

## E ERGEBNISSE UND HERAUSFORDERUNGEN: REFORM DER EU UND REFORM DER KOMMISSION?

### E.1 Erweiterung von Handlungsfähigkeit

Handlungsmöglichkeiten wurden als Voraussetzung von Handlungsfähigkeit definiert. Handlungsfähig im Sinne der hier gestellten Frage nach ihrer Autonomie sollte die Kommission dann sein, wenn sie ihre Ziele erreichen und Restriktionen überwinden kann. Als Ziele der Kommission wurden Integration und ihre Eigeninteressen angenommen. Folglich strebt die Kommission nach einer Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten, weil diese sowohl Bestandteil des Integrationsziels als auch der Eigeninteressen der Kommission sind. Handlungsmöglichkeiten sind Voraussetzung und gleichzeitig Ziel ihres Handelns. Gelingt es ihr, diese Möglichkeiten so zu nutzen, daß sie Handlungsfähigkeit erlangt, so kann sie in einem akkumulierenden Prozeß die Voraussetzung für eine neue Fähigkeit erzeugen, die sie wiederum als Voraussetzung für neue Fähigkeiten zur Produktion neuer Voraussetzungen nutzt und so fort.

Der Vertrag hat der Kommission ein Bündel von Mitteln an die Hand gegeben, mittels derer sie ihre ebenfalls im Vertrag geregelten Möglichkeiten zugunsten der dort definierten Ziele nutzen kann. Die Vertragsgründer wollten eine handlungsfähige Gemeinschaft und ließen in diesem verflochtenen Entscheidungssystem Gestaltungsspielräume für die Kommission offen. Diese führen dann zu Handlungsfähigkeit, wenn ihr eine effiziente Kombination von eigenen und fremden Ressourcen gelingt.

Die Kombinationsmöglichkeiten beschränkten sich ursprünglich auf abgegrenzte Bereiche eines „funktionalen Zweckverbandes“ (Ipsen). Bereits im Gründungsvertrag ist aber angelegt, daß diese Bereiche erweitert werden können, weil als Ziel der Gemeinschaft ein „immer engerer Zusammenschluß“ gesetzt ist. Im Verlauf des Integrationsprozesses gelang es der Kommission, Kombinationen von eigenen und fremden Ressourcen herzustellen. Sie wurde in kleinen Schritten handlungsfähig und nutzte diese Fähigkeit zur Erweiterung europäischer Politikgestaltung und zur Schaffung neuer Handlungsmöglichkeiten.

Unabhängig von ihren eigenen Versuchen, Ressourcen so zu bündeln, daß aus Handlungsmöglichkeiten Handlungsfähigkeit entsteht, gab es äußere Einflüsse - wie die Erweiterungen der Gemeinschaft - oder günstige Gelegenheiten, z.B. das Zusammentreffen von Ereignissen, die jedes für sich nicht zu einer Veränderung geführt hätten, gemeinsam aber eine „kritische Masse“ bildeten. Vor allem jedoch das Handeln anderer Akteure - wie die nach wie vor zentrale Entscheidung der Mitgliedstaaten zu einer Vertragsreform oder die Führerschaft einer starken Allianz von Interessengruppen, die eine bestimmte Maßnahme lancieren und dafür Ressourcen mobilisieren - führten dazu, daß auch hier die „kritische Masse“ für einen Übergang von Möglichkeiten in Fähigkeiten erreicht wurde. Als Folge solcher Ereignisse wuchsen eigendynamisch, ohne besonderes Zutun der Kommission, ihre Handlungsmöglichkeiten.<sup>357</sup> D.h., sie hatte im Vorfeld der Veränderung eine vermittelnde oder wie auch immer geartete aktive Rolle, die sich auch empirisch nachweisen ließe, in der Folge jedoch nicht mehr. Obwohl sich in dieser folgenden Phase ihre Rolle nicht mehr

---

<sup>357</sup> Im Unterschied zu Wincott (1995) und anderen Supranationalisten wird also nicht davon ausgegangen, daß *policy entrepreneurs* eine notwendige Voraussetzung für Integration sind.

empirisch nachweisen läßt, ist die Eigendynamik nicht ohne die Akteurskonstellation aus der vorausgegangenen Phase zu erklären.

