inhaltlichen und motivationalen Segmentierung sowie der organisatorischen Schwäche dieser Verbände.

Diese strukturellen Bedingungen in Verbindung mit der Themenstruktur der Gemeinschaft und Merkmale der gesellschaftlichen Akteure wirken sich auf die Kontaktstrukturen aus. So sind die Beziehungen zwischen Kommission und den Wirtschaftsverbänden, die etwa 75% aller Verbände ausmachen (Ronit/Schneider 1995:29), bilateral und nicht trilateral gestaltet, weil in vielen Bereichen die Gewerkschaften überhaupt keine Rolle spielen (Kirchner 1986; Platzer 1992, Altwater/Mahnkopf 1993; Busch 1996a).

Innerhalb der Wirtschaftsverbände ist ebenfalls eine große Vielfalt an Organisationsformen, Zielsetzungen und Handlungsfähigkeit zu beobachten. Zumeist ist die hierarchische Integration im Verhältnis zu nationalen Spitzenverbänden relativ gering (Kohler-Koch 1996). „Die Branchenverbände sind ebenfalls nach dem föderalen Prinzip aufgebaut, und dort, wo es bereits nationale Strukturen gibt, sind diese fast ausnahmslos Ausgangspunkt transnationaler Verbandsgründungen. In einigen Fällen, wo die nationale Verbandslandschaft schwach und relativ spät entwickelt ist, wird das föderale Prinzip in Frage gestellt und mit anderen Assoziationsformen ergänzt.“ (Ronit/Schneider 1995:30)

Bislang verlief Integration günstig für Wirtschaftsverbände, deshalb konnten sie sich arbeitsteilig - eher als fragmentiert - und zurückhaltend organisieren. Bei der Zusammenarbeit mit der Kommission kommt ihnen zugute, daß es für viele Fragen im Grunde kaum Konkurrenz gibt. Zwischen ihnen herrscht als Haupteindruck eher Arbeitsteilung als Konkurrenz vor. Makropolitische Konzertierung im Stil des Korporatismus läßt sich nicht erkennen und wird auch nicht als Ziel formuliert (Streeck 1995). Das System europäischer Interessenvermittlung ist vielgestaltig und unübersichtlich. Es zeichnet sich durch die zweifache Asymmetrie aus, daß erstens Wirtschaftsinteressen leichter organisierbar sind und durch den Integrationsprozeß bevorteilt werden, zweitens, daß große sektorale Unterschiede bestehen.

Wegen der breiten Variationsvielfalt der Interessenvermittlungsstrukturen „könnte man die Interessenvermittlung als ein netzwerkartiges Gebilde mit vielen Akteurstypen bezeichnen, dessen Fragmentierung einerseits wirtschaftsstrukturell begründet ist, andererseits auch durch die administrative und politische Ebene beeinflusst ist.“ (Ronit/Schneider 1995:31)

Die Kommission nutzt gesellschaftliche Kontakte auch noch auf andere Weise. Dabei geht es weniger um Ressourcen und Unterstützung im Rechtsetzungsprozeß, mehr um die selbsttragende Weiterentwicklung von Anstößen zu grenzüberschreitenden Netzwerkaktivitäten z.B. in Kultur, Soziales oder Wissenschaft. Über Programme und Projekte erreicht sie eine relativ große Zahl direkter Kontakte und deckt ein breites Spektrum von Themen ab. Einbezogen sind juristische und natürliche Personen. Wie beim Kontaktspektrum des EuGH nach Art.177 (234) EGV erwartet sich die Kommission direkte Integrationswirkungen, aber auch Multiplikator- und Nachahmungseffekte, wodurch die Stabilität des Integrationsprozesses erhöht werden soll. Da das EP gleiche Ziele verfolgt, erhält die Kommission politische Unterstützung, um solche Aktivitäten zu finanzieren. Zugleich übernehmen einige dieser Netze selbststeuernde Aufgaben und werden durch die Verknüpfung von Zielen und Mitteln³¹⁸ ein Teil des verflochtenen Systems neuer Staatlichkeit.

D.2.4 Handlungsmöglichkeiten durch informelle Aktivitäten

Quantitativ und qualitativ steht die Relevanz von Netzwerken für die Politikgestaltung im Entscheidungssystem der EU außer Frage. In Umkehrung des rein formalen Blickwinkels, der aus methodischen Gründen im vorausgegangenen Kapitel eingenommen wurde, ist in einigen Beiträgen ein Primat des Informellen zu erkennen.³¹⁹

Ein bloßes Bündeln von Souveränität unter einseitiger Hervorhebung von informellen Kontakten unterschätzt die strukturierende Wirkung des formalen Systems. Analytisch wertvoll an dieser Fokussierung sind aber die Hinweise auf Beziehungen zwischen Netzwerken, woraus eigendynamische Prozesse entstehen können. Ohne dies im Einzelnen weiter verfolgen zu wollen, läßt sich dazu festhalten, daß als Folge solcher Prozesse eher eine weitere Differenzierung und eine Zunahme der Verflechtung zu erwarten ist, als ein *spill-back* in Form einer Renationalisierung. Denn unmittelbare Folge wachsender Netzwerkbildungen in der EU ist die steigende Komplexität des politischen Systems und zunehmende Fragmentierung der Politikgestaltung (Peters 1992; Grande 1995).

Aus der Interessenlandschaft und den strukturellen Voraussetzungen ergibt sich ein weites Feld von Handlungsmöglichkeiten für die Kommission. Beispiele sind:

Auf der Grundlage der Unterscheidung von Staat als Struktur und Regierungen als Akteure filtern und mäßigen innerstaatliche Strukturen äußere Einflüsse, indem sie sowohl Zugangspunkte für transnationale Akteure als auch den Umfang von *winning coalitions* festlegen, die für das Auslösen einer gemeinschaftlichen Politik notwendig sind. Dabei

³¹⁸ Kapitel VIII des Weißbuchs zur Sozialpolitik von 1994 wendet sich direkt an gemeinnützige Einrichtungen. Versuche, die Rolle der Sozialparteien zu stärken, ziehen sich durch das ganze Dokument. So heißt es z.B. unter Punkt 14: "Die Mitgliedstaaten erachten es mehrheitlich für notwendig, daß die Sozialpartner auf örtlicher und sektoraler Ebene einen dynamischeren Beitrag leisten und es auf dieser Ebene zwischen ihnen und den staatlichen Stellen zu einer engeren Partnerschaft kommt. Nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten müssen sich auf nationaler Ebene staatliche Politik und tarifrechtliche Verhandlungen besser ergänzen. Auf Unionsebene werden die Diskussionen mit den Sozialpartnern im Rahmen des Sozialen Dialogs fortgeführt, wobei die im Weißbuch angesprochenen beschäftigungspolitischen Probleme im Mittelpunkt standen (Weißbuch: Europäische Sozialpolitik, Ein zukunftsweisender Weg für die Europäische Union, KOM (94) vom 27.7.1994).

³¹⁹ Bressand/Nicolaidis 1990; König 1994; Pitschas 1994; oder Peterson 1995:392.

scheint die extreme Netzwerkdichte transnationaler Koalitionen und Organisationen, die von transnationalen Interessengruppen bis hin zu europäischen Parteiorganisationen reicht, nicht nur die EU-Politiken direkt zu beeinflussen, sondern auch den Prozeß nationaler Präferenzbildung wie er von den heimischen Strukturen vermittelt wird. In umgekehrter Richtung werden transnationale und bzw. oder transgouvernementale Akteure³²⁰ beeinflußt (Risse-Kappen 1996:58f).

Ein starker Verband oder ein nationaler „Champion“ liefert der Kommission große externe Ressourcen, hat aber nicht wie auf nationaler Ebene die gleichen Einflußchancen, weil die Kommission die Möglichkeit zum Ausschluß aus dem *Policy*-Netz hat. Auf nationaler Ebene kann eine erfolgreiche Kooperation zwischen Kommission und nationalen „Champions“ dazu führen, daß dieser als Agent der Kommission auf die nationale Interessendefinition zugunsten von Integrationswirkungen Einfluß nimmt.

Schwache Interessenvertreter nützen bei der Implementierung und in bezug auf die Legitimität europäischer Politik. Als transnationales Netzwerk werden schwache Akteure insofern zu Transmissionsriemen europäischer Politik, als sie stärker auf europäische Anreize reagieren, weil sie stärker von den europäischen Ressourcen abhängig sind.

Bei der Unterstützung europäischer Netze lassen sich zwei Reihenfolgen nachweisen: die Unterstützung einer Interessenorganisation, um ein bestimmtes inhaltliches Ziel zu verwirklichen und das inhaltliche Angebot als Anreiz für die Europäisierung einer Interessenorganisation, mit der der unternehmerische Schritt über die Reaktion gesellschaftlicher Akteure konsolidiert wird.

In losen Netzwerken besitzt die Kommission größere Spielräume, weil Dauerhaftigkeit und Normen noch weniger entwickelt sind und entsprechend geringere Bindungswirkung herrscht. Diese Möglichkeit ist umgekehrt dort beschränkt, wo erstens die Netze stabiler und zweitens explizite Gegner von Integration ebenso persistent sind wie die Kommission.

Bei den *issue*-Netzen ist außerdem die Pfadabhängigkeit geringer: Die Kommission kann ein breiteres Spektrum an Problemlösungen vorschlagen oder auswählen, was die Voraussetzungen für Strategiewechsel verbessert. Auf diesem Weg ergeben sich auch Möglichkeiten für veränderte Verteilungswirkungen.

Die Kommission ist an *top down*- und *bottom up*-Integrationsimpulsen beteiligt (Peters 1993). Analog zur Interessendefinition der Regierungen muß die Kommission deshalb nicht bei der Definition ausgeschlossen sein. Das gilt auch - in Erwiderung auf Wallace (1996b)³²¹ - für die Frage, wie eine *epistemic community* zu einer „relevanten“ wird. Theoretisch kann die Kommission in beiden Fällen versuchen, Einfluß zu nehmen, bevor eine Entscheidung getroffen oder eine Problemlösung entworfen wird.

Die Macht der Kommission in ihren Netzwerkbeziehungen ist eher situativ als positional (Peterson 1995:395). Das betrifft in der Wirkung aber nur die Geschwindigkeit und den Umfang, mit der die Kommission ihre Interessen realisiert, nicht grundsätzlich die Richtung, falls es zu einer Entscheidung kommt.

³²⁰ Risse-Kappen (1996:59) nennt hier als Beispiel die Bundesbank, die wegen ihrer Unabhängigkeit auch als transnationaler Akteur handeln kann.

³²¹ Sie erklärt einen Mangel an Handlungsfähigkeit der Kommission durch das Fehlen von relevanten *epistemic communities* oder die falsche Entscheidung bei der Wahl, mit welcher die Kommission kooperiert.

Der Ausbau von Netzwerkkontakten in Verbindung mit einer Förderung von „europäisierter“ gesellschaftlicher Selbststeuerung erlaubt die Entwicklung eines differenzierteren, flexibleren und damit oft auch autonomieschonenderen Steuerungsinstrumentariums. Héritier (1996) spricht von einem „Regulierungspatchwork“³²², das zwar die Unübersichtlichkeit des europäischen Politikstils weiter bestätigt, zugleich aber höhere Innovationspotentiale und teilweise darüber auch eine höhere Akzeptanz als frühere Integrationsversuche besitzt. (Tömmel 1994; Héritier et al 1994).

Dabei kann die Kommission von der Dauerhaftigkeit dieser Handlungspotentiale ausgehen: „Der Prozeß der Europäisierung der Wirtschaftspolitik und des Wirtschaftsrechts, der zur Ausbildung themenbezogener Politiknetzwerke jenseits der institutionellen Formen des EWGV geführt hat, ist nicht mehr umkehrbar. Ebensowenig ist eine problemangemessene Umsetzung des Gemeinschaftsrechts vorstellbar, die ohne eine kooperative Nutzung der administrativen Ressourcen der Mitgliedstaaten auskäme. Womöglich liegt die Zukunft des Subsidiaritätsprinzips nicht in der Einschränkung von legislativen Zuständigkeiten der Gemeinschaft, sondern vielmehr in der Entwicklung von Kooperationsformen zwischen den Mitgliedstaaten, die ihre Sachnähe nutzen und „wechselseitig anerkennen.“ Dies muß nicht in eine Destruktions- oder Obstruktionspolitik münden, sondern kann durchaus zu einer konstruktiven Aufgabenteilung zwischen gemeinschaftlichen Regelungs- und Koordinierungszuständigkeiten und dezentral wahrzunehmenden Aufgaben führen.“ (Joerges 1991:52)

Daraus lassen sich folgende Erklärungen für die in Kapitel A genannten Merkmale des Integrationsprozesses zusammenfassen:

Bei den empirischen Befunden vergleichender Studien zeigen sich erhebliche Varianzen der Ergebnisse selbst innerhalb ein und desselben Netzwerktyps³²³. Das gilt für alle Phasen des Politikprozesses. Über die Betonung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen für die einzelnen Netzwerke, Akteursmerkmale, Partizipationsmöglichkeiten und Politikfeldspezifika kann die Vielfalt an Politikergebnissen und Beziehungsmustern erklärt werden.

Ebenso scheinen die lange Entscheidungsdauer und die hohen Entscheidungskosten in Zusammenhang mit der großen Zahl und der Vielfalt an Netzwerkbeziehungen zu stehen.

Risse-Kappen (1996) kommt zu einer Reihe von Kausalbeziehungen zwischen den Organisationsstrukturen der beteiligten Akteure und den *outcomes*, wobei in seinem Fall Kommunikation noch als eine besondere Ressource im Mittelpunkt steht, was so in Netzwerkanalysen selten berücksichtigt wird³²⁴.

Derartige Zusammenhänge können Erklärungen dafür liefern, daß sich die Integration nicht strikt als Abbild staatlicher Interessenlagen entwickelt hat, denn Regierungen können innerhalb der entscheidungsrelevanten Netzwerke schlicht zu schwach gewesen sein. In

³²² 1994 hat sie bereits am Fallbeispiel der Luftreinhaltepolitik gezeigt, daß die Kommission in ihrer Strategie die unterschiedlichen nationalen Stile zu berücksichtigen vermochte.

³²³ Schneider/Werle (1990:20): Issue networks in the same policy sector can differ substantially. Bei der Implementierung zeigt z.B. die Analyse Döhlers (1989) unterschiedliche Resistenzen gegenüber der Implementierung (neokonservativer) Politikprogramme im Gesundheitssektor verschiedener Industriestaaten. Ein zentraler Erklärungsfaktor ist dabei die Abhängigkeit von der Struktur der Selbstverwaltung der Netze und zwar insbesondere dann, wenn die Politik den *modus operandi* der Netze ändern würde.

³²⁴ Die verschiedenen möglichen Rationalitätsannahmen werden ausführlich bei Hammond (1996) diskutiert.

diese Richtung geht auch der Befund Héritiers: Den europäischen Politiknetzwerken sei eine „strukturinhärente Rivalität von Problemsichten und Lösungsansätzen eigen, die mühsam zu einem Ausgleich gebracht werden bzw. in denen je nach Aushandlungssituation, Aufmerksamkeit und Expertenwissen manchen Mitgliedstaaten eine Problemlösungsrichtung und -lösungsstrategie von anderen auferlegt werden kann“ (Héritier 1993c:438).