Mit der Ausdehnung des Spektrums von Integration, in dem die Kommission Handlungsmöglichkeiten besitzt, steigen die Kombinationsmöglichkeiten. Schien früher der Integrationsprozeß auf einige und politisch wenig sensible Politikfelder begrenzt zu sein, hat er heute Kernbereiche nationaler Souveränität erreicht. Die Fusion von Entscheidungen und Ebenen verändert die supranationale Ebene und ebenso die politischen Systeme der Mitgliedstaaten. Das hat Auswirkungen auf das Handeln der Kommission. Da die Bereitschaft der souveränen Staaten fehlt, jede Europäisierung von nationalen Politikbereichen zu akzeptieren, steigen die Schwellen für die Kommission, die sie überwinden muß, um handlungsfähig zu werden. Widerstand der Staaten formiert sich an allen Stellen staatlicher Einflußmöglichkeiten auf den EU-Entscheidungsprozeß, da der Wille und ein akzeptables Konzept fehlen, um an die Stelle der Mitgliedstaaten einen Ersatz treten zu lassen. Ein solcher Abwehrreflex liegt im phasenweisen Versuch, intergouvernementale Politikmodi an die Stelle des supranationalen Entscheidungssystems zu setzen. Wie aber schon ausgeführt wurde, sind dies keine dauerhaften Lösungen, sondern führen schrittweise zu Vergemeinschaftungen, um die rechtliche Homogenität zu erhalten, Transaktionskosten zu senken und die Handlungsfähigkeit des politischen Systems zu erhöhen bzw. zumindest zu gewährleisten.

Gleichzeitig erreicht die Kommission aber einen breiteren Zugang zu externen Ressourcen. Sie kann nicht nur auf die Führerschaft einer Staatengruppe setzen und eine Lösung auf der politischen Ebene vermitteln. Gleiches vermag sie ebenso auf der interadministrativen Ebene zwischen nationalen Verwaltungen. Außerhalb des formalen Prozesses kommuniziert und verhandelt sie mit gesellschaftlichen, substaatlichen, internationalen und supranationalen Akteuren. In jedem Fall differieren deren eigene Handlungsfähigkeit, Interessen und Ressourcen.

Indem die Kommission an einer Position im Entscheidungssystem sitzt, wo sie über asymmetrische Informationsvorteile verfügt und formale Rechte bei der Agendaformulierung sowie bei der Initiative einer Maßnahme besitzt, hat sie wie kein anderer Akteur Wahlmöglichkeiten darüber, wer sich in Verhandlungen mit welcher Problemsicht und welcher Lösung voraussichtlich durchsetzen wird. Sie kann sowohl auf Inhalte und Normen, als auch auf die Akteure innerhalb und außerhalb des Entscheidungssystems einwirken. Sie muß dies aber nicht notwendigerweise tun. Dieses Potential kann sie einsetzen, um andere Akteure zum Tausch zu motivieren. Ihre eigene Ressourcenschwäche, die nicht ausreicht, um von Handlungsmöglichkeiten zu autonomer Handlungsfähigkeit zu gelangen, wird im Tausch gegen Zugangs- zum und Durchsetzungschancen im Entscheidungssystem ausgeglichen. Über diese Ressource verfügt sie reichlicher als über Geld oder Personal.<sup>358</sup>

---

<sup>358</sup> Dabei ist einzuschränken, daß fehlendes Personal durch externe Fachkräfte teilweise ausgeglichen werden kann, die entweder über das Kommissionsbudget finanziert werden können oder kostenlos von Partizipation suchenden Einrichtungen bereitgestellt werden. Eine andere zentrale Ressource ist Zeit. Wegen ihrer Persistenz und weil sie keinen Wahlzyklen ausgesetzt ist, hat die Kommission hierin Vorteile gegenüber Regierung. Bezogen auf die kurze „Gunst der Stunde“, in der sie oft nur eine Realisierungschance für eine Initiative besitzt - beispielsweise weil unter einer bestimmten Ratspräsidentschaft eine Unterstützung höher ist - ist das jedoch kein konstanter Vorteil.

Angesichts der Breite und der Vielfalt von Interessen, Ressourcen und Akteuren ist der Integrationsprozeß eine „Kompetenzerweiterung *partout*“. Daß dies nicht schlicht zu Zentralisierung führt, liegt generell an den Besonderheiten des europäischen politischen Systems von *governance*, in bezug auf die Kommission an ihren begrenzten Kommunikations- und Managementfähigkeiten der Kommission. Allein die Kombination von eigenen und fremden Ressourcen zu organisieren und mit der Flut von Kooperationsangeboten zurechtzukommen, Informationen zu sammeln und so zu verarbeiten, daß das Zielbündel möglichst optimal erreicht wird, verlangt von der Kommission mehr, als sie allein bewältigen kann. Sie hilft sich, indem sie über ihre vielfältigen Strategien externe Ressourcen „anzapft.“ Diese Art des Ausgleichs der eigenen Schwäche wächst aber nicht in der selben Weise mit den neu geschaffenen Möglichkeiten und den gestiegenen Nachfragen nach europäischer Politik. Ihr Erfolg setzt der Kommission Grenzen, die Handlungsmöglichkeiten können dennoch wachsen.

Unabhängig von der Handlungsfähigkeit der Kommission entsteht durch eigendynamische Prozesse eine Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten. Durch die Art und Weise wie der Integrationsprozeß funktioniert, werden keine systemimmanenten „automatischen“ Beschränkungen wirksam. Ein Ende dieser Prozesse tritt dann ein, wenn seine Verursachungsstruktur zerstört wird. Dies geschieht, wenn von den Vertragsparteien grundsätzliche Änderungen der Prozeßbedingungen entschieden werden oder Austritte, massive Verstöße gegen gemeinsames Recht bzw. gegen die institutionellen Regeln erfolgen.

Aus Sicht der Mitgliedstaaten ist die Vermittlerfunktion eine gewünschte Dienstleistung. Mit wachsenden Handlungsmöglichkeiten dringt die Kommission mit ihren Politikentwürfen, bei der sie unterschiedlichste Akteure bei Entwurf, Unterstützung und Durchführung beteiligt und zugleich instrumentalisiert, in Bereiche vor, die außerhalb der aktuellen Integrationsinteressen einzelner Staaten liegen. Diese Interessen sind nicht gleich verteilt, weshalb sich jeder Staat, dessen Interesse an einem Punkt verletzt wird, gegen die Initiative der Kommission wehren muß, aber auch gegen deren Unterstützung durch andere Staaten und sonstige Akteure (Unternehmen, internationale Organisationen, EU-Organe). Das Ergebnis ist bei gegensätzlichen Interessen nicht notwendig eine Entscheidungsblockade, weil auf die Interessendefinition eingewirkt wird, die Blockade mit Kosten verbunden ist und auch die Vermittlung zwischen mehreren „vitalen Interessen“ eine Aufgabe der Kommission ist, die sie nicht absichtslos ausfüllen wird.

Wahrscheinlicher als der Anfangszustand vor einer Initiative ist somit ein Kompromiß oder eine unterdeterminierte Entscheidung. Beides liefert in anschließenden Politikzyklen Handlungsmöglichkeiten für die Kommission und andere Akteure, um zu einer erfolgreichen Initiative zusammenzufinden.

Selbst in Bereichen, in denen der Widerstand so stark ist, daß der rechtliche Ausgangszustand verteidigt wird, muß das nicht bedeuten, daß kein Integrationsschritt entsteht. Die Bereitschaft zu einer Änderung hat Voraussetzungen bei den beteiligten Akteuren. Diese Voraussetzungen können akzeptierte Ideen, als gemeinsam empfundene Interessen, Kommunikationsstrukturen oder gegenseitige Abhängigkeiten sein. Wenn es der

Kommission gelingt, in Bereichen mit einer hohen Blockadewahrscheinlichkeit die Voraussetzungen für die zugrundeliegenden Interessen zu verändern, dann löst sie solche Blockaden auf, ohne daß überhaupt zuvor eine Verhandlung stattfand. Ihre direkten Einflußmöglichkeiten auf derartige *essentials* sind sicherlich gering. Auf der anderen Seite steigen mit der Politikverflechtung die Kosten selbst für partielles *exit* für diejenigen Regierungen, die sich gegen eine Integrationslösung wenden.

Die Kommission hat gelernt (Sabatier 1993; Gehring 1994; Risse-Kappen 1996) mit ihren Restriktionen umzugehen. Sie hat fehlende interne Ressourcen extern kompensiert, indem sie Steuerungswissen einkaufte und Aufgaben auslagerte, wo sie keine Finanzierungen und Durchführungen organisieren mußte, aber darüber wachte, daß sich das Ergebnis des Prozesses in ihrem Sinn entwickelt.

Sie hat auf die fehlende oder nur zeitweise vorhandene politische Führung mit der Entwicklung von *policy-entrepreneurship*-Qualitäten geantwortet, die, weil sie in den jeweiligen Fachressorts angesiedelt sind, den Besonderheiten des Politikfeldes und seiner Akteursarena unterliegen.

Sie hat zu diesem Zweck von den Entwicklungen in den Mitgliedstaaten gelernt, indem sie ihre Instrumente den Innovationen dort angepaßt hat. Das gilt gleichermaßen für Ziele wie für das Regulierungsinstrumentarium.

Sie hat ihre Budgetrestriktionen durch einen Ausbau ihrer Regulierungstätigkeit ausgeglichen. Damit kommt sie ihren Kooperationspartnern außerhalb des formalen Prozesses entgegen und überwälzt mit relativ geringer Eigenbelastung die Kosten des Prozesses auf die Betroffenen, ohne daß die Folgen der Regulierung eindeutig einem Politikinitiator und einem Adressaten zugeordnet werden könnten. Dies erhöht die Akzeptanz für diese Politik im formalen Entscheidungssystem, verschleiert aber zugleich Verantwortungen.

Schließlich hat sie ihre Initiativen den jeweiligen Rahmenbedingungen und politischen Akzeptanzschwellen angepaßt. In „euroskeptischen“ Zeiten verhielt sie sich eher diskret, betonte ihre Rücksicht auf nationale Souveränität. Sie beschränkte sich auf „weiche“ Steuerungsinstrumente, praktizierte Subsidiarität und Additionalität. Dies reichte in vielen Fällen aber für strukturelle Änderungen vollkommen aus. Die Folge waren veränderte Wahrnehmungen, der Einbezug der europäischen Dimension in die Kalküle der staatlichen und gesellschaftlichen Akteure, eine Europäisierung von Strategien und Organisationen, bis hin zu formalen Abhängigkeiten von der Kommission.