Sowohl die „Entscheidungslücke“ in der Interessenpolitik (Streeck 1995) als auch die „Politikverflechtungsfälle“ (Scharpf 1985) basieren auf Analysen, die sich auf jeweils einen relevanten Akteurskreis beziehen. Im ersten Fall wird aus den Kräfteverhältnissen der Sozialparteien im zweiten aus den Kräfteverhältnissen der Regierungen vor dem Hintergrund der Besonderheiten des formalen Entscheidungssystems auf Blockaden geschlossen. Empirisch fanden sich aber beide Befunde so eindeutig nicht bestätigt, wie in Kapitel A gezeigt wurde.

Eine Erklärung hierfür liefert die erfolgreiche, auf Integration und Ausgleich zum Zweck der Stabilisierung des Gesamtsystems gerichtete Politik der Kommission, die über Ausweichstrategien die blockierten Akteurskreise umgeht und auf anderen Wegen zu Entscheidungen gelangt. Da auch diese Handlungsfähigkeit voraussetzungsreich ist, finden sich überaus heterogene Ergebnisse trotz der Annahme, daß die Kommission tendenziell auch in anderen Politikbereichen eine entsprechend orientierte Politik anstrebt. Einen spezifischen Vorteil dieses Akteurskreises gegenüber anderen nennt z.B. Risse-Kappen: Blockaden können vermieden werden wegen eines Vorteils informeller Netzwerke gegenüber formalen Verhandlungen, weil jene systematisch *Policy-Deliberation* (Majone 1993) berücksichtigen kann. Kommunikative Prozesse lassen sich institutionalisieren, wo Präferenzen nicht mehr oder noch nicht fixiert sind, aber debattiert und in Frage gestellt werden können. Das kann dazu beitragen, die Spannungen eines komplexen Systems von Politikverflechtung zu mindern, indem Raum geschaffen wird für neue und innovative Lösungen des Problems kollektiven Handelns. (Risse-Kappen 1996:73)

D.2.5 Schlußfolgerungen

Durch die Vielfalt an Netzwerktypen und Zielen hat die Kommission die Wahl, die Vorteile jedes Typs für ihre Zwecke zu nutzen. Auch wenn jeder Typ im Einzelfall unterschiedlich weitreichend zur Zielerreichung beiträgt, verdeutlicht das nachfolgende Schaubild, daß prinzipiell alle Netze für alle Ziele hilfreich sind. Ihr geringster Nutzen liegt in einer „atmosphärischen“ Verbesserung für künftiges Handeln. Im günstigsten Fall übernimmt das Netz eine Funktion als „Integrationsmotor“ und verbessert die formalrechtliche Position der Kommission.

Schaubild 3: Netzwerktypen und ihr Nutzen für die Ziele der Kommission

Ziele der Kommission	Ressourcen: z.B. Information, Steuerungswissen, Geld, Personal, moralische Autorität	Inhalte: z.B. Ideen, Innovationen, Problemdefinitionen, Politikentwürfe, Normen	Ergebnisse: z.B. quasi-legislative Entscheidungen; Pfade werden vordefiniert; Lobbying unterhalb der euro-päischen Ebene	Strukturelle, kognitive, normative Ziele: z.B. Legitimität durch Partizipation; Orientierung; Voraussetzungen für künftiges Handeln
Netzwerktypen				
<i>Epistemic Communities</i>	X	X	X	X
stabiles <i>Policy-Net</i> bzw. <i>-Communities</i>	X	X	X	X
...Zwischenformen	X	X	X	X
Direkte Kontakte auf substaatlicher Ebene und zu Individuen	X	X	X	X
<i>Issue-Netze</i>	X	X	X	X
stabile Netze ohne die Kommission (z.B. European Round Table)	X	X	X	X
Vorstufen von Netzwerken, bei denen die Kommission „Entwicklungshilfe“ leistet	X	X	X	X

eigene Darstellung; Netzwerktypen nach van Waarden 1992, Rhodes/Marsh 1992; Haas 1992.

In jüngeren Arbeiten zur Funktionsweise von europäischen Politiken wird das Vorhandensein von *epistemic communities* (Ruggie 1975) nachgerade als Voraussetzung für erfolgreiche Steuerungsleistung angesehen (Wallace 1996; Verdun 1999).

Dieser Blickwinkel erscheint zu eng, weil auch in Bereichen, in denen sich nur lose Netzwerktypen finden, darüber Integrationsleistungen und Problemlösungen erreicht werden. Es handelt sich deshalb nicht um eine notwendige Vorbedingung für supranationale Steuerungsfähigkeit, sondern um eine zusätzliche Ressource (Joerges 1991:52), mit der die Kommission versuchen kann, ihre Begrenztheiten des formalen Systems auszugleichen.

Die These, die Kommission könne auch mit loserer Formen von Netzwerkbeziehungen ihre Interessen verwirklichen, hängt mit ihren Akteursmerkmalen und ihrem Zielbündel zusammen. Beschränkt man sich auf das Ziel „formale Kompetenzerweiterung“, dann werden *issue-Netzwerke* kaum als Instrument ausreichen. Bezieht man jedoch die Arbeit an den Vorbedingungen für Integrationsschritte mit ein, so erscheinen diese Kontakte weit wichtiger. Die Kommission sammelt in den losen Kontaktbeziehungen Informationen, um ihre Steuerungsversuche zu optimieren. Sie verschafft sich Unterstützung und Multiplikatoren für neue Ideen, sondiert Steuerungsnachfragen, prüft Erfolgsaussichten, nimmt auf Interessendefinitionen und Präferenzen Einfluß und ist gerade in den instabilen Netzen

weniger abhängig von den Partnern. Sie muß nicht für Dauerhaftigkeit zahlen, was in den stabilen, teilweise klientelistischen *network communities* als ein Nachteil³²⁵ angesehen werden kann. Und sie kann die Zusammensetzung stärker steuern als das bei stabilen Netzen möglich ist.

Die Vorstellung eines „*Europe of networks*“ (Bressand/Nicolaidis 1990) als Alternative zu Zentralismus und hierarchischer Steuerung findet Zuspruch, weil sie einen Charme besitzt, der heutigem Zeitgeist in Europa entspricht. In einer Reihe von EU-Staaten wurde in den letzten zwei Jahrzehnten mit dem Mittel der Dezentralisierung eine Modernisierung des Staates und eine Verbesserung seiner Steuerungsleistungen versucht (Hesse/Schlieper 1988; Hesse/Benz 1990). Wenn die EU diesem Trend folgt, hat das positive Wirkungen für die Akzeptanz ihrer Politik. Es verbreitert ihre schmale Legitimationsbasis und es eröffnet Partizipationsmöglichkeiten, für die eine wachsende gesellschaftliche Nachfrage besteht. Zugleich wirft es aber auch Zweifel an der künftigen Regierbarkeit dieser amorphen *polity* auf.

Ein Grund für diese Entwicklung liegt darin, daß die EU kein isoliertes System *sui generis* ist, sondern daß sie in vielerlei Hinsicht und eben auch bei den Formen der Interessenvermittlung aus den nationalen Systemen „als einem genetischen Pool“ (Ronit/Schneider 1995:5) gespeist wurde. Daher rührt ihre hohe Anpassungsfähigkeit an die unterschiedliche Nachfrage.

Weil sie auch längerfristige Integrationsschritte vorbereitet, dient der Auf- und Ausbau von Netzwerken der Vorbereitung künftiger Gelegenheiten. Der Soziale Dialog nach Art. 118b (139) EGV läßt sich als ein solcher Nukleus künftiger europäischer Interessenpolitik ansehen. Die Experimente müssen kein bestimmtes Ideal anstreben. Vielmehr läßt sich auch die Unterstützung von Netzwerken als tentative Politik verstehen, bei der sich zumeist ein Ergebnis herausbildet, das Elemente nationaler Modelle aufweist, aber „eigener Art“ ist.

In dieser Entwicklung ist die Kommission aufgrund ihrer Funktionen und ihrer Stellung im formalen Handlungssystem der EU prädestiniert, im jeweiligen Netz eine Schlüsselrolle zu übernehmen. Ebenso wie bei den Kontakten zu den nationalen Beamten muß das nicht bedeuten, daß sie bei allen Aktivitäten im Rahmen der Zusammenarbeit federführend oder auf irgendeine Weise dominant sein muß. Es genügt, wenn sich die Aktivitäten „in die richtige Richtung“ bewegen, unabhängig davon, wer die treibende Kraft ist oder die meisten Ressourcen bereitstellt. Die Schlüsselrolle erlaubt auch den Ausschluß von gesellschaftlichen Akteuren aus dem Netz oder vom Entscheidungsprozeß.

Hierin besteht ein Unterschied zur Ebenendiskussion, bei der die Rolle der einzelnen Akteure ausgeblendet wird. Solange es nur um die vertikale Kompetenzverteilung unterschiedlicher Integrationskonzepte geht, fällt die Netzwerk-Variante dadurch positiv auf, daß sie auf die Präferenzen der unteren Ebenen und der gesellschaftlichen Akteure nicht nur Rücksicht nimmt, indem sie ihr ein Forum bietet. Sie suggeriert auch, daß Kompetenzen auf die unteren Ebenen übertragen werden. Betrachtet man hingegen die Rolle der einzelnen

³²⁵ Diese Kosten fallen in jedem Fall an. Es stellt sich nur die Frage nach den Erträgen, die ihnen gegenüberstehen. Je nach Zielen, die die Kommission in den einzelnen Bereichen verfolgt, kann außerdem die dort höhere Pfadabhängigkeit zu Reformblockaden und zur Fortsetzung einer ineffizienten Politik führen, was auch der Kommission schaden kann.

Akteure in diesen Netzwerkbeziehungen, die parallel zu oder verflochten mit dem formalen System bestehen, so stellt sich das Bild etwas anders dar. Die nationalen Beamten bilden nicht das isolierte Handlungszentrum, das sich mehr oder weniger von anderen Akteuren des formalen Systems abschottet. Methodisch macht es Sinn, diese Kontakte isoliert zu untersuchen. Im Entscheidungssystem der Gemeinschaft sind sie ein wichtiges, aber nicht das einzige Steuerungselement neben der politischen Führung. Vielmehr gibt es ein über lange Zeit gewachsenes und gepflegtes *Europe of networks* mit der Kommission in prominenter Position.

Vereinfacht gesprochen konnte sie in den zuvor behandelten Akteurskreisen wählen zwischen der Allianz mit den politischen Führungen oder mit den nationalen Verwaltungen. Als dritte Möglichkeit kommen nun ihre informellen Kontakte hinzu.

Dies bedeutet nicht, daß die Kommission über einen dieser drei Wege isoliert Politik betreiben könnte. Alle drei Akteurskreise sind Teil eines Entscheidungssystems, dessen Verflechtungsgrad zunimmt. Durch die gemeinsame Politik beeinflussen und verändern sie sich gegenseitig. Auch auf diese Prozesse kann sich das Handeln der Kommission gezielt richten.

Blockaden innerhalb der beiden anderen Akteurskreise verlieren ihren Charakter als absolute Grenzen für Kommissionshandeln, wenn durch Hinzunahme der informellen Kontakte neue Handlungsfähigkeit entsteht.

Außer daß die Kommission wählen kann, durch welche Akteure sie sich unterstützen läßt, vermehrt sie auf diesem Weg auch ihre inhaltlichen Optionen. Sie kann sich aus dem Ideenpool der Partizipation Suchenden erfolgversprechende Ideen und Lösungen auswählen. Damit verbessert sie ihre Position gegenüber den Vertretern der nationalen Verwaltungen, die ihr ohne diese Ressource fachlich ebenbürtig sind.

In ihrer Funktion als Kontrolleure wird es für nationale Beamte in diesem dichten Geflecht von staatlichen, substaatlichen und gesellschaftlichen Kontakten noch schwerer die Kommission wirkungsvoll zu kontrollieren als unter den beschriebenen Umständen.

Für die gesellschaftlichen Akteure ist sie umgekehrt nicht nur wegen des Initiativrechts interessant, sondern weil sie wegen der interadministrativen Kontakte bei der Suche nach Umsetzungsmöglichkeiten für ihre Ideen im weiteren Prozeß mitwirkt - als Makler, Anwalt, Unternehmer oder Erfinder.

Diese Aufwertung der Kommission gegenüber den jeweils anderen Partnern findet sich spiegelbildlich auch in den anderen Fällen. Für die Regierungen ist sie aus dieser Stellung heraus das funktionale Integrationsinstrument, als das sie konstruiert wurde und das seine übertragenen Aufgaben flexibel zu erfüllen versteht. Auch Beamten können die Netzwerkkontakte von Nutzen sein. Sie helfen problemangemessene Lösungen zu finden und erhöhen die Akzeptanz derjenigen Politiken, die das Ergebnis interadministrativer Verhandlungen sind.

Über *networking* hinaus betreibt die Kommission einen extensiven bilateralen Austausch. Auch diese Aktivitäten dienen keineswegs dazu, unmittelbare Rechtsetzungen oder gar Vertragsänderungen zu erreichen. Stattdessen helfen sie der Kommission bei der Informationssammlung, Stabilisierung, Verteilung, Kontrolle, Einflußnahme auf Präferenzen, Orientierungen und der Herstellung von strategischen Allianzen gegenüber Dritten, wozu

z.B. auch die bislang nicht ausführlich behandelten Akteurskreise³²⁶ und Personen gehören können.

Damit ist in bezug auf die informellen Handlungsmöglichkeiten der Kommission Peterson zuzustimmen: „Certainly, EU institutions often develop strategies which are designed to enhance their own power of interests. Competing institutional strategies are the stuff of politics within policy networks. Institutions and their specific political agendas clearly matter in EU governance, even within the relatively ‘depoliticised’ arenas of policy networks.“ (Peterson 1995:396)

D.3 Strategien der Kommission als *flexible responses*

D.3.1 Formale Erweiterungen des Handlungsrahmens

Die Erklärungen der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten lassen sich durch Fallstudien empirisch nicht überprüfen. Diese dienen hier lediglich der Veranschaulichung.

Zeigt sich in einem Fall Handlungsfähigkeit, so beschränkt sich dieser Befund auf den Bereich aktiver Steuerung und die Erweiterung von formalen Rechten. Erweist sich die Kommission in einem anderen Fall nicht als handlungsfähig, so widerlegt das nicht die Annahmen zum Akteursverhalten und zu ihren Handlungsmöglichkeiten. Es kann sich um eine langfristige Strategie handeln, bei der strukturellen oder symbolischen Zielen Vorrang gegeben wird. Die Kommission gibt mit der Wahl ihrer Strategien flexible Antworten auf die jeweiligen Restriktionen für ihre Handlungsfähigkeit.

Ist in einem Politikzyklus das Ergebnis aus einer erklärten Führerschaft eines Mitgliedstaates hervorgegangen, läßt sich angesichts der Indifferenzannahme und der Vereinbarkeit von Eigeninteressen und Vertragszielerfüllung nicht nachweisen, welche Rolle die Kommission gespielt hat. Um die Bedeutungslosigkeit der Kommission zu demonstrieren, müßte gezeigt werden, daß die anderen Akteure ohne deren Hilfe Erfolg gehabt hätten. Formal erlaubt der Vertrag wegen des Initiativrechtsmonopols der Kommission aber gerade keinen Verzicht auf ihre Mitwirkung. Ausnahmen wären somit lediglich rein zwischenstaatliche „historische Entscheidungen“ wie Vertragsänderungen. Auch hier wäre jedoch ein Fokus auf den reinen Entscheidungsakt zu eng, falls die Kommission an der innerstaatlichen Willensbildung mitwirkt.