Hinsichtlich des Wachstums und der Mobilisierung organisierter Interessen gelang es der Kommission weitgehend, die Entwicklung zu instrumentalisieren oder in ihrem Sinne zu beeinflussen. Jeder Netzwerktyp hatte zu einem Zeitpunkt oder für ein Ziel seinen Zweck. Gegen Überflutung von Partizipationsinteressen wehrte sich die Kommission durch den Aufbau geschlossener Arenen, durch kurzfristige Wechsel, oder indem sie sich als Pfortner des Entscheidungssystems betätigte: Zugänge wurden gewährt und versperrt, die Auswahl von Akteuren den jeweiligen Anforderungen des *Policy*-Zyklus angepaßt und so in jeder Phase die eigene Politik mit der Unterstützung gewichtiger Akteure von außerhalb des formalen Entscheidungssystems kombiniert. Die Partizipationsoffenheit und inhaltliche Indifferenz reichte in Einzelfällen so weit, daß Externe die Koordination von

Verwaltungsteilen innerhalb der Kommission übernehmen. Entlastung wurde gegen Einfluß getauscht.

In den Bereichen, wo die Mitgliedstaaten über funktionierende formale Kontrollmechanismen verfügen und dort, wo die Kommission nur geringe Einflußmöglichkeiten besitzt, wurden Interessen in den Mitgliedstaaten mobilisiert und Problemwahrnehmungen beeinflusst, die bereits innenpolitisch zu einer Definition „nationaler Interessen“ durch die Regierungen führte. Auf diesem Weg gelang durch Beteiligung am innerstaatlichen Willensbildungsprozeß eine Einflußnahme auf die Interessendefinition, so daß dadurch die beschriebenen Interessen der Kommission zumindest nicht verletzt wurden. Eine ähnliche Funktion erfüllten auf europäischer Ebene agierende gesellschaftliche Akteure, bei deren Aufbau die Kommission geholfen hatte und zu denen bereits gut funktionierende Kooperationsbeziehungen bestanden, bevor mit ihrer Hilfe strategisch gehandelt wurde.

Daß die Kommission nicht nur die bevorzugten Effizienzentscheidungen vorbereitet und beeinflusst, sondern auch verteilungspolitisch handelt, hat sich in ihrer Rolle bei der Bildung von Gewinner-Koalitionen und Ausschüssen gezeigt. Noch unmittelbarer wirken ihre Entscheidungen über Verfahren gegen Rechtsverstöße und bei der Genehmigung von Beihilfen, Ausnahmen und Übergangsregeln, sowie bei der Verwaltung der Fonds der EU.

Begründet werden solche Ausgleichsfunktionen darüber, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie sich auf einheitliche Regulierungen einigen, nicht gleichmäßig davon betroffen werden. Dies liegt an ihrer Wirtschafts- und politischen Struktur, der Qualität ihrer Verwaltung, ihren Regulierungstraditionen, usw. Wenn die Entscheidung zentral und einheitlich, die Umsetzung aber dezentral und auf vielfache Weise unterschiedlich erfolgt, sind die Wirkungen entsprechend uneinheitlich. Auf diesen Umstand kann eine unabhängige Institution im Einzelfall besser Rücksicht nehmen als das in offenen Verhandlungen der Fall wäre. Für den Normalfall von Regulierung gilt, daß die quantifizierbaren Kosten weitgehend im Dunkeln bleiben. Wenn sich aber ein Ausgleich nicht rationalisieren läßt und es vielmehr um die Rücksicht auf politische Sensibilitäten oder besondere Umstände geht, dann hilft hier weder der Rat, wo trotz der gemeinsamen Kultur immer noch Einzelinteressen das Handeln prägen, noch der EuGH, der sich an das gesetzte Recht halten muß. Insbesondere die Entscheidungen im Rat folgen der gleichen Ratio. *Side-payments* oder Ausnahmen lassen sich dort viel häufiger nur politisch und nicht sachlich erklären. Die Kommission ist dagegen prädestiniert, mit Blick auf das Machbare und auf die Gesamtbilanz einer Entscheidung im Einzelfall entweder hart oder flexibel zu reagieren. Daß sie das nicht nur theoretisch tun könnte, sondern sich dieser Kontrollstil empirisch beobachten läßt, zeigen entsprechende Untersuchungen (Mendrinou 1996).