Die Kommission liefert in Regierungskonferenzen ihre Problemdefinition und Lösungskonzepte, die ihre formalen Rechte ausweiten würden. Ihr Vorschlag orientiert sich an den Interessenlagen der Staaten. Er ist nicht maximalistisch, sondern entspricht der Folger-Strategie, die bereits mehrmals für Einzelmaßnahmen angesprochen wurde. Die Mittel, um eine entsprechende Erweiterung zu erreichen, sind Information, Problemdefinition, Herstellung von kausalen Zusammenhängen, Ideen und Argumente.

Die Kommission beschränkt sich nicht auf sogenannte *low politics*. Fallstudien zeigen, wie über eine schrittweise Ausdehnung von Sekundärrecht die Entscheidung der Mitgliedstaaten zugunsten einer Anpassung von Primärrecht erreicht wurde. Die Kommission versucht auch

³²⁶ Gemeint sind internationale Organisationen, Einzelpersonen, Nicht-Regierungs-Organisationen, Medien, ausländische Unternehmen, usw.

in Kernbereichen staatlicher Souveränität, z.B. in der Außen-, der Währungspolitik oder der inneren Sicherheit, Integration zu erreichen und gewinnt dabei zumindest Handlungsmöglichkeiten.

Der Ausbau der gemeinschaftlichen Außenpolitik wird z.B. mit dem Verweis auf die politische Verantwortung der EU in ihrer geopolitischen Lage begründet. Der Krieg in Ex-Jugoslawien dient als Argument, daß die EU als Ganze in der Lage sein muß, zu handeln. Ähnlich wie in anderen Politikbereichen - z.B. der Regional- (Hummer 1993; Tömmel 1994), Bildungs- (Schink 1993), Sozial- (Leibfried/Pierson 1995) oder Währungspolitik (Verdun 1999) - dienen einzelne Projekte als „Speerspitze“ für Folgemaßnahmen. Im Unterschied zu diesen Projekten wird jedoch das Thema politisiert und trifft auf alle nationalen Öffentlichkeiten in der EU. In einer Mischung aus Erfolgsmeldung, gestützt von einer ausgewählten *epistemic community* (im unpolitischen Fall), einzelnen Politikern oder durch Medien (bei politisch brisanten Themen) und der Nachfrage seitens der Betroffenen wird einerseits auf die positiven Wirkungen des Einzelfalls verwiesen. Zugleich betont die Kommission weiter bestehende Defizite, die durch die Einzelmaßnahme nicht beseitigt werden konnten. Weil zumeist ein Fall für eine formale Kompetenzerweiterung nicht genügt, wird als Kompromiß unterdeterminiert die Fortsetzung entschieden und teilweise mit Auflagen versehen, die aber eine Weiterentwicklung nicht grundsätzlich in Frage stellen.

Flankieren läßt sich dies durch Unterstützung der europäischen Akteure, der Betroffenen, durch gekauften externen Sachverstand, durch Informationskampagnen und mit Hilfe von Netzwerken, die als Multiplikatoren in den Mitgliedstaaten wirken. So wie das ERASMUS-Programm im Bereich Bildung oder das „Prinzip der Partnerschaft“ in der Regionalpolitik konzeptionell eine Ausdehnung von Kompetenzen über einen Einzelfall begünstigte³²⁷, sollte z.B. mit der EU-Aktion in Mostar die Handlungsfähigkeit exemplarisch demonstriert werden, um darüber Folgemaßnahmen zu begründen. In den genannten Fällen war jedoch nicht nur eine rechtliche Wirkung intendiert, sondern auch eine strukturelle Veränderung. Die Akteure stellten sich auf die neue Situation ein und paßten ihre Verhaltensweisen an den neuen Faktor EU an. Dies muß nicht dazu führen, daß bisherige Orientierungen ersetzt werden, sondern es gibt eine zusätzliche Option. Die Akteure, die sich auf die europäische Dimension in ihrem Handeln einstellen, finden leichter Zugang zum Entscheidungsprozeß, indem ihre Interessen sich mit denen der Kommission überschneiden.

Insbesondere bei der Politik gegenüber den Nachbarn der EU finden sich zunehmend Verknüpfungen von Gemeinschaftskompetenzen und sogenannten intergouvernementalen Politikformen, die zu umfassenden - „verflochtenen“ Vertragswerken wie den Assoziierungsabkommen mit den Staaten in Mittel- und Osteuropa Anfang der 90er Jahre oder dem Mittelmeerabkommen zwischen der EU und den Anrainerstaaten Mitte der 90er führten (EUBull 11/1995; Kébabdjian 1995). Die funktionalen Überschneidungen und *spill-over*-Potentiale sind darin bereits angelegt, sie laufen aber nicht automatisch ab, wie das von den alten supranationalen Ansätzen angenommen wurde. Die Kommission hat bei der Ausarbeitung der Verträge auch hier ihren Beitrag geleistet. Die thematische Verflechtung

³²⁷ Hier entschieden die Mitgliedstaaten nicht über die Art und Weise einer Fortsetzung oder eines Ausbaus einer Maßnahme. Zwischen den Interessenunterschieden vermittelte die Kommission und erzielte als Kompromiß jeweils einen unterdeterminierten Handlungsauftrag, den sie mit Unterstützung anderer Akteurskreise und ihrer eigenen Ressourcen auszudehnen verstand, so daß sie handlungsfähig wurde.

und der Wille, staatliche Interessenunterschiede zu überbrücken und ein gemeinsames Auftreten zu befördern, erleichtern es ihr, den Ausbau ihrer außenpolitischen Rolle zu begründen.

Auf eine indirekte Weise trug die Kommission im Vorfeld der EEA und Maastricht zur späteren Vertragsänderung bei. Durch die Ausdehnung des *acquis* durch Initiativen auf Grundlage des Art. 235 (308) EGV wurde über die Summe von Einzelfallentscheidungen eine Situation erreicht, die dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung widersprach. Unter Hinweis auf die Notwendigkeit, klare primärrechtliche Verhältnisse zu schaffen, wurde die Entscheidung zugunsten neuer europäischer Kompetenzbereiche argumentativ unterstützt. Als Voraussetzung für die spätere Wahlmöglichkeit ist dies nicht entscheidend. In dieser Voraussetzung ist aber auch die umgekehrte Möglichkeit enthalten. Die Kommission kann wieder abgeschafft werden. An diesem Recht der souveränen Staaten ändert sich trotz aller Spielräume der Kommission im Kern nichts.

D.3.2 Inkrementale Integrationsschritte durch Rechtsetzung

In der Frage der Kompetenzerweiterung ist der am häufigsten untersuchte Bereich die Rechtsetzung. Als wichtigstes Instrument der Kommission wurde dafür das Initiativrecht genannt. So gibt es in der Literatur zahlreiche Fälle, in denen die Kommission über die Wahl von Rechtsgrundlagen den Entscheidungsmodus zu verändern suchte³²⁸. Erleichtert wird diese Wahl durch die funktionale Orientierung des Vertrags, sowie mehrere unterschiedliche und interpretierbare Rationalitätskriterien (Lepsius 1995).

Die Ausdehnung europäischen Rechts über Einzelfälle liefert zudem die Grundlage, um über Präzedenzfälle eine neue Begründung für weitergehende Vorschläge zu gewinnen. Von solchen erfolgreichen Versuchen als Teil eines eigendynamischen Prozesses berichtet Schink (1993) in der Hochschulpolitik und Tömmel (1994) in der Regionalpolitik. Zur Handlungsfähigkeit der Kommission kommt es in diesen Fällen immer durch mehrere Faktoren, wie der Unterstützung durch die Besonderheiten des europäischen Rechtssystems, durch das Verhalten der beteiligten Akteure und besonders durch die Wahl und Formulierung der Inhalte.³²⁹ Die Kommission kann diese Mittel nutzen, weil sie Einfluß auf die Problemdefinition nimmt. Zu dieser Ressource erklärt Schattschneider: „the definition of the alternatives is the supreme instrument of power ... because the definition of alternatives is the choice of conflicts, and the choice of conflicts allocates power“ (Schattschneider 1967:68).

Der politische Prozeß wird nicht von Politikgehalten als „invariable und objektivierbare Größen“ (Héritier 1993a:20) bestimmt, sondern die Definition einer *Policy* geschieht auf dem Weg der politischen Auseinandersetzung, bei der die Kommission in einer Schlüsselposition

³²⁸ Das betrifft die übriggebliebenen Bereiche, in denen Einstimmigkeit verlangt wird. Die Kommission kann versuchen, den Inhalt einer Maßnahme so zu formulieren, daß als Rechtsgrundlage ein Vertragsartikel herangezogen werden kann, in dem eine Mehrheitsregel gilt. Im Fall der Arbeitsumwelt (Art. 118c (140) EGV), wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, ist außerdem das EP beteiligt. Ob die Kommission dies als Vor- oder Nachteil ansieht, hängt vom Einzelfall ab.

³²⁹ Auf die Bedeutung von polyvalenten und interpretationsoffenen Entscheidungen als Kompromißformel wurde bereits hingewiesen.

steht. Als Ideenlieferantin bietet die Kommission eine bestimmte Problemsicht an, die von den politischen Entscheidern auf ihre Realisierbarkeit hin geprüft wird. Durch ihre Sondierungen im Vorfeld einer Maßnahme versucht die Kommission Themen zu finden und so zu definieren, daß „deren "Scope of conflict" oder die Reichweite eines Konfliktes“ (Kellow 1988:720/21) die Annahme der *Policy*-Maßnahme wahrscheinlich macht. Die Gestaltbarkeit der Problemdefinition ist hierfür Voraussetzung (Héritier 1993b:20).

Der Kommission wird diese Aufgabe erleichtert durch die Besonderheiten des *agenda-settings* in der EU (Peters 1994) und durch die genannten Akteursmerkmale und Steuerungsressourcen. Das politische System ist auf eine Weise fragmentiert, daß die Kommission von allen Akteuren als einzige gleichzeitig mit allen relevanten Akteurskreisen kommuniziert. Dadurch kann sie am ehesten die „scopes of conflict“, das Angebot an Problemen und vorhandenen Lösungsmöglichkeiten, die Chancen eines Umsetzungserfolgs und die zu erwartenden Integrationswirkungen abschätzen. Im Laufe dieses Prozesses nimmt sie Einfluß auf Inhalte und Akteure und nutzt dabei ihren Vorteil der asymmetrischen Informationsverteilung, den sie zwar nicht gegenüber jedem Akteurskreis besitzt, aber absolut gesehen aufgrund der Breite und der Vielseitigkeit ihres Kontaktspektrums.

Nach Rochefort/Cobb (1993:58ff; zitiert nach Héritier 1993a:21) spielen zumindest vier Aspekte bei der Problemdefinition eine Rolle. Auf alle hat die Kommission Einflußmöglichkeiten.

- 1 Die *angemessene Kausaltheorie* erhält sie aus dem konkurrierenden Angebot der verschiedenen Akteurskreise, sie kann sie über Expertisen einkaufen oder aus ihren vertraglichen Aufträgen bzw. dem *acquis* ableiten. Dies ist nicht ausschließlich gemeint, sondern was angemessen ist, ergibt sich zumeist aus der Verhandlung der verschiedenen Positionen.
- 2 Die allgemeine *Problemkonnotation* ist darin entweder bereits enthalten oder läßt sich durch das breite Spektrum an Vertragszielen unmittelbar herstellen. Darüberhinaus besteht die Möglichkeit der Ableitung einer Handlungsnotwendigkeit. Im zweiten und dritten Pfeiler ist dies deshalb notwendig, weil hier aus Mangel an Rechten verstärkt über die Problemdefinition argumentiert werden muß, um eine Maßnahme zu begründen. Ableitungen, die über die enumerative Einzelermächtigung hinausgehen, erlaubt das „universale³³⁰“ Rationalitätskriterium der Vollendung des Binnenmarktes.
- 3 Auch der dritte Aspekt, das was für die *Problembearbeitung* getan werden muß, findet sich entweder im *garbage can*, wird von einer Führungsgruppe geleistet oder bleibt den einzelnen Akteuren überlassen, weil in einem unterdeterminierten Vorschlag nur das gemeinsame Ziel, nicht aber die Form der Umsetzung festgelegt wird.
- 4 Die *Problemzuständigkeit*, „d.h. die Zuordnung eines Problems zum Territorium bestimmter Gruppen oder Organisationen“ (Heritier 1993a:21) ist für die Kommission in dieser allgemeinen Formulierung Voraussetzung und Ziel. Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten schließt Problemzuständigkeit ein. Das bedeutet, daß die

³³⁰ Das verweist auf die Grenze dieses Mechanismus. Dezidiert unökonomische Felder wie die GASP lassen sich auch bei großzügigem Umgang mit dem Art.235 (308) EGV mit Sicherheit nicht auf diesem Weg „europäisieren“. Das heißt jedoch nicht, daß es nicht andere Wege gibt. Und es schließt ebensowenig aus, daß sich nicht in „politischen“ Feldern wie der Innen- und Justizpolitik (Visum, Asyl, grenzüberschreitende Kriminalität) auch ökonomische Begründungen finden lassen, die die Integrationsaussichten verbessern.

Kommission versucht, sich über das Inkrafttreten einer Maßnahme neue Problemzuständigkeiten verschaffen. Das kann z.B. bedeuten, über eine neue Kausaltheorie einen funktionalen Zusammenhang für einen neuen Maßnahmevorschlag herzustellen. Das muß nicht notwendigerweise Zuständigkeit im Sinne einer umfassenden Regelungskompetenz bedeuten. Die Kommission hat vielmehr in verschiedenen Bereichen Handlungsfähigkeit gezeigt, ohne daß es eines weitreichenden Vertragsrechts bedurft hätte. Wie ausgeführt entspricht diese Verengung von Integration auf Zentralisierung und hierarchische Steuerung nicht dem europäischen Integrationskonzept und seinen vielfältigen Steuerungstechniken.

In mehreren Detailuntersuchungen (Peterson 1995; Wincott 1995) wurde betont, daß Kommissionsinitiativen dezidiert mit integrationsfördernden Interpretationen arbeiteten. Integration ist darin aber immer nur ein Aspekt. Über die Mehrdeutigkeit eines Vorschlags wird ein anderer Aspekt in den Vordergrund gestellt (Wettbewerbsfähigkeit, Kohärenz, Binnenmarkt, etc.) und die Integrationsabsicht verschleiert, was als „Maskieren“ (Burley/Mattli 1993) bzw. „policy-by-stealth“ bezeichnet wird (Wallace 1996b).