Inhaltlich paßte sich die Kommission den Konjunkturen von verschiedenen Themen und Ideen an. Sie vollzog die wirtschaftspolitischen Wenden in den Mitgliedstaaten in den 80er Jahren ebenso nach wie sich das gestiegene Interesse an gesellschaftlich relevanten Themen wie Umwelt, Verbraucherschutz und soziale Themen im allgemeinen (z.B. Armut, Jugendarbeitslosigkeit, soziale Grundrechte, Rolle der Frau, Integration von Behinderten, Neue Medien) in ihren Vorschlägen widerspiegelte. Dagegen erwiesen sich Einstellungswandel, die in ihre Besitzstände einzugreifen drohten, als wenig wirkungsvoll. Die stabilen Politiknetze, die von einer Fortsetzung selbst als „falsch“ erkannten Politik

profitierten, wie die Brüter-Technologie oder der europäische Agrarmarkt, zeigten eine bemerkenswerte Resistenz.

Vor anstehenden Erweiterungen der Gemeinschaft begann die Kommission frühzeitig Netzwerke aufzubauen, um die bereits erfolgreichen weichen Steuerungsinstrumente in den neuen Mitgliedstaaten rasch zur Verfügung zu haben. Zugleich leistete sie technische Hilfe beim Umbau der nationalen Systeme in Richtung eines homogenen europäischen Rechtsraumes und machte sich mit ihrem Sachverstand auch dort zu einer festen Größe für diejenigen Akteure, deren nationale Tätigkeit in Verbindung steht mit der europäischen Ebene oder mit europäischen Themen.

Die einzelnen Politikbereiche und verschiedenen Phasen der europäischen Integration bieten ein überaus differenziertes Bild. Aber diese Vielfalt der Politikstile, Mitwirkungsformen, strukturellen und rechtlichen Verbesserungen aus Sicht der Kommission ändert nichts am generellen Befund. Die Kommission verfügt in zunehmendem Maße über Handlungsmöglichkeiten und arbeitet an einer weiteren Ausdehnung.

Auf der Grundlage dieser Voraussetzungen gelingt es ihr, Problemlösungen und Integrationsschritte „zu vermitteln“, Entscheidungsblockaden zu überwinden und ausgehend von den jeweiligen neuen Integrationsniveaus mit neuen Aktivitäten auf eine Fortentwicklung der Integration hinzuwirken. Allein aus dem Integrationsprozeß heraus ist keine Grenze für diese Weiterentwicklung zu erkennen. Die Folge ist eine immer engere Verflechtung von Ebenen und Entscheidungen, die angesichts einer offenen Finalität für die europäische Integration ohne ein konkretes Ziel verläuft.

Trotz erkennbarer Nähe zur „Fusionsthese“ (Wessels 1992) unterscheidet sich die hier vertretene Sicht in einem wesentlichen Befund: Die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten der Kommission werden in der Fusionsthese durch die Mitgliedstaaten gesetzt, die zwar aus einem aufgeklärten Eigeninteresse heraus die Fusion ihrer Entscheidungsrechte und -institutionen betreiben, die aber auch im fusionierten „Föderalstaat“ (bislang) maßgeblich bleiben und in freier Entscheidung über Verhandlungspakete den Integrationsstand als Rahmen für die supranationalen Akteure festlegen: „Inkrementale Prozesse stoßen hier an ihre Grenzen“ (Wessels 1992). Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, daß aus der Summe der Einflußmöglichkeiten der Kommission im Zusammenspiel mit den anderen Akteuren des Handlungssystems der Gemeinschaft eine Ausweitung von Spielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten nicht nur grundsätzlich möglich ist, sondern in einigen Fällen sogar dann, wenn es nicht den ausdrücklichen Willensäußerungen der Staaten entspricht bzw. sogar, wenn diese Entwicklung nicht einfach stillschweigend geduldet wird.

Dieses Ergebnis läßt sich aus ihren formalen Rechten kaum ableiten. Weder führt diese Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten zu einer einseitigen Zentralisierung und der Entstehung einer europäischen Superbürokratie. Noch läßt sich gemessen an den Gründen, die für eine Reform der EU angegeben wurden, ein einseitig negatives Urteil über diese Entwicklung abgeben. Vielmehr zeigt sich die Kommission einerseits in hohem Maße flexibel, innovativ, handlungs- und reformfähig. Sie ist bereit, Grenzen zu überschreiten, die ihr formal gesetzt sind oder die dem Integrationswillen der Staaten entsprechen.

Andererseits dient sie mit dem skizzierten Handeln trotz oder gerade wegen der hier angenommenen Eigennutzenorientierung dem Integrationsziel ihrer Schöpfer und aus der gleichen Motivation heraus in zunehmendem Maße gesellschaftlichen Interessen, deren Partizipations- und Regelungswünschen die Kommission offen begegnet. Teilweise stimuliert sie diese Nachfrage auch noch oder stärkt durch Auslagerung von Aufgaben dezentrale Handlungsfähigkeit.