Teil der Handlungsmöglichkeiten in der Problemdefinition ist die extensive Interpretation der Handlungsbereiche sowie der Inhalte. Erleichtert wird der Erfolg eines solchen Versuchs dadurch, daß nicht nur viele unterschiedliche Aspekte³³¹ mit jeweils Vor- und Nachteilen für jedes Land einfließen und er dadurch für sich genommen bereits eine Paketlösung ist. Auch die Wahl der Inhalte, je nachdem ob sie eher effizienz- als verteilungsorientiert, mit offenen oder diffusen Verteilungswirkungen, mit Kosten bei anderen als den Entscheidern ausfallen, kann bei der Entscheidung helfen.

Ebenso wie innerhalb eines Vorschlags die Logik einer Paketlösung angewendet werden kann, funktionieren je nach Problemlage die Vorbereitungen von themenübergreifenden Paketlösungen und *side-payments*³³². Durch sie soll ein Pareto-Optimum hergestellt werden. Die umgekehrte Möglichkeit besteht in der Reduzierung einer Thematik auf Details, bei denen die Widerstände gering sind. Vereinfachung von Verhandlungen durch Formeln, Referenzprinzipien, Verhandlungsregeln und deren Trennung von Details nennen Grande (1994:219) und Gehring (1994) als Möglichkeit, um trotz grundsätzlicher Interessenunterschiede zu einer Verhandlungslösung zu kommen.

Die Sicht, wonach die strukturellen und strategischen Möglichkeiten der Kommission vor allem auch deshalb so groß sind, weil sie in zentraler Position über ein im Vergleich zu den Staaten breites Spektrum an Alternativen sowohl inhaltlicher Art als auch hinsichtlich der beteiligten Akteure verfügt, wird indirekt durch Peters' (1994) Analyse der Wirkungen des *agenda-settings* gestützt.

³³¹ Gemeint sind z.B. Interessen von an der Verhandlung beteiligten Akteuren, z.B. der Regierung, die gerade die Präsidentschaft innehat; symbolische Wirkungen und Orientierungsfunktionen; ordnungspolitische Kohärenz; rechtliche Aspekte wie die Herstellung von Rechtssicherheit; Beseitigung von strukturellen Ungleichgewichten; Gewinn von innenpolitischer Handlungsfähigkeit für schwache Regierungen, usw.

³³² *Side-payments* können tatsächliche Geldzahlungen sein, um die Zustimmung eines Verhandlungspartners zu gewinnen. Franzmeyer (1994) nennt als Beispiel den Kohäsionsfonds als Preis für die Zustimmung zur Erweiterung 1995. Es finden sich aber in den Verhandlungen zahllose nicht-monetäre Tauschobjekte wie Ansehen, Zeit, Rechte, Regelungsniveaus usw., die die gleiche Funktion erfüllen. Dabei sind der Kommission ihre Kontrollrechte besonders hilfreich (Mendrinou 1996).

Die europäische Art des *agenda-setting* kommt deswegen zu einem breiteren Spektrum von Politiken und Alternativen als in einem Einzelstaat, weil die Fragmentierung des Entscheidungssystems höher ist, und die große Zahl an einflußreichen *policy advocates* und mitgliedstaatlichen Modellen viele Alternativen eröffnet. (Peters 1994:9) Da bereits in den Mitgliedstaaten eine große Vielfalt an Themen und Regelungen besteht, auf die sich die Kommission beim *agenda-setting* beziehen kann, findet sich im Grunde immer ein Akteur, der sie dabei unterstützt. Es muß nicht erst eine Idee erfunden und ihre Realisierbarkeit bewiesen werden, weil das Modell und seine Vertreter bereits irgendwo existieren bzw. sich über einen der Akteurskreise an die Kommission wenden.

Demgegenüber wird als spezifischer Nachteil des EU-Systems das Fehlen von europaweit agierenden Parteien konstatiert. Dies ist in nationalen Systemen ein wertvolles Instrument, um sach- und politikbereichsübergreifende Lösungen zu konstruieren, die Entscheidungen erleichtern. Derartige Koordinationshilfen besitzt die europäische Politik nicht. Das bedeutet aber umgekehrt, daß die Kommission diese Aufgabe erfüllt, weil Parteien als Koordinatoren fehlen. In der hier skizzierten Weise als integrationistische und ansonsten indifferente Maklerin hat sie dabei lediglich ein Problem mit Kompetenzstreitigkeiten zwischen den einzelnen Kommissaren und Generaldirektionen. Ideologische Kontroversen müssen hingegen in geringerem Maße berücksichtigt werden. Damit mag die Qualität der Koordination schlechter ausfallen als in einem nationalen System mit Parteien. Weil das politische System der EU aber auch hier eine Lücke aufweist, ist es erneut die Kommission, die sie füllt und dadurch Chancen erhält, ihre Handlungsmöglichkeiten zu erweitern. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeiten, Wandel zu erreichen. Wenn die Interessenlandschaft nicht den Grad an Organisation erreicht hat, wie er auf nationaler Ebene zu beobachten ist, gleichzeitig aber ein wachsendes Interesse an Partizipation zu erkennen ist und das politische System der EU insgesamt und die partizipationsoffene Kommission im besonderen ein entsprechendes Angebot an Zugangsmöglichkeiten liefern, so ist Wandel auf folgende Weise zu erwarten: „Without adequate institutionalization, or the co-optation of interest groups as found at the national level (Heisler with Kvavik 1974), this is likely to generate unpredictability and rapidly shifting policy agendas“ (Peters 1994:17).

Daraus entsteht jener Zustand der Unordnung und Konzeptlosigkeit, der einerseits mißbilligt wird (Kohler-Koch), andererseits als der postmodernen Verfassung der europäischen Gesellschaften angemessen angesehen wird (Caporaso 1996).

Den „paradiesischen“ (Peters 1994:21) *agenda-setting*-Möglichkeiten in der EU im allgemeinen und für die Kommission im besonderen, stehen düstere Implementierungsszenarien (Scharpf 1985; Siedentopf/Ziller 1988) und Klagen wegen Nicht-Umsetzung oder Vertragsverletzungen gegenüber. Der Gestaltungsspielraum, den die Kommission durch ihre Kontrollrechte in diesen Fällen besitzt, erweist sich aber wiederum als eine nützliche Ressource, um eben nicht bloß den Kontrollauftrag im Einzelfall zu erfüllen - vorausgesetzt, dieses Recht wird nicht isoliert betrachtet, sondern im Zusammenhang mit den übrigen Funktionen und Interessen der Kommission. Auch hier ergänzen sich die Handlungsmöglichkeiten, wie die unterschiedliche Art und Weise der Anwendung diese Kontrollinstruments zeigt (Mendrinou 1996).

Wo die Verhandlungslösungen aufgrund der Interessenlagen der Akteure oder wegen Restriktionen des Entscheidungssystems besonders schwierig werden, bestehen

Ausweichmöglichkeiten inhaltlicher Art. Sowohl europäische Regulierungspolitik als auch auf Effizienz gerichtete Politik lassen sich leichter technisch behandeln und führen zu inkrementalen Integrationsentwicklungen und zu einem deutlichen Anstieg europäischer Regulierungstätigkeit mit einer Fülle unterschiedlicher Techniken (Pelkmans 1990; Joerges 1991; Cram 1993; Majone 1994d; Sun/Pelkmans 1995). Blockaden des Entscheidungssystems lassen sich außerdem durch wachsende Auslagerung von Aufgaben - „präventiv“ - vermeiden (Héritier 1996). Das folgt der gleichen Logik, nach der die Kommission ihre Ideengeberfunktion aus Mangel an Steuerungswissen und Verarbeitungsressourcen nicht isoliert und monopolisiert erfüllt, sondern eher als Ideensammlerin und -aufbereiterin auftritt. Ein Großteil der Vorarbeit wird extern geleistet (Mazey/Richardson 1993; 1994).

Im sehr kompliziert organisierten und ressourcenaufwendigen Gesamtsystem werden Kapazitäten gespart, indem Teilaufgaben und zugleich die Kosten von Problemlösungen auf selbststeuernde gesellschaftliche Teilsysteme übertragen werden (Lenaerts 1992; Grabosky 1995). Im *garbage can* der Kommissionskontakte finden sich Akteure, die für bestimmte Problemlösungen Kostenübernahme anbieten, weil die Art der Lösung in ihrem Interesse liegt. Umgekehrt stellt die EU öffentliche Güter in Form von Rechtssicherheit, Stabilität, Information und unter Umständen organisatorischer Hilfe beim Aufbau oder der Modernisierung von solchen Selbststeuerungssystemen bereit.

Die Rolle von Ideengeberin und Entscheiderin kann sich auch umdrehen. So ist der Soziale Dialog in der Funktionsweise nach Art. 118b (139) EGV eine Umkehrung der Unterstützungsleistungen, die die Kommission aus den gesellschaftlichen Netzwerken im Vorfeld von formaler Rechtsetzung erhält. Sie gibt in diesem Fall den Sozialparteien Hilfestellung, Anreize und - in Form von Initiativabsichten - Problemdefinitionen, die im Idealfall zu „freiwilligen“ gesellschaftlichen Steuerungsleistungen führen³³³. Ähnliche Hilfen bei der Ko-Evolution verbandlicher Interessenvertretung nennen Eichener/Voelzkow (1994) für unterschiedliche Politikbereiche.

Höhere Standards als in den Mitgliedstaaten lassen sich unterschiedlich erklären. Nach Garrett/Tsebelis (1996) präferieren Staaten höhere Standards, können sie aber ohne europäische Hilfe innenpolitisch nicht erreichen. Gegen das Argument einer Hebel-Funktion der EU wird eingewandt, es wäre mit zu hohen Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Ein zweites Argument bezieht sich auf die Bedeutung der *agenda-setting-power*. Nicht die Letztentscheidung über eine Maßnahme sei wesentlich, sondern wie der Politikprozeß beginnt. Das Entscheidungssystem der EU habe in bestimmten Bereichen - hier in denen das Kodezisionsverfahren gilt - dem Tandem Kommission/EP so viel Macht eingeräumt, daß beide sich gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchsetzen könnten.

Die Folgerung für die Handlungsfähigkeit der Kommission ist eine doppelte: Einmal belegt der Fall Arbeitsschutz empirisch (Eichener/Voelzkow 1994a) und die Arbeiten von Peters (1994), und Garrett/Tsebelis (1996) theoretisch, daß über *agenda-setting* eine Möglichkeit besteht, die Beschränkungen zu überwinden. Das Ergebnis ist ein Integrationsschritt, der nicht über die Steuerungsnachfrage der Mitgliedstaaten oder über ökonomische Zentralisierungsgründe zu erklären ist, sondern über das Handeln supranationaler Akteure.

³³³ Erstes Beispiel hierfür ist eine Vereinbarung zum Elternurlaub

Da in diesem Fall nicht die Kommission allein, sondern das „Tandem“ die Voraussetzung für den Erfolg ist, spielt analog zu den anderen Akteurskreisen das relative Kräfteverhältnis zwischen den hier relevanten Antriebskräften von Integration eine Rolle.

Auch in diesem Beispiel wird über die Stärkung des EP auf eine Schwächung der Kommission geschlossen. Dies ist aber nur in den Fällen zu erwarten, wo das EP qualitativ etwas anderes vorschlägt als die Kommission. Beide sind integrationsfreundlich eingestellt. Das EP hat bei seinen Vorschlägen in anderer Weise als die Kommission auf seine Reputation zu achten und neigt häufig dazu, als „Gewissen Europas“ Vorschläge zu unterbreiten, die über das Machbare hinausgehen. Solches oft symbolische Verhalten kann Nachteile für die pragmatischen und technokratischen Kommissionsstrategien mit sich bringen. Nur bei solchen Interessenkonflikten scheint es, eine Divergenz zwischen den supranationalen Akteuren zu geben. Ansonsten werden sich, wegen der Übereinstimmung beim Integrationsziel, Abstimmungen des Akteurshandeln relativ leicht finden lassen.

D.3.3 Nachfrage nach Steuerungsleistungen

Die Nachfrage nach Integrationsleistungen ist aus Sicht der Kommission keine Determinante, auf die sie keinen Einfluß hat. Die nachfrageseitige Stimulanz für europäisches Handeln ist aber sozusagen der Normalfall von Gemeinschaftspolitik. Die Regierungen beauftragen die Kommission, Vorschläge zu unterbreiten, Lobbyisten melden Regulierungsbedarf an, der Problemdruck einer Situation ist so offensichtlich, daß der Vertrag von der Kommission verlangt zu handeln.

Umgekehrt gibt es für das Steuerungsangebot der Kommission unterschiedliche Einflußmöglichkeiten auf die Nachfrageseite:

- Die Kommission kann derjenigen vorhandenen Nachfrage folgen, die am erfolgversprechendsten erscheint.
- Sie kann den Bedarf einer Steuerungsleistung gezielt fördern durch die Auswahl der an der Politikformulierung beteiligten Akteure, die selbst nicht Nutznießer einer solchen Politik sind und damit die Autorität des unparteiischen Experten genießen.
- Sie kann eine bestimmte Nachfrage bei vorhandenen Akteuren erzeugen, indem ihr Angebot mit Anreizen versehen ist (wie in der Regional- und Strukturpolitik bei den Regionen, in der Hochschulpolitik bei den Universitäten und den einzelnen Hochschullehrern oder in der Agrarpolitik mit bestimmten Produktionsanreizen).
- Sie kann durch ihr Angebot dazu beitragen, daß Akteure³³⁴ entstehen (das Jean-Monnet-Netzwerk und andere transnationale Netzwerke, die bei verschiedenen Programmen Voraussetzung für Förderfähigkeit sind), gestärkt (zahlreiche Verbände; Eichener/Voelzkow 1994) oder geschwächt werden (wie UNICE, die durch die finanzielle und organisatorische Stärkung des EGB, sowie durch die sozialpolitischen „Androhungen“ der Kommission, bei Nicht-Einigung gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, in ihrer vorherigen Verhandlungsposition geschwächt wurde; Däubler 1996).
- Treten infolge verbesserter Effizienzbedingungen die damit beabsichtigten Marktprozesse ein, so entsteht aus der Verteilungswirkung, über externe Effekte oder zur Absicherung

³³⁴ Über gleichgerichtetes individuelles Handeln, das zu Eigendynamik führt, kann sozialen Gruppen Akteurstatus zugebilligt werden (Touraine 1977; zitiert nach Mayntz/Scharpf 1995).

des erreichten Zustands eine neue Nachfrage nach Integration, auf die die Kommission wieder reagieren kann oder soll. Bei erfolgreichen Maßnahmen kann zudem auf die Nachahmung verwiesen werden. Wird bei der Problemdefinition die nachteilige Wirkung z.B. infolge von externen Effekten oder veränderten Bedingungen gegenüber der Ausgangslage hervorgehoben, lassen sich damit Entscheidungen über distributive Politiken begründen.

Wenn es keine Nachfrage nach Integration gibt, sie sich nicht schaffen, umlenken oder gegenüber alternativen Lösungen soweit stärken ließe, daß sie sich durchsetzt, sind der Kommission Grenzen ihrer Handlungs*fähigkeit* gesetzt.

Solche Situationen finden sich besonders ausgeprägt in der GASP oder bei der Haushaltspolitik der Gemeinschaft. In beiden Fällen reichen die oben ausgeführten Versuche und die Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten nicht aus, um eine entsprechende Änderung durchzusetzen. Die Interessen der Mitgliedstaaten widersprechen dem so sehr, daß das Vorhandensein einer gesellschaftlichen Nachfrage nicht genügt. Daher muß die Kommission in diesen Fällen auf andere Mittel ausweichen oder sie muß sich beschränken.