Wenn sie trotz ihrer wachsenden Möglichkeiten die eingangs ausgeführten strukturellen und Steuerungsmängel nicht hat überwinden können, so ist dies nur teilweise auf ihre verfehlten Politikziele oder ihre organisatorischen Unzulänglichkeiten zurückzuführen. Vielmehr sind diese Defizite Ausdruck der heterogenen Interessenlagen der Mitgliedstaaten. Dies zeigt insbesondere der Konflikt um die Gewährung einer ausreichenden Mittelausstattung der europäischen Ebene zur Erfüllung ihrer vertraglichen Aufgaben. Andererseits herrscht seit dem Luxemburger Kompromiß 1966 eine Furcht der Nationalstaaten, nicht mehr ausreichend Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nehmen zu können. Dieser Furcht begegnen die Regierungen durch ein ausdifferenziertes Kontrollinstrumentarium. Wie gezeigt wurde, verändert das den Prozeß einer Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten der Kommission. Es hält ihn aber nicht auf.

Die Kommission dient nicht den Staaten sondern dem Integrationsziel<sup>359</sup>. Sie ist offen gegenüber den unterschiedlichsten Akteursgruppen und Zielen und trifft über externe Kooperationen kombiniert mit Handlungsmöglichkeiten innerhalb des formalen Systems eine Vorentscheidung, wer sich bei konkurrierenden Politikentwürfen durchsetzen kann. Dieses Kalkül ist Ausdruck des vertraglichen Auftrags, ihr Handeln am Gemeinschaftsinteresse zu orientieren und nicht an Einzelinteressen der Staaten.

Damit kann kein Akteur, auch nicht der relativ mächtigste, Erfolg für alle seine Ziele und Ideen erwarten. Dies gilt auch für integrationsfreundliche Regierungen. Der Widerstand der weniger integrationsfreundlichen Staaten verhindert, daß sich beständig ein Tandem Kommission/Einzelstaat durchsetzt. In diesem Sinne der Unberechenbarkeit seiner Verteilungswirkungen funktioniert ein europäisches System von *checks and balances*.<sup>360</sup>

Weil die Kommission Handlungsmöglichkeiten erweitern kann, damit aber noch nicht handlungsfähig wird, agiert sie in der beschriebenen Weise, die zwar Integration voran bringt und ihre Spielräume erweitert. Der Preis sind ineffiziente Ergebnisse und mangelhafte Kohärenz, in einigen Fällen auch Mißwirtschaft. Die Kommission ist durchaus in der Lage, Europäisierung voranzubringen, nicht aber die Legitimität des geschaffenen Systems zu verbessern. In diesen Kategorien, die hier nicht weiter behandelt wurden, ist der Preis ihres Integrationserfolges zu bemessen, nämlich die Qualität einzelner Politiken, die Legitimität und die Kohärenz des Gesamtsystems.

Ihr Integrationserfolg hat nicht nur Folgen für die Akzeptanz und die Legitimität. Er behindert die Kommission auch in ihrer Handlungsfähigkeit, weil sie wegen der schwächeren

---

<sup>359</sup> Das schließt zwar das grundsätzliche Interesse jedes Mitgliedstaates an Integration mit ein. Im Einzelfall hat aber das Integrationsziel Vorrang vor den Einzelinteressen. Bei jeder Maßnahme kollidieren Einzelinteressen mit dem grundsätzlichen Interesse an Integration.

<sup>360</sup> Entsprechend unterstützen auch diejenigen, in deren Interesse eine solche wechselseitige Kontrolle durch Verflechtung ist, die Kommission und ihre Rolle dabei (Lamers 1996).

Stabilitätsbasis, die das supranationale System gegenüber den staatlichen Systemen aufweist, stärker darauf angewiesen ist, daß ihre Politikergebnisse als erfolgreich bewertet werden.

Zwar entgeht sie einer solchen Prüfung teilweise dadurch, daß sie keine Regierung ist und entsprechend nicht die Verantwortung für europäische Politik trägt. Überdies kann sie das Problem mildern durch Politikvarianten wie Auslagern von Aufgaben oder auf die Verbesserung der Effizienz gerichtete Maßnahmen, bei denen Erfolg und Verteilungswirkungen schwerer kontrollierbar sind. Wenn aber die EU insgesamt als diskreditiert erscheint, hat das unmittelbare Folgen für die Kommission und die Erfolgchancen ihres Handelns.

Das Wachstum ihrer Möglichkeiten und die Probleme, die sich aus Konstanz und Wandel des Integrationsprozesses für die Qualität und Legitimität der Politikergebnisse ergeben, stellen somit die Frage nach den Grenzen für die Ausdehnung ihrer Handlungsmöglichkeiten: wann ist die Überlastungsgrenze erreicht?