Die Kommission kann versuchen, funktionale Verknüpfungen herzustellen, um *spill-overs* zu erzeugen. Zur Überwindung der dafür notwendigen Schwellen (Busch 1996) muß sie über ein Mittel verfügen, das sozusagen als Initialzündung dafür ausreicht. Wenn aber ihr Steuerungswissen nicht für die Vorhersage genügt, mit welcher Strategie solche Schwellen überwunden werden können, bleibt noch die Möglichkeit tentativer Politik.

Das Argument in diesem Fall lautet, daß, wenn Handlungsmöglichkeiten die Voraussetzung für Handlungsfähigkeit sind und Optionsvielfalt die Position der Kommission verbessert, die quantitative Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten ihre Erfolgchancen erhöht. Dabei spielt keine Rolle, was die Kommission bei der Schaffung dieser Möglichkeit beabsichtigt und welche Rolle sie bei der Initialzündung spielt. Angesichts des breiten Spektrums von Akteuren ist durchaus möglich, daß ein anderer Akteur die von der Kommission initiierte Handlungsmöglichkeit aufgreift und ihr zu einer günstigen Gelegenheit verhilft. So kann beispielsweise aus dem Ideenfundus der *epistemic communities* im Umfeld der Kommission eine Problemsicht bzw. -lösung auf die Unterstützung eines Mitgliedstaates oder eines europäischen Organs treffen, wodurch ein eigendynamischer Prozeß ausgelöst wird, der durch gegenseitige Stimulanz fortgesetzt wird bis der Auslösungsmechanismus unterbrochen ist. Ein solcher Fall tritt ein, wenn durch die neu geschaffene Situation kein Akteur stimuliert wird, sich für eine neue Integrationsleistung zu engagieren.

D.3.4 Zuwachs an Differenzierung und Intransparenz

Neben den Grenzen für die Ausdehnung von Handlungsfähigkeit, die sich nachfrageseitig für die Kommission ergeben, produziert sich die Kommission durch die beschriebene Politik ihre Grenzen auch selbst.

Das wenig koordinierte, integrationistische, indifferente und teilweise opportunistische Handeln der „irrational organization“ (Brunsson 1985) folgt auf doppelte Weise einem rationalen Kalkül. Mit seiner Flexibilität verbessert es die Möglichkeiten, das eigene Zielsystem zu verwirklichen und erfüllt zugleich die Anforderungen des Vertrags, der

Regierungen und der an Entscheidungen Beteiligten. Gleichzeitig führen diese partiellen Lösungen mit einem ständig zunehmenden Kreis von Adressaten, Beteiligten und Betroffenen zu einer wachsenden Differenzierung und Intransparenz. Nicht nur sektoral und bei den konkurrierenden Politikstilen (Wallace 1996b) läßt sich das beobachten. Auch bei den Umsetzungsformen, den Funktionsweisen der Netzwerke, den Entscheidungsmodi selbst innerhalb eines Politikfelds oder innerhalb eines Organs (wie z.B. dem EP) ist das der Fall. Dieser Entwicklungstrend der Gemeinschaft wird mit jeder Erweiterung potenziert.

Unter diesen Umständen stößt eine Politik an Handlungsgrenzen, wenn ihr Erfolg auf Flexibilität, aber auch Unparteilichkeit beruht, worunter hier eher Wahllosigkeit in bezug auf das Ergebnis zu verstehen ist. Durch mehr Dezentralisierung, mehr Flexibilisierung oder - auf dem umgekehrten Weg - durch schlichte formalrechtliche Aufwertung des Parlaments oder durch die Verkündung einer Verfassung läßt sich dieser Trend nicht auffangen.

Behält man die Annahmen zu den Akteursmerkmalen und -orientierungen bei, so könnte eine Lösung aus Sicht der politischen Führung der Kommission in strafferer hierarchischer Führung bestehen. Mittel dafür wären Verwaltungsprinzipien auf Kosten der bisherigen Flexibilität der einzelnen Verwaltungsteile oder die Vorgabe einer klareren inhaltlichen Orientierung innerhalb der Kommission. Dies müßte nicht aus persönlicher Überzeugung geschehen oder weil darin der Wille der Souveräne zum Ausdruck kommt, wohl aber aus Gründen der höheren Transparenz und zum Zweck verbesserter Führungsmöglichkeiten.³³⁵

Dies stieße aber sowohl auf Widerstand innerhalb der Kommission als auch außerhalb. Die Verwaltungsteile werden sich unter Hinweis auf die Anpassungskosten und die konkreten Nachteile einer solchen einheitlichen Orientierung gegen eine solche Änderung wehren. Die politische Sprengkraft einer solchen Idee wäre virulent, da zumeist die neuen Vorschläge auf der europäischen Ebene nicht als spezifisch europäisch interpretiert werden. Meist wird versucht, darin die Verwandtschaft zu einem nationalen Vorbild zu erkennen³³⁶. Dies würde aber bedeuten, daß ein Modell gefunden werden müßte, das nicht unterdeterminiert und interpretationsoffen wäre wie die gegenwärtig bevorzugten Lösungen europäischer Politik. Gleiches gilt für die Verfaßtheit der Kommission. Es müßte eine Handlungsorientierung sein, in der sich sämtliche Mitgliedstaaten wiederfänden. Weil es diesen gemeinsamen Nenner unter den gegenwärtigen mitgliedstaatlichen Präferenzsystemen nicht gibt, müßten sich diese ändern. Souveränität müßte europäischer Handlungsfähigkeit untergeordnet werden. Das verlangt jedoch weit mehr als eine politische Entscheidung (Lepsius 1991; 1995).

D.3.5 Verzicht auf Konsistenz und Konzepte

Die Bewertung der Steuerungsleistungen des EG-Systems fällt entsprechend gemischt aus. Diejenigen, die von einem nicht näher konkretisierten Ideal eines ganzheitlichen *Policy*-Konzepts ausgehen, äußern sich negativ über die fallweise und inkonsistente europäische Politikgestaltung: „Den europäischen Politiknetzwerken ist eine „strukturinhärente Rivalität

³³⁵ Zum Zeitpunkt der Vorlage der Dissertation 1996 war dies kein besonders aktueller Punkt auf der Agenda der Kommission. Im Frühjahr 1999 hat der designierte Kommissionspräsident Prodi umfangreiche Reformen angekündigt und auch ein entsprechendes Portfolio für institutionelle Reform eingerichtet.

³³⁶ So richtet sich die Bildschirm-Richtlinie nach der schwedischen Norm; die Arbeitnehmervertretungsformen im Statut zur europäischen Aktiengesellschaft werden übersetzt in die Systeme aus 3 Mitgliedstaaten, die ähnliche Elemente kennen, usw.

von Problemsichten und Lösungsansätzen eigen, die mühsam zu einem Ausgleich gebracht werden bzw. in denen je nach Aushandlungssituation, Aufmerksamkeit und Expertenwissen manchen Mitgliedstaaten eine Problemlösungssicht und -lösungsstrategie von anderen auferlegt werden“ kann (Héritier 1993:438)“ (Eising/Kohler-Koch 1994:190).

Begründen läßt sich die Notwendigkeit von Konzepten mit der Vielfalt an *Policy*-Restriktionen.

„Selbst die Durchsetzung wenigstens politikfeldumfassender materieller *Policy*-Konzepte scheint in dieser Perspektive kaum mehr möglich. Vielmehr könnte sich eine für die EG möglicherweise charakteristische Art von formellen *Policy*-Konzepten herausbilden, die eine ganzheitlich wirkende Hülle darstellen, hinter der sich heterogene Interessen verbergen. Derartige Politik-Konzepte sind inhaltlich nicht vorbestimmt. Sie verkörpern lediglich einen formellen Konsens, dessen konkrete Ausgestaltung jeweils situationsgebundenen Interessenkoalitionen vorbehalten ist. *Policy*-Programme bilden in einer solchen Perspektive lediglich eine Konsensstrategie mit offenem Ausgang“ (Eising/Kohler-Koch 1994:190).

Diese Kritik beschreibt im Grunde das Ergebnis der integrationistischen und ansonsten indifferenten Strategie der Kommission. Die Kommission muß vielen unterschiedlichen „Herren“ dienen und verhält sich entsprechend. Auf diese Weise erreicht sie Integrationschritte. Die Vorteile von Konzepten, nämlich Instrument für die Orientierungsfunktion³³⁷ zu sein, versucht die Kommission zu realisieren, indem sie in keinem Politikfeld auf Programme, Jahresberichte, Mehrjahrespläne oder Memoranden verzichtet.

Diese „Hüllen“ (Eising/Kohler-Koch 1994) müssen aber in Verbindung mit ihrem Integrationsauftrag und ihrer Rolle als Ideengeber gesehen werden. In den Grünbüchern sammelt die Kommission Ideen von interessierten Akteuren. In ihren Weißbüchern versucht sie aus ihrem eigenen Zielsystem und mit dem Ideenspektrum, das sie aus ihren Kontakten gewonnen hat, ein möglichst erfolgversprechendes Leistungsangebot für die entscheidungs- und umsetzungsrelevanten Akteure herzustellen. Fast unvermeidlich wird daran Inkonsistenz bemängelt, ohne daß die integrationspolitische Bedeutung erkannt wird³³⁸. Neben dieser Flut von „Konzepten“, die unter diesem strukturellen Problem leiden, gibt es eine kleine Zahl von Politikplänen, bei denen die Umstände entweder besonders günstig waren³³⁹ oder - wie beim gelungen präsentierten Binnenmarkt-Weißbuch - wo die Leuchtkraft einer quasi universalen

³³⁷ Diese Funktion nennt Göhler (1994) als eine der Aufgaben von Institutionen.

³³⁸ Besonders harsch war die Kritik an den teilweise widersprüchlichen Kapiteln des ambitionierten Weißbuchs zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Der Grund hierfür lag einmal in der vielfältigen Autorenschaft. Im Grunde waren alle Generaldirektionen mit ihren vielen und teilweise konträren Vorstellungen und Interessen beteiligt. Und wenn bei den Adressaten keine einhellige Auffassung über die nächsten Integrationschritte besteht, so provoziert gerade ein konsistentes Weißbuch den ausdrücklichen Widerstand desjenigen Staates, dessen Interessen die Vorschläge offen widersprechen. Die Inkonsistenz läßt sich aber auch so lesen, daß für jede Seite Angebote enthalten waren, die wie in *package deals*, Vorteile in Aussicht stellen, die an anderer Stelle mit Nachteilen erkauf werden müssen.

³³⁹ Große Einigkeit in einem entweder kleinen und werthomogenen Kreis oder in einem mit mächtigen Akteuren, die in der Lage sind, diese herzustellen. Derartige Voraussetzungen sind besonders günstig bei Gipfelentscheidungen, wo die Staats- und Regierungschefs unter sich sind oder in technischen *epistemic communities*, die sich gegen externe Einflüsse abschotten können. Als eine Art Mischform ist der Delors-Bericht zur WWU von 1989 anzusehen, wo sowohl die politische wie fachliche Hochrangigkeit der Mitglieder der Gruppe zum (bisherigen) Erfolg ihres Fahrplans zur WWU beitrug. Erleichternd kam in diesem Fall die relativ kleine Zahl an praktikablen Alternativen hinzu.

Idee zumindest zu Beginn in der öffentlichen Wahrnehmung die permanente Produktion von Pareto-Optima zu prophezeien schien.

Die Befürworter von eindeutigen Politikfeldkonzepten weisen darauf hin, daß solange diese fehlen, Vernetzungskonzepte zusätzliche Aufgaben erfüllen müssen. Das überfordere sie. Sie müssen gravierende politikfeld- und konzeptinhärente Konflikte wie auch Interessenkollisionen zwischen den Mitgliedstaaten überbrücken³⁴⁰.

Allerdings entstehen diese Konflikte ja nicht erst durch das Netzwerk. Sie sollen lediglich auf diesem Weg gelöst werden. Diese Konflikte existieren in jedem Fall und unabhängig vom Versuch sie zu bewältigen. Wenn nun Netzwerke mit dieser zusätzlichen Stabilisierungsaufgabe betraut werden, so besteht zumindest Aussicht auf eine Problemlösung. Im günstigsten Fall dient also Netzwerkbildung auch als eine institutionelle Voraussetzung zur Stabilisierung der Gemeinschaft. Die Techniken hierbei werden in Arbeiten zur Regime-Theorie, im Neo-Institutionalismus, dem akteursorientierten Institutionalismus sowie einigen Ansätzen der Internationalen Beziehungen diskutiert (z.B. Axelrod 1987, Grieco 1988, Efinger et al. 1990, Kohler-Koch 1989; Axt 1993, Evans et al. 1993)³⁴¹.

Eine Voraussetzung, um Konflikte zu lösen, das System zu stabilisieren und eine Mitarbeit der gesellschaftlichen Akteure zu erreichen, besteht darin, nicht nur Offenheit zu demonstrieren, sondern ebenso Unparteilichkeit. Konflikte würden im Netzwerk statt gemildert im Gegenteil verschärft, wenn sich die Kommission einseitig zur Anwältin partikularer Interessen machen würde. Gerade diese Einseitigkeit wird der Kommission häufig unterstellt. Sie mag begründet sein, wenn es sich um geschlossene Arenen handelt, wo die gefundenen Problemlösungen einen kleinen Kreis von Akteuren direkt betreffen (etwa bei Normierungsfragen) und externe Effekte entweder nicht auftreten oder die davon Betroffenen nicht in der Lage sind, sich zu artikulieren, zu organisieren oder gar eigene Interessenvertreter zu entsenden.

Einseitigkeit läßt sich ebenso dann beobachten, wenn die Bevorzugung einzelner gesellschaftlicher Gruppen sozusagen als „öffentliches Gut“ politischer Wunsch der Mitgliedstaaten ist und entsprechende institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung dieses Besitzstandes getroffen wurden. In diesen Fällen, wie sie etwa in der Agrarpolitik oder der Kernenergiepolitik zu beobachten sind, binden die institutionell flankierten Entscheidungen früherer Regierungen die Handlungen späterer und erlauben Reformen nur in begrenztem Umfang oder unter hohen Kosten.

Ansonsten lassen sich inhaltliche Parteinahmen dann finden, wenn die Kommission nicht als homogene Akteurin sondern als Organisation mit zahlreichen Generaldirektionen mit je spezifischen Eigeninteressen angesehen wird. Betrachtet man die Arbeit einer Generaldirektion isoliert, so mag die von Eising/Kohler-Koch (1994) geforderte

³⁴⁰ Z.B. in der Technologiepolitik, vgl. Grande 1994.

³⁴¹ Dabei geht es zwar um die Regierungszusammenarbeit, die in einem Regime mit Hilfe der supranationalen Organe effizienter und stabiler werden kann. Von den zu lösenden Aufgaben und der Struktur unterscheiden sich die Netzwerke mit gesellschaftlichen Akteuren hierbei nicht wesentlich. Die grundsätzliche Aufgabe der Kommission und ihre Interessen bleiben dieselben.