Durch die offene Finalität und den weitgehenden Verzicht auf Konzepte sowohl für die weitere Entwicklung des Gesamtsystems wie auch für einzelne Politikfelder - abgesehen von der legitimatorischen und orientierungsstiftenden Funktion von Programmen - ist eine Überlastung<sup>361</sup> der Kommission, im Sinne einer gemessen an den Aufgaben zu geringen Ausstattung mit eigenen Steuerungsressourcen, angesichts des angenommenen Zielsystems keine faktische Begrenzung. Das ist allerdings vor allem ein formales und strukturelles Argument, da es das Ziel der Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt stellt.

Wenn die Kommission bei ihrem Handeln auf Restriktionen trifft, wie z.B. begrenzte Ressourcen, fehlende Integrationsnachfrage oder rechtliche Schranken, ändert sie ihre Strategie oder sie weicht auf andere Themen aus. Solche Begrenztheiten führen jedenfalls nicht notwendig zu Integrationsstillstand oder Untätigkeit der Kommission. Ebenso wenig reagiert sie mit einer Begrenzung „auf's Kerngeschäft“ (Huffs Schmid 1994), d.h. sie beschränkt nicht ihre Aktivitäten auf Bereiche, in denen sie handlungsfähig ist. Stattdessen läßt sich ein Interesse an weiterer Ausdehnung ihrer Kompetenzbereiche erkennen, wie im zweiten und dritten Pfeiler, und umgekehrt ein Widerstand gegen Beschneidungen ihrer Rechte, wie im Fall der Wettbewerbskontrolle. Selbst während der Amtszeit von Santer, der stets von einer Konsolidierungsphase und integrationspolitischen Zurückhaltung sprach, läßt sich eine Fülle von Aktivitäten nachweisen, die auf eine Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten zielt. Das wurde auch erreicht, wenn auch mit geringerer Geschwindigkeit und begrenzterem Umfang als in integrationsfreundlicheren Zeiten.

Als Ergebnis zeigt sich das beschriebene breite Spektrum an unterschiedlichen Einzelregelungen, Techniken und wechselnden Orientierungen an verschiedenen Rationalitätskriterien, die der Vertrag der Kommission eröffnet.

Ein weiterer Grund dafür, daß die Kommission aus ihrer Sicht nicht als überlastet angesehen werden kann, liegt in ihrer arbeitsteiligen Funktionsweise. Eingangs wurde auf das methodische Problem der Heterogenität der einzelnen Teilbereiche und der Arbeitsweisen

---

<sup>361</sup> Eine Überlastung ihrer Handlungsfähigkeit konstatieren Ludlow (1991) für die Kommission insgesamt und Mazey/Richardson (1994) in bezug auf die Außenkontakte.

der Kommission hingewiesen. Überlastung kann bei dieser Verfaßtheit nicht alle Aufgabenbereiche in gleicher Weise treffen. Die Folge wird sein, daß sich der Integrationstrend differenzierter Entwicklung fortsetzt. In einzelnen Bereichen wird es rasche Integrationsfortschritte geben, in anderen sind die Spielräume enger, weiche Instrumente wirken langsamer als formale Rechte, je nach Problem erweist sich die Suche nach Lösungen als unterschiedlich kompliziert und kostenintensiv.

Unter den Handlungsbedingungen für die Kommission existiert keine automatische Begrenzung für die Öffnung von Handlungsmöglichkeiten in Bereichen, die bislang europäischer Politikgestaltung verschlossen waren. Eine solche Begrenzung bestünde in einer politischen Entscheidung für eine Alternative zu diesen inkrementalen Prozessen, in einer Reform des politischen und rechtlichen Systems der EU oder, anders ausgedrückt, in einer veränderten Kompetenzallokation.

Bei unveränderten Handlungsbedingungen bleibt unter der angenommenen Entscheidungslogik als Aussicht für die Kommission, daß sie ihren Beitrag zu einem „immer engeren Zusammenschluß“ weiterhin leistet und dabei nur „situativ“ beschränkt wird.

Die Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten für die Kommission muß für die Mitgliedstaaten kein Problem bedeuten, solange sie entweder ausschließlich paretooptimale Lösungen produziert oder es ihr in sensiblen Bereichen an der Fähigkeit mangelt, über die Handlungsmöglichkeiten hinaus faktische Veränderungen zu erreichen. Aber bereits die Ausdehnung der strukturellen Voraussetzungen hat, wie an den Beispielen gezeigt wurde, teilweise gravierende Folgen für die Entwicklungsrichtung von Politiken, das Handeln der beteiligten Akteure, für Erwartungen, Einstellungen und die Erfolgsaussichten für Ideen, sowie für die „Veränderung von Staatlichkeit“. Der bloße und zumeist nur zeitweise Verzicht, diese Möglichkeiten zu nutzen oder die Tatsache, daß die Umstände dies aktuell nicht erlauben, garantiert in einem dynamischen Prozeß überhaupt nichts.