Politikfeldkonsistenz zu finden sein. Es finden sich auch Belege für die Bevorzugung einzelner Akteure oder Gruppen. Insgesamt läßt sich aber für die Kommission keine konsistente inhaltliche Orientierung erkennen, weil die konträren Interessenlagen der einzelnen Verwaltungseinheiten und ihrer Netzwerke und vor allem ihrer politischen Aufträge seitens des Europäischen Rates, des Ministerrates und des EPs, außerdem die rechtliche Rahmensetzung durch den EuGH keine solche Stringenz erlauben würden. Es bestehen also ebensoviele Vorgaben wie Anreize, einseitigen Ausrichtungen entgegenzuwirken. Das hat seinen Preis im Verzicht auf durchgängige Konzepte und die damit verbundene Orientierungsfunktion.

D.3.6 Einflußnahme auf Akteure

Die Kommission entwickelte vielfältige Aktivitäten, um eine Europäisierung organisierter Interessen zu erreichen. Auf Orientierungen und Loyalitäten sollte eingewirkt werden und Ressourcen instrumentalisiert werden. Dabei war die Kommission um Ausgleich bemüht (Mazey/Richardson 1993; Kohler-Koch 1996). Den strukturellen Wettbewerbsvorteilen von Produzenteninteressen (Schmitter/Streeck 1991) wurden ab den 70er Jahren gezielte Hilfen für die Arbeitnehmerseite entgegengesetzt (Platzer 1991).

Die Vielfalt der Zwecke und Maßnahmen, die sich hier beobachten lassen (Kohler-Koch 1996:202f), stehen in direktem Zusammenhang mit den jeweils vorherrschenden Politikmodi. Obwohl für die Anfangsjahre ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Kommission und Rat konstatiert wird, versuchte die Kommission ihre Position gegenüber dem Rat dadurch zu stärken, daß sie europäische Verbandszusammenschlüsse förderte. Zugleich sollten dadurch eigendynamische Prozesse über gesellschaftliche Dynamik zugunsten europäischer Integration angestoßen werden.

Mit dem Anstieg der Aufgaben der Rechtsangleichung stand für die Kommission die Effektivierung der eigenen Arbeit im Vordergrund. Interessengruppen sollten der Informationsbeschaffung, Interessenaggregation und Mobilisierung von Akzeptanz dienen. Wegen der Unterentwicklung einer europäischen Verbandslandschaft suchte die Kommission Kontakte zu starken nationalen Verbänden. Unter den je spezifischen Bedingungen entwickelten sich unterschiedlich feste Verbindungen, die sich auch in den Arbeitsweisen, Verhandlungsformen und Problemlösungsvarianten niederschlugen. Die Kommission paßte sich ihren rechtlichen Möglichkeiten und anderen äußeren Rahmenbedingungen jeweils so an, daß sich die in den Verträgen durch unterschiedliche Kompetenzverteilungen angelegte Segmentierung in den Akteursbeziehungen fortsetzte und in europäischer Politik widerspiegelte.

In einzelnen Bereichen gab es hingegen Spielräume für eine stärkere Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren, was dem *cooption*-Modus entsprach. Die Erhöhung der Legitimität der Gemeinschaft stand als Motiv hinter den Bemühungen, auch die unterrepräsentierten Interessen stärker zu berücksichtigen. Aus Sicht der Kommission verbesserte die Stärkung relativ schwacher gesellschaftlicher Gruppen zugleich die Chancen für eine inhaltliche Einflußnahme. Es erleichterte auch die Koordination der jeweiligen Politik. Institutionell fand das seinen Ausdruck in drittelparitätischen Begleitausschüssen und dem Sozialen Dialog, der von den meisten Kommentatoren als „legitimatisches

Begleitprogramm“ abqualifiziert wird (Kohler-Koch/Platzer 1986; Timmesfeld/Sadowski 1994; Streeck 1995), da er die strukturellen Nachteile der Gewerkschaften nicht kompensieren könne. Soziale Integration müsse deshalb auf jeden Fall hinter der ökonomischen zurückbleiben. Neben den Arbeitnehmerorganisationen unterstützte die Kommission auch Umwelt- und Verbraucherverbände. Gemessen an den Niveaus der Nationalstaaten erschien der europäische Entwicklungsstand defizitär und ließ kaum Handlungsfähigkeit erwarten. Perspektivisch gesehen, kann man jedoch zu einer anderen Bewertung kommen. Es handelt sich hier um Entwicklungskerne von gesellschaftlichen Vertretungseinrichtungen, die von ihrer Gründung an in einem symbiotischen Verhältnis mit der Kommission stehen. Jeder äußere Impuls, der ihre Rolle sowohl innerhalb des Kräftefeldes ihres jeweiligen Politikbereichs als auch im Verhältnis gegenüber der nationalen Ebene stärkt, verbessert die Handlungsmöglichkeiten der Kommission, weil sie in diesen Organisationen Anwälte³⁴² der europäischen Integration zum Partner hat und nicht national geprägte Akteure, die sich mit Perspektivwechsel selbst unter Problemdruck schwer tun. Dies demonstrieren z.B. Gewerkschaften in Europa seit langem (Böck/Sadowski 1994; Streeck 1994; Lecher/Platzer 1995).

Mit der immer weiter fortschreitenden Zunahme an Aufgaben, die von der europäischen Ebene zu erfüllen waren, stieg das Interesse der Kommission, gesellschaftliche Selbststeuerung (Lütz 1995) als Ressource zur eigenen Entlastung und zur Auslagerung von öffentlichen Aufgaben zu nutzen. Konkrete Beispiele lassen sich im Umwelt- und Verbraucherschutz sowie bei technischen Normen erkennen. Es finden sich aber in nahezu allen Memoranden³⁴³ und Weißbüchern der Kommission Hinweise, daß es sich dabei nicht um Einzelfälle handelt, sondern daß die Kommission extensiv auf diese Steuerungsform setzt. Erwartet wird hiervon neben einer höheren Akzeptanz und geringerem Ressourcenaufwand, daß Entscheidungsblockaden überwunden und Implementierung erleichtert wird. Unterstützung fand die Kommission bei den sogenannten *global players*, europäischen Großunternehmen, mit deren Hilfe sowohl das Binnenmarktprogramm 1985 (Moravcsik 1988; Sandholtz 1995; Wallace/Wallace 1996) als auch eine Reihe von High-Tech-Programme auf den Weg gebracht werden konnten (Sandholtz/Zysman 1989; Grande 1994).

Als vierte Strategie gegenüber organisierten Interessen stellt Kohler-Koch schließlich seit dem Übergang zur Politischen Union fest, daß die Kommission eine aktive Vernetzungspolitik betreibt. Damit soll direkter Kontakt zur subnationalen Ebene hergestellt werden und eine eigene, auf sie ausgerichtete Klientel geschaffen werden. Als augenfälligstes Beispiel für diese Strategie nennt sie das Prinzip der Partnerschaft in der Strukturpolitik (Hummer 1993; Tömmel 1994; Bomberg 1994). „Aber auch in anderen Politikfeldern, und zwar gerade in jenen, in denen sich die Kommission mangels

³⁴² Die logistische Unterstützung von Ko-Evolution folgt im Grunde der gleichen Logik, nach der die Mitgliedstaaten die Kommission eingerichtet haben. Das Eigeninteresse der Organisation verknüpft mit dem Integrationsziel und den spezifischen Aufgaben erleichtert die weitere Politikgestaltung und erhöht die Stabilität des Systems.

³⁴³ So findet sich z.B. im Ruberti-Weißbuch zur Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft der Ansatz, über den Sozialen Dialog in der Berufsbildung zu Integrationsfortschritten zu kommen (Bolle/Brückner 1993). Das Grün- und das Weißbuch zur Sozialpolitik von 1994 schließlich ist voller Vorschläge, wie gesellschaftliche Akteure Integrationsziele verwirklichen helfen können, ohne daß zwingend europäische Rechtsetzung erforderlich ist. Im Kommissions-Jargon wird dieser Ansatz als „*Europe from the bottom up*“ (Cwik) propagiert.

gemeinschaftlicher Kompetenzen noch nicht als eigener Akteur etablieren konnte, dient der Aufbau eigener Netzwerke als Transmissionsriemen zur Fachöffentlichkeit, die durch zahlreiche Anreizprogramme für eine erweiterte Zuständigkeit der Gemeinschaft geneigt gemacht werden könnte“ (Kohler-Koch 1996:203).

Damit läßt sich zusammenfassend feststellen, daß sich die Kommission als lernfähig, flexibel und an die Handlungsbedingungen anpassungsfähig erwiesen hat. Was ihr nach ihrem - neofunktionalistisch geprägten - ursprünglichen Konzept (Platzer 1991) nicht gelang, nämlich die Europäisierung der Verbändelandschaft im Maßstab der nationalen Vorbilder, hat sie durch eine Anpassung an das jeweils Machbare durch Flexibilität und Differenzierung weitgehend ausgeglichen. Wo es ressourcenreiche gesellschaftliche Akteure mit europäischen Steuerungsinteressen gab, konnte sich eine enge Kooperationsform entwickeln, die Problemlösungen mit Pareto-Optima für die Insider produzierte. Fehlten die Voraussetzungen für solche Politikkartelle, verbesserte die Kommission mit organisatorischer Entwicklungshilfe in einigen Fällen die Voraussetzungen für handlungsfähigere Netzwerke.

Wo die Bedingungen einer Netzwerksteuerung am ungünstigsten waren, dienten die Kontakte der strukturellen Vorbereitung künftiger Aktivitäten, der Entwicklung eines europäischen Problembewußtseins oder einfach nur der Informationsgewinnung über neue Handlungsmöglichkeiten oder der Verbesserung der Legitimation einer „basisnahen“ Politik. Verbessern sich die Handlungsbedingungen für eine gesellschaftliche Interessenvertretung auf europäischer Ebene, hat die Kommission durch Hilfe bei der organisatorischen Entwicklung und bei der Ko-Evolution der Verbändelandschaft das Feld bereitet, damit sich europäische Akteure in enger Zusammenarbeit mit ihr für weitere Integrationsschritte engagieren können.

Empirische Beispiele dafür, daß Institutionen wie die Kommission „can also empower themselves through political action and playing interinstitutional political games skillfully“ (Peterson 1995:396), finden sich besonders in der Amtszeit Delors. Die Kommission konnte ihre Kompetenzen erweitern, indem sie strategische Allianzen mit Interessengruppen bei bestimmten Themen geschlossen hat. Das führte z.B. im Sozialbereich und bei Forschung und Technologie zu Integrationsschritten (Grant 1994, Teague 1989; Peterson 1991).

D.3.7 „Öffnen“ und „Schließen“ als Verteilungspolitik

Die Zahl an kontaktsuchenden Akteuren, die prinzipielle Offenheit der Kommission und ihre inhaltliche Indifferenz erschweren es Interessengruppen vorherzusehen, in welcher Richtung europäische Entscheidungen letztendlich entwickelt werden.

Das bedeutet im Vergleich mit den Einflußchancen auf nationaler Ebene, daß in vielen Bereichen massiver einseitiger Einfluß einzelner Interessengruppen-Champions zwar von der *input*-Seite her erfolgversprechend erscheint, z.B. durch die Skalenerträge europäischen *Lobbyings* (Vaubel 1992). Die *outcomes* sind aber durch so viele Faktoren beeinflussbar und überdies hat die Kommission auf sehr viel mehr Rücksicht zu nehmen, als das bei einer

starken Regierung oder einer Regierungsfraktion der Fall ist. Damit ist das Resultat offener als im Vergleich zur Einflußnahme in nationalen Systemen³⁴⁴ (Grande 1994).

Aus dieser Logik erscheint es für die Kommission nachgerade günstig, wenn die Beziehungen fließend sind und nicht zu dauerhaften und geschlossenen Bündnissen führen. Dann wird es unter der Voraussetzung von gleichbleibend hohem Interesse und qualitativ anspruchsvollen Kooperationsangeboten möglich, diejenigen Kontakte auszusuchen, die ihren Zielen am besten entsprechen. Das Informationsangebot für Innovationen und Problemlösungen ist bei diesen offenen und zahlreichen Netzwerken höher als bei geschlossenen Arenen und weniger einseitig. Das erhöht die Akzeptanz nach außen und demotiviert keinen Interessenvertreter ex ante, da es gleiche Chancen und keinen Ausschluß vom Entscheidungsprozeß suggeriert.

Es erlaubt der Kommission außerdem, flexibel auf neue Aufgaben, Probleme und veränderte gesellschaftliche Interessen zu reagieren. Umgekehrt erschwert es die Entstehung und Verteidigung von Besitzständen. Mit Blick auf ihre Handlungsmöglichkeiten besitzt die Kommission bei einem stabilen und durchsetzungsfähigen Politiknetz zwar verbesserte Aussichten auf Entscheidungen. Zugleich wächst aber ihre Abhängigkeit. Daher wird sie unter der Annahme einer Ausdehnung ihrer Handlungsmöglichkeiten abwägen zwischen dem Nutzen eines Integrationserfolgs, der durch stabile Netze befördert wird und der Unabhängigkeit bei vergleichsweise schwächeren Netzen.

Gleiches gilt gegenüber ihren Beziehungen zu Regierungen und bei interadministrativen Kontakten. Auch dort wird die Kommission bei ihrem auf Ausdehnung von Spielräumen gerichteten Kalkül abwägen müssen zwischen der günstigen Folger-Rolle gegenüber starken Akteuren und den Einschränkungen, die sich aus deren Stärke für sie ergeben.

Diese Handlungsorientierung der Kommission soll im folgenden empirisch überprüft werden. Bei ihrer Bestandsaufnahme der Interessengruppenlandschaft in der EU gehen Eising/Kohler-Koch (1994) von der in der Literatur häufiger vertretenen Annahme aus, europäische Integration begünstige einen steigendem Einfluß privater wirtschaftlicher Interessen. Neben der Überprüfung dieser Annahme wird nach der Rolle der Kommission gefragt und ob sie in der beschriebenen Weise gehandelt hat.

Eising/Kohler-Koch (1994) nennen drei Entwicklungen, die steigenden Einfluß privater wirtschaftlicher Interessen erwarten lassen.

Als erste Entwicklung wird auf eine Hegemonie der Marktintegration in der EG-Politik verwiesen, die Produzenteninteressen bevorzuge. Rein quantitativ würden diese Kontakte damit für die Kommission wichtiger. Qualitative Aussagen lassen sich jedoch daraus nicht ziehen. Denn damit wächst zwar das Potential, das über *networking* einbezogen werden kann, es besteht aber nicht notwendigerweise eine Abhängigkeit für die Kommission und ebensowenig folgt hieraus eine Verstärkung des strukturellen Ungleichgewichts.

Die zweite Entwicklung bezieht sich auf den Bedarf der Kommission an externer Information und Expertise. Da Verbände weniger leistungsfähig sind als auf nationaler Ebene, bezieht

³⁴⁴ Grande, der diesen Umstand für die Hochtechnologie festgestellt hat, spricht vom „Paradox der Schwäche“ (1994; 1996). Dieselbe Logik, diejenigen Akteure und Interessenkonstellationen auswählen zu müssen, die der Politik der Kommission dienen, gerade weil die Kommission aus Mangel an anderen effizienten Mitteln auf diese Ressource angewiesen ist, findet sich auch in anderen Politikfeldern (vgl. Kap D.4).

die Kommission auch zunehmend Unternehmen direkt in den Politikprozeß ein. Majone (1989:163) verweist unter Bezug auf das Say'sche Gesetz³⁴⁵ darauf, daß sich das Regulierungsangebot der Kommission seine eigene Expertisennachfrage schafft. Er nimmt damit eine - überzeugende - Gegenposition zu Moravcsik (1995) ein, der Steuerungsleistungen nur als Folge einer staatlichen Nachfrage für möglich hält.

Bestehen diese angebotsseitigen Steuerungsmöglichkeiten, läßt sich nicht erkennen, woraus die Abhängigkeit der Kommission oder das Übergewicht bestimmter Gruppen resultiert.

Vermutet wird das, weil die Kommissionsspitze nur sehr begrenzte Kontrollkapazitäten gegenüber Gremien ihres eigenen Verwaltungsbereich besitzt (Grote 1990) und angeblich an die Grenze ihrer operationellen Fähigkeiten gelangt ist. Als Argument für diese „Überlastung“ wird die Delegation von Standardisierungsaktivitäten auf private Akteure genannt.

Erstens wurde aber oben gezeigt, daß die Kommission nicht auf informelle Aktivitäten allein angewiesen ist. Zweitens stellt sich die Frage, ob nicht gerade wegen ihrer disparaten Binnenstruktur³⁴⁶ eine höhere Unabhängigkeit der Kommission insgesamt von bestimmten Gruppen zu verzeichnen ist.

Drittens kommt im gewählten Beispiel, wo als Grund für die Auslagerung einer Aufgabe die eigene Schwäche angenommen wird, ein eigenwillig enger Steuerungs begriff zum Ausdruck. Lagert die Kommission Aufgaben aus oder integriert sie ressourcenstarke Akteure in den Entscheidungsprozeß, so ist dies kaum monointentional. Sie dient dem Gesamtsystem durch Problemlösung und Stabilisierung, den Interessen der Akteure und ihren eigenen Zielen. Die Verkürzung auf Schwäche als Motiv kann nicht überzeugen.

Das System der Komitologie ist die dritte Entwicklung, an der eine Stärkung des Einflusses privater und wirtschaftlicher Interessen überprüft wird. Obwohl die Komitologie nach Joerges (1994:7) mittlerweile als ein „zentrales Regulierungs- und Vermittlungsinstrument“ fungiert, hat sich das Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Akteuren nicht einseitig zugunsten der privaten entwickelt. Im Gegenteil zeigen empirische Fallstudien, daß die Umstrukturierung der nationalen Politikfelder infolge der Europäisierung staatliche Handlungsfähigkeit wieder erhöht hat (Corbey 1994; Grande 1994): Autonomieverlust staatlicher Akteure nach innen geht einher mit einer Stärkung der externen Verhandlungsposition infolge ihrer Selbstbindung und ihrer Fähigkeit, Entscheidungsprozesse gegenüber gesellschaftlichen Akteuren zeitweilig zu schließen. (Eising/Kohler-Koch 1994:194).

Als Befund stellen die Autoren fest, daß sich der Trend empirisch nicht bestätigen läßt und aus keiner der Entwicklungen theoretisch bestätigt wird. In ihrer Bewertung erklären sie, es seien keine generalisierbaren Ergebnisse möglich über die Transformation der Politikgestaltung (Eising/Kohler-Koch 1994:194).

Demgegenüber bietet die hier vertretene Sicht des Kommissionshandelns eine Erklärung für diese unterschiedlichen Entwicklungen:

³⁴⁵ Dies ist wohl eher allegorisch zu verstehen ist, als das es versucht, die ökonomische Funktionslogik hierauf anzuwenden.

³⁴⁶ Zudem beziehen sich die Urteile auf Quellen aus der Zeit vor der Organisationsreform unter Generalsekretär Williamson.

Die Kommission verfolgt unterschiedliche Wege, um ihr Zielsystem zu erreichen. Sie trifft außerdem in jedem Politikbereich und bei jeder einzelnen Initiative auf unterschiedliche Ausgangssituationen. Daraus ergeben sich je spezifische Entscheidungen über die anzuwendenden Strategien. Ein blindes Folgen des erfolgversprechendsten Akteurs unterstellt ihr ein eindimensionales Zielsystem. Selbst in der Annahme einer als vorrangig angesehenen Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten ist aber ein breites Spektrum an Realisierungsmöglichkeiten enthalten. Dazu gehört unter anderem die Möglichkeit, einseitige Abhängigkeiten von einzelnen Akteuren zu vermeiden, um sich selbst keine Handlungsoptionen zu verbauen. Wenn die Kommission dennoch in einzelnen Politikbereichen engere Verbindungen mit asymmetrischen Verteilungsfolgen eingeht - wie z.B. im gern zitierten Agrarbereich (Kohler-Koch 1996:193; Rieger 1996a, 1996b) - so ist sie sowohl was die Entstehung dieses Politikfelds betrifft als auch hinsichtlich der Reformmöglichkeiten Bedingungsnehmerin. Selbst die „Herren der Verträge“ hatten bislang Mühe, Reformvorschläge auf den Weg zu bringen. Allerdings ist ein Grund für diese geringe Beweglichkeit, daß sowohl die Kommission, als auch die beteiligten Interessengruppen und zumindest eine Reihe von Staaten auch Nutznießer dieser ineffizienten Politikvariante sind.

D.3.8 Ungleichgewichte und gesellschaftliche Agenten

Ein Beispiel, wie die Kommission Ungleichgewichte in einem Akteurskreis für Handlungen eines anderen nutzt, bietet Corbey (1995). Das Konzept des *dialectional functionalism* wurde in Teil B bereits ausgeführt. In Situationen wie von Corbey beschrieben, bieten sich reichlich Ansatzpunkte für die Kommission finden sich hierbei. Rechtliche Verstöße durch nationale Schutzmaßnahmen können vor den EuGH gebracht werden. Liberalisierungsinteressen der wettbewerbsfähigen Produzenten können in Initiativen münden, die Unterstützung bei ihren Regierungen finden. Potentielle Verlierer werden mit Hilfe der Kommission nach Kompensationen suchen, die entweder über *package deals*, europäische Regelungen oder auch nur durch die Beihilfenkontrollpraxis und zeitliche Zugeständnisse gewährt werden können. In der Regel fördert das das gegenseitige Vertrauen und trägt zu dem in der Literatur konstatierten kooperativen Politikstil bei. Es schützt jedoch nicht vor Trittbrettfahrertum oder Rebellen, die gegen diesen *do ut des* verstoßen.³⁴⁷

Die Kommission folgt bei der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Entscheidungsprozeß³⁴⁸ und bei ihren Versuchen strukturelle Voraussetzungen für gemeinschaftsverträgliche gesellschaftliche Selbststeuerung zu leisten einer Entwicklung, die bereits in den Mitgliedstaaten zu beobachten war:

„Foucault (1977) described modern society as a proliferation of disciplinary networks, a „carceral archipelago“ of governmental and private institutions of social control, which enables governments to exercise power at minimal economic cost, with minimal visibility, and

³⁴⁷ Ein Beispiel hierfür ist der Fall der sächsischen Beihilfen für VW im Sommer 1996. Obwohl die Kommission bei der Behandlung der Beihilfenpraxis in Ostdeutschland gerade diesen kooperativen Politikstil pflegte, versuchte die Regierung Biedenkopf ihr Partialinteresse in jedem Fall durchzusetzen.

³⁴⁸ Zu den Techniken, *subgovernmental actors* in das Regierungssystem einzubeziehen vgl. Hammond 1996, „using non-governmental resources to foster regulatory compliance“ vgl. Grabosky (1995:527ff); zu Techniken, wie gesellschaftliche Selbststeuerung hierarchisch „unterstützt“ werden kann vgl. Lütz 1995; zum „strategy-structure-problem in public bureaucracy“ dabei, vgl. Desveaux 1994; zur Anwendung auf die Sozialpolitik Mezger 1990.

in a manner likely to provoke minimal resistance (Rose and Miller 1992; Fraser 1989).“ (Grabosky 1995:543)

Dabei lassen sich die strukturelle Voraussetzungen für Handlungsfähigkeit über folgende Kriterien fassen:

„Structure in this sense, refers to the design of administrative hierarchy, embracing authority, communication, planning, and the flow of information (Chandler 1962; 1977). A concern with structure also directs our attention to the location and relative positioning of political and technical expertise, and the capacity bureaucracies have for exercising discretion in policymaking.“ (Desveaux 1994:32)

Die Kommission hat dabei ein Problem nicht, vor dem normalerweise Verwaltungen bei ihrem Versuch stehen, strategisch zu handeln. Sie ist in geringerem Maße vom Unsicherheitsproblem beschränkt, weil die Indifferenzannahme ein weites Spektrum möglicher Lösungen zuläßt.

D.3.9 Moravcsiks Erklärung supranationaler Gestaltungsspielräume

Im *Liberal Intergovernmentalism* wird ausdrücklich Autonomie supranationaler Akteure bestritten, ohne damit Handlungsspielraum eines Agenten gegenüber seinem Prinzipalen vollständig auszuschließen. Die aus der Empirie bekannten Fälle, in denen die Kommission oder der EuGH offensichtlich handeln, werden integriert, um sie als Ausnahmen zu kennzeichnen.

Dieser Sicht zufolge dulden Mitgliedstaaten die Ausnutzung der Gestaltungsspielräume und die Übertragung von weiteren Rechten, weil sie in der Lage sind, erfolgreich zu kontrollieren. Kontrollfähigkeit wird durch drei Faktoren bestimmt (Moravcsik 1995): die Anreize, supranationale Autonomie zu beschränken, die Möglichkeiten für die Regierungen, die Aktivitäten der überstaatlichen Akteure zu erkennen und zu bewerten und schließlich die Qualität und Verfügung über Kontrollinstrumente.

Über Anreize, *monitoring* und Kontrolle werden sechs Faktoren benannt, über die sich der Handlungsspielraum der supranationalen Agenten³⁴⁹ ablesen lassen soll (Moravcsik 1995:622f):

- *Substantive Benefits of Delegation*: Regierungen übertragen Rechte oder dulden die Übertragung, um die Erträge eines konstanten Entscheidungsstroms zu erzielen. Je größer der Nutzen wird, desto größer werden die Kosten von Nicht-Zustimmung/Verweigerung (*non-compliance*), *exit* oder Nachverhandlung. Je weiter die Integration fortschreitet, desto höher werden die Kosten.

Aus Sicht der Kommission ist es nach den genannten Akteursinteressen gleichgültig, ob ihre oder die Vorschläge des EuGH oder diejenigen großer Mitgliedstaaten umgesetzt

³⁴⁹ In der Kontroverse mit Wincott (1995) geht es primär um die Autonomie des EuGH gegenüber den Mitgliedstaaten. In der Diskussion der einzelnen Argumente, die bei Moravcsik u.a. als Beleg für die Schwäche der Kommission vorgetragen werden, soll aber gezeigt werden, daß die Kommission gerade auch aufgrund dieser Faktoren Handlungsspielraum besitzt, ohne daß damit alle ihre Möglichkeiten charakterisiert würden. Als zentrales Argument der von mir vertretenen Sicht fehlt demgegenüber bei Moravcsik die Möglichkeit, daß die Kommission als Folger ihre Ziele verwirklicht. In der Weise wie er Autonomie diskutiert, geht es um ein Nullsummenspiel. Aber auch gerade dann, wenn die Kommission **immer** den Interessen einer ausreichend starken Allianz folgt, die je nach Situation unterschiedlich sein kann, ist sie handlungsfähig, erreicht ihre Ziele und überwindet Restriktionen.

werden. Wenn die Kosten einer Mißachtung eines EuGH-Urteils höher sind als die Ablehnung eines Kommissionsvorschlags, dann hilft der Kommission genau dieser Umstand in Fällen, in denen der EuGH ihre Ausdehnungsstrategie unterstützt (Schink 1993, Burley/Mattli 1993; Cram 1993; Erbe 1996). Er hilft aber auch dort, wo irgendein anderer Akteur eine Ausdehnung befördert, den wiederum die Kommission unterstützen kann. Mit wachsender Verflechtung und Fusion steigen die *exit*-Kosten und damit nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der Kommission, sondern auch ihre Aussichten auf Erfolg. Allein dieser Kausalbeziehung zufolge, würden somit mit jeder Entscheidung die *exit*-Kosten steigen und damit würde sich die Situation der Kommission verbessern, weil die Verflechtung steigt.³⁵⁰

- *Asymmetrical Time Horizon*: Wenn Regierungen nicht auf lange Frist eingestellt sind, sondern auf Wahlzyklen, sind sie verwundbarer für supranationale Strategien. EU-Akteure bieten kurzfristige Zugeständnisse zum Preis langfristiger Nutzen.

Die Kommission ist wie der EuGH persistent und hat damit genau die Voraussetzungen, die nationale Regierungen nicht besitzen Sie kann kurzfristige Angebote mit kurzfristigem Nutzen machen, besonders dann, wenn wie bei der Regulierungspolitik die Kosten einer Maßnahme von anderen als den Entscheidern getragen werden müssen (vgl. Cram 1993, 1994, Majone 1993). Ihr hilft dabei ihr Gestaltungsspielraum beim Agenda-Setting sowohl für den Entscheidungsprozeß insgesamt, als auch was Zugeständnisse bei Verhandlungen innerhalb der einzelnen Akteurskreise betrifft. Asymmetrische Zeithorizonte lassen sich nämlich auch bei nationalen Beamten hinsichtlich ihrer persönlichen Interessen gegenüber der heimischen Verwaltung oder aufgrund ihrer Verhandlungsvorgaben finden. Gleiches gilt für die Netzwerke mit gesellschaftlichen Akteuren und besonders für Unternehmen.³⁵¹

- *Stability of Preferences*: Wo sich nationale Präferenzen ändern, steigt die Wahrscheinlichkeit, daß supranationale Übertragung, die einmal als kostspielig angesehen wurde, jetzt für die neue Regierung oder die veränderten Präferenzen von Vorteil ist. Sind die Präferenzen der supranationalen Institution stabiler als die der Regierungen, kann sie über inkrementale Prozesse ihre Macht erweitern (s.o.). Weitsichtige Regierungen können mit der gleichen Technik ihre Nachfolger binden. Das Argument ist geradezu auf die Kommission zugeschnitten und unterstreicht die oben beschriebenen Akteursmerkmale. Was bei Moravcsik jedoch ausgeblendet wird, sind die Möglichkeiten der Kommission auf diese Änderung von Präferenzen einzuwirken. Dabei sind ihr ihre Beziehungen zu den anderen Akteurskreisen ebenso hilfreich wie exogene Einflüsse (Ludlow 1991), aus denen sich die Notwendigkeit zu europäischem Handeln begründen läßt. Anders als bei der Ausgangslage von Anarchie im internationalen System kommt der Kommission der bereits erreichte Integrationszustand als Basis für weitere Integrationsschritte zugute.

³⁵⁰ Daß dies so nicht der Fall ist, wird in der Schlußbetrachtung näher erläutert. Auch für die Kommission ist ein exponentielles Wachstum von Intransparenz und Verflechtung nicht mit einem entsprechenden Anstieg von Handlungsfähigkeit verbunden.

³⁵¹ Der Zeitpunkt einer Entscheidung über die Einführung eines europäischen Standards oder einer Richtlinie kann (z.B. wegen Produktzyklen oder aus Wettbewerbsgründen) für Unternehmen auf gleiche Weise wie der Wahltermin für Politiker eine Restriktion sein, auf die die Kommission strategisch reagieren kann.

- *Asymmetrical Information and Expertise*: Die Regierungen als Prinzipale brauchen Information, um ihre supranationalen Agenten kontrollieren zu können. Bei asymmetrischer Information zugunsten der supranationalen Akteure können diese eventuell ihre wahren Absichten verbergen oder die Wahrnehmung anderer Akteure beeinflussen.

Dieser Zusammenhang ist das Hauptargument bei der Diskussion des Ausschlußwesens, der Themenbreite, der horizontalen Kooperation innerhalb der Kommission, der Indifferenz gegenüber outcomes, der Vielzahl an Kontakten und der Möglichkeit, die Arenen zu manipulieren.

Die Frage, ob die „unspezifischen öffentlichen Güter informationaler Art“ eine gewichtige Ressource für die Kommission darstellen, läßt sich im Einzelfall nur empirisch beantworten. Kontaktstrukturen und Wahlmöglichkeiten der Kommission, vielmehr aber noch die ungünstigeren Voraussetzungen für die anderen Akteure, sprechen jedoch dafür.

- *Two-Level Domestic Informational Manipulation*: Verwaltungsspitzen haben oft einen Informationsvorsprung über die Abläufe der Verhandlungen. Wenn es ihnen gelingt, zentrale Personen der Innenpolitik durch selektive Information auf ihre Seite zu ziehen, gewinnen sie dadurch an Macht.

Die angeblich ungünstigere Lage der Kommission geht von einem rigiden Zielsystem aus. Wird dies aufgegeben, wie in C1 ausgeführt, so ändern sich ihre Spielräume beträchtlich. Das gleiche gilt für die Einschätzung der Chancen, über informelle Aktivitäten in Netzwerken ihre Interessen verfolgen zu können.

- *Institutional Control*: Von der intergouvernementalen Kontrolle hängt die supranationale Autonomie ab. Kontrolle kann durch Selektionsmechanismen, Vetos und Zwangsmittel ausgeübt werden. Fehlen die Möglichkeiten, supranationale Akteure auszuwählen oder zu entlassen, ein Veto gegen eine Entscheidung zu erlassen oder ungünstige Aktionen abzuwehren, so kann die supranationale Autonomie wachsen. Das Selektionsargument bezieht sich auf das Personal, auf die Vorschläge und auf die Spielräume bei der Umsetzung: Das Vetoargument hat die implizite Voraussetzung, daß alles von der einen Entscheidungssituation abhängt, in der ein souveräner Staat sein Veto ausspricht. Die Kommission beschränkt sich aber nicht auf den formalen Entscheidungsprozeß. Erstens können auch die Bedingungen für ein Veto oder die Folgen desselben beeinflusst werden, wobei wieder die Beziehungen zu gesellschaftlichen Akteuren, Beamten, eine Politisierung des Themas und die öffentliche Meinung, Argumente, *side-payments*, usw. angewandt bzw. mobilisiert werden können. Zweitens sind unter den Bedingungen seit der EEA Vetos formal nur noch in wenigen Bereichen möglich. Sie werden, wie oben gezeigt wurde, zwar solange verhandelt bis eine Einigung erzielt wird, aber die Möglichkeit, überstimmt zu werden, wird in das Verhandlungskalkül der potentiellen Veto-Partei einfließen. Drittens schließlich beschränkt sich Politik in dieser Sicht wieder auf formale Rechtsetzung. Wie gezeigt wurde, handelt die Kommission bei ihrer Zielverfolgung mit einem wesentlich umfangreicheren Instrumentarium, weshalb auch hier das Veto nicht nur eine teure, sondern auch stumpfe Waffe eines einzelnen Staates im verflochtenen Mehrebenensystem sein dürfte.

Zwangsmittel können vernachlässigt werden, weil sie weder formal nennenswert entwickelt sind, noch in der politischen Praxis angewandt werden. Der größte Zwang geht

von der Nettozahlerdrohung und der *exit*-Option aus. Beides sind aber nicht gerade flexible und kostengünstige Instrumente.

Ein grundsätzlicher Einwand von Seite der staatszentrierten Ansätze geht dahin, erst dann von Autonomie zu sprechen, wenn die Nutzen von Delegation und Verknüpfung, Präferenzänderungen, vorhersehbare Rückkopplungen und sogar Änderung geprüft wurden (Moravcsik 1995:625). Moravcsik kritisiert außerdem die Annahme radikaler Unsicherheit, in der die Folgen von Aktionen unbekannt sind und Regierungen unfähig sind, konsistente und rationale Politiken zu betreiben. Dies treffe für die EG nicht zu oder spiele wie immer im sozialen Leben höchstens am Rand eine Rolle. Die EG sei kein Unfall oder Zufall sondern die gewollte Schöpfung von „Staatsmännern“ und Bürgern. (Moravcsik 1995:626) Dagegen spricht allerdings der Befund, daß überwiegend Einzelfalllösungen, Kompromisse und kaum durchgängige Konzepte europäische Politik kennzeichnen.

In puncto Veto geht Moravcsik offenbar von einer zu restriktiven Annahme aus. Integration entwickelt sich trotz Einschränkungen wie dem Luxemburger Kompromiß³⁵² und diversen *opt outs* und Blockaden in Richtung auf eine möglichst weitgehende Wahrung bzw. Wiederherstellung der Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft im Rahmen der nationalen Interessensicherungen. Die Einführung des Mehrheitsprinzips als generelle Entscheidungsregel ist im Gründungsvertrag zur EWG angelegt. Sowohl EEA als auch Maastricht dehnen die Anwendung der Mehrheitsregel aus, ohne die Einstimmigkeit vollkommen aufzugeben.³⁵³ Mit der Mehrheitsregel endet aber die Blockadeoption eines einzelnen Staates mittels seines Vetorechts. Der Handlungsspielraum der Kommission steigt auf diese Weise, weil sie nun nicht einfach die einzige allgemein akzeptable Kompromißformel formuliert, sondern autonom über die Wahl ihrer Initiative Gewinner- und Verliererkoalitionen vorab definiert.

Ein drittes Argument betrifft schließlich die Reduktion der Steuerungsressourcen auf informationale Mittel. Die Kommission hat eben nicht nur Informationen zur Bereitstellung diffuser öffentlicher Güter zur Verfügung sondern weit mehr als das, um auf Interessendefinition, Ideen und konkreter Regelungsnachfrage Einfluß zu nehmen.

Voraussetzungen sind direkte Kontakte mit gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren sowie Einfluß auf die Rahmenbedingungen europäischer Entscheidungen. Folgt die Kommission nicht dieser einfachen Logik, daß alles von den Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozeß abhängt und deswegen alle ihre Handlungen auf diesen Prozeß ausgerichtet sein müssen, ist ihr Spielraum größer³⁵⁴. Sie muß nicht auf kurzfristige Erträge zur Befriedigung individueller Interessen der Mitgliedstaaten achten, sondern kann außerhalb

³⁵² Kirchner (1992:4) z.B. sieht darin den Verlust der Unabhängigkeit der Kommission an die Mitgliedstaaten.

³⁵³ Selbstverständlich betrifft das nicht die ausdrücklich zwischenstaatlich geregelten Bereiche der II. und III. Pfeiler. Eine zweite Einschränkung ergibt sich durch die Abstimmungspraxis insbesondere Frankreichs. Formal und *de facto* kann aber nicht mehr von Einstimmigkeit und echten Veto-Optionen als generelle Merkmale des Entscheidungssystems gesprochen werden.

³⁵⁴ In diese Richtung geht auch die Kritik von Risse-Kappen (1996) am Liberal Intergovernmentalism. Innenpolitik werde nur begrenzt auf die institutionelle und die Akteursperspektive einbezogen. Normen, Ideen und Werte in der politischen Kultur blieben unberücksichtigt.

der Verteilungsdiskussion und lange vor Beginn der formalen Entscheidungsphasen Handlungsmöglichkeiten nutzen.

Das Argument, autonomes Handeln supranationaler Akteure könne im Interesse der Staaten sein, deutet auf eine methodische Schwäche hin, wenn es wie bei Moravcsik angewendet wird. Ex post lassen sich alle vollzogenen Handlungen als in Einklang mit den nationalen (Mehrheits)Interessen definieren. Der Satz kann nicht falsch sein. Es bleibt jedoch die Frage, warum es Aktivitäten der supranationalen Akteure ohne Vertragsgrundlage gibt. Wenn es denn im Interesse der Staaten wäre, daß in einem neuen Bereich europäische Politik gemacht wird, sollte das vertraglich vorgeschriebene Verfahren zur Übertragung von Handlungsrechten angewendet werden.

Der egoistische „Mißbrauch“ des institutionellen Systems statt einer konstruktiven, auf ein europäisches Gemeinwohl orientierten Politik nach dem Wortlaut der Verträge ist möglich und geschieht.³⁵⁵ Nehmen diese Verhaltensweisen zu, ist von Lähmung des Integrationsprozesses die Rede. Was als Stagnation wahrgenommen wird, muß aber nicht gleichbedeutend mit völligem Stillstand sein. Dies wäre dann der Fall, wenn die Autonomieannahme der staatszentrierten Ansätze und ihre statische Perspektive akzeptiert würden. Dagegen läßt sich einwenden, daß Stagnationsphasen von supranationalen Akteuren genutzt werden können, um zumindest die Rahmenbedingungen für künftige Initiativen in ihrem Sinn zu verbessern, wie für einige Politikfelder bereits von Burley/Mattli (1993), Tömmel (1994), Corbey (1995) und Busch (1996) gezeigt wurde.

D.3.10 Defensive Strategien und Möglichkeiten der Besitzstandswahrung

In umgekehrter Richtung zur bisher behandelten Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten sei schließlich auf Strategien zur Abwehr von Einschränkungen, bzw. zur Besitzstandswahrung hingewiesen.

Entwickelte Bereiche, allen voran die Agrarpolitik, wurden nach außen abgeschottet (Giesen 1993; Wallace 1996b), *network communities* bei der Abwehr von Beschränkungen und ungünstigen Reformen unterstützt. Dabei finden sich unterschiedlichste Formen von *exit* und *voice* (Fix 1993).

In bezug auf kulturelle Strategien zur Beeinflussung von *Policy*-Wandel ist die Kommission in diesem Fall ausnahmsweise in der günstigeren Situation, da defensives Verhalten leichter fällt als gestaltendes, und zielloses Handeln einfacher ist als *output*-orientiertes (Sabatier 1988; 1993). Dort, wo es ihr gelingt, Zustimmung zu interpretierbaren Langfristprogrammen zu erhalten, dienen die Bezüge auf die darin getroffenen Leitlinien als Abwehrmittel gegen Präferenzänderungen bei politischen Wechseln.

Grund für die Entwicklung defensiver Strategien fand die Kommission spätestens seit dem Widerstand de Gaulles gegen ihren Ausbau von Handlungsmöglichkeiten. Es gibt in der Integrationsgeschichte eine Reihe von unterschiedlichen Versuchen, die Gestaltungsräume des supranationalen Akteurs zu begrenzen:

³⁵⁵ Beispiele sind zahlreich: de Gaulles leerer Stuhl, Nettozahler-Nachverhandlungen oder Erpressungen für die Zustimmung von gemeinsamen Entscheidungen (Griechenland beim Beitritt Spaniens und Portugals, Spanien beim Beitritt der ehemaligen DDR, die Kohäsionsfonds als Preis für die EFTA-Erweiterungen, die zeitliche Kopplung der Malta/Zypern-Beitrittsverhandlungen an die Regierungskonferenz, Großbritanniens Exit wegen der BSE-Entscheidungen 1996, usw.).

Der Luxemburger Kompromiß kann als erster Bruch mit der stetig fortschreitenden Vergemeinschaftung aufgefaßt werden. Er brachte aber keine Rücknahme von bereits übertragenen Aufgaben und Steuerungsmitteln. Eher läßt sich diese Entscheidung als das Vorenthalten einer Aussicht auf Ausdehnung verstehen, nämlich der bereits vertraglich angekündigten, aber noch zu vollziehenden Kompetenzverschiebung.

In die gleiche Richtung geht der Verzicht auf eine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen der Kommission im Verhältnis zum Anstieg ihrer Aufgaben und der Reichweite ihrer Zuständigkeit. Hierin kann auch eine gewollte Handlungsbegrenzung gesehen werden. Andererseits wird hier ein Verteilungsproblem berührt und Verteilungsentscheidungen gehören zu den sensibelsten Themen im EU-Entscheidungsprozeß (Majone 1993; Gehring 1994). Daher dürfte eine konkrete Motivation in Richtung der Handlungsfähigkeit eines supranationalen Akteurs aus dem schlichten Befund einer Ungleichentwicklung kaum abzuleiten sein.

Unabhängig von den Gründen für diese Entwicklung zeigt eine empirische Analyse der internen Funktionsweise der Kommission von Fitzmaurice (1994), daß die Kommission durch Organisationsreformen lange erfolgreich auf Restriktionen reagieren konnte³⁵⁶.

In Situationen, wo Reformen der Gemeinschaft mit Nachteilen für die Kommission verbunden sein können, tritt die Kommission in der Weise auf, daß sie nach außen ihre Rolle als Dienerin der Mitgliedstaaten hervorhebt und argumentiert, eine Reform zu ihren Lasten sei mit Effektivitätsnachteilen verbunden. Nach innen gelang ihr über Organisationsreformen und das ausgeführte Spektrum unterschiedlichster Strategien eine höhere Anpassungsfähigkeit an neue Aufgaben und an Forderungen der Mitgliedstaaten, anderer Organe sowie gesellschaftlicher Akteure. Damit wurden Verbesserungen erreicht, die jedoch noch immer nicht die Einwände entkräften, mit denen seit über zwei Jahrzehnten eine notwendige Organisationsreform begründet wird (Spierenburg 1979; PMI 1995)

Zu diesen organisatorischen Veränderungen gehören auch gewandelte Verfahren und z.B. Auskunftspraktiken gegenüber anderen Organen und Externen. Auch hierin zeigte sich die Kommission flexibler als das bei den stärker an „core belief systems“ (Sabatier) orientierten nationalen Verwaltungen zu beobachten ist (Héritier 1993a).

³⁵⁶ Die Kommission übernahm danach moderne Managementtechniken und Kunden-orientierte Ansätze der Öffentlichen Verwaltung. Dabei habe sie sich nicht als passiv erwiesen, sondern beinahe unbemerkt ihre Effizienz erhöht. Wesentlich dabei seien größere Mitarbeiterflexibilität und Mobilität, mehr Gebrauch von externem Expertenwissen auf befristeter Vertragsbasis, kleinere und weniger rigide interne Strukturen, teilweise Dezentralisierung des Managements, verbesserte laterale Koordination zwischen den Dienststellen und „above all, adaptation to a resource environment in which new tasks cannot automatically be met by new staff, as was often the case in former periods“ (Fitzmaurice 1994:185). Dieser Befund ist umso bemerkenswerter, als noch in den 80er Jahren die mangelhafte horizontale Koordination konstatiert wurde (Wessels 1987).