Die „Herren der Verträge“ steuern ihr Instrument Kommission durch organisatorische Knappheiten und Verzicht auf eine grundlegende Reform. Sie erlauben die beschriebene Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten. In welche Richtung diese angewendet werden sollen, versuchen sie situativ und interpretationsoffen zu entscheiden, agieren aber ihrerseits unter begrenzter Handlungsfähigkeit infolge der wachsenden Verflechtung oder aufgrund von Restriktionen, die sie zur Integrationsentscheidung überhaupt veranlaßt hatten. Diese Entscheidungen werden aber nicht isoliert getroffen, wie es das Bild der „Herren der Verträge“ suggeriert, sondern auf der Grundlage eines innerstaatlichen und europäischen Willensbildungsprozesses, der die Kommission nicht isoliert, sondern in den sie ihre Ziele ebenfalls einzubringen versteht.

Der Integrationsprozeß bleibt auf diese Weise Ergebnis eines permanenten inhaltlichen und institutionellen Experiments. Seine Vorteile liegen in der Toleranz gegenüber unterschiedlichen Präferenzen, seiner großen Flexibilität und Wandelbarkeit. Seine Schwächen bestehen vor allem darin, daß er teuer, intransparent und durch den Verzicht auf Richtungsvorgaben unkalkulierbar und desorientierend ist. Dabei produziert er Lösungen mit einem weiten Qualitätsspektrum, egal welchen Maßstab man dabei anlegt. Hierbei leistet die Kommission entscheidende Beiträge, indem sie sich an ihre Handlungsbedingungen anpaßt und über ihre Möglichkeiten eine beachtliche Handlungsfähigkeit erzielt. Ihre wesentliche

Stärke liegt dabei in der Kombinationsvielfalt ihrer Mittel und in ihrer Unabhängigkeit. Auf diese Weise trägt sie erheblich zur Stabilität und Akzeptanz des Gesamtsystems bei, weil sie niemanden systematisch bevorteilt und weitgehend auf ideologische Vorgaben verzichtet, die andere Meinungen ausschließen.<sup>362</sup>

## E.2 Reformvorschläge und Folgen

Die Diskussion einiger aktueller Reformvorschläge, wovon die Kommission unmittelbar betroffen wird, kehrt zurück zur Ausgangssituation für diese Betrachtungen. Dort war die „Kompetenzerweiterung *partout*“ pointiert als ein Prozeß definiert worden, im Zuge dessen zuvor nationale Politikbereiche zunehmend der europäischen Politikgestaltung geöffnet werden. Mit dieser Betonung der Ebene wird die bisherige Akteursperspektive verlassen. Die Frage nach der geeigneten Reform der Kommission verlangt nach einem Maßstab, für welche Entwicklung des Gesamtsystems die Kommission angepaßt werden soll.

Dafür sollen jedoch nicht die einzelnen Staatsmodelle oder die vielen semantischen Schöpfungen zur Beschreibung von Differenzierung (Lippert/Wessels 1994; Deubner 1995) diskutiert werden. Angesichts der gegenwärtigen Verfassung der EU und der Interessenlagen in den Regierungen der Mitgliedstaaten und den nationalen Öffentlichkeiten ist mittelfristig nichts so wahrscheinlich wie die Fortsetzung des stabilen Provisoriums EU. Theoretische Erklärungen für diesen empirischen Befund liefern beispielsweise Rieger (1995) oder van Waarden (1994). Beide zeigen mit unterschiedlichem Fokus, daß kein Systemwechsel zu erwarten ist. Van Waarden argumentiert auf Grundlage des vorherrschenden Regulierungsstils der EU. Eine Politik, bei der auf Zentralebene einheitliche Regelungen beschlossen werden, die in weitgehend unterschiedlichen Systemen dezentral nach spezifischen Regulationsstilen umgesetzt werden, hat nicht notwendig Konvergenz zur Folge.

Rieger argumentiert weniger vom Politikstil und der vertikalen Verteilung von Kompetenzen her als vielmehr makrotheoretisch. Er erklärt, daß die Formen und Funktionen der Politik supranationaler Integration sehr viel stärker auf die Bewahrung nationaler Strukturen und die Erweiterung staatlicher Handlungsmöglichkeiten im jeweiligen binnengesellschaftlichen Raum und sehr viel weniger auf die Schaffung supranationaler Strukturen bezogen sind.

Beides bestätigt die These, wonach sich die Union und ihre einzelnen Organe ziellos entwickeln. Es entsteht kein zentraler Superstaat mit einer Superbürokratie Kommission. Die Kommission ist vielmehr ein kleines Steuerungszentrum, dessen herausragende Eigenschaft in seiner Anpassungsfähigkeit an Restriktionen und sich bietende Gelegenheiten besteht. Durch die integrationistische, ansonsten aber inhaltlich indifferente Auswahl und Kopplung von Interessen von Staaten, substaatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sowie ihren Eigeninteressen gelingen der Kommission Integrationsschritte und ein Ausbau ihrer Handlungsmöglichkeiten.

---

<sup>362</sup> Die Grenzen dieses „wertfreien“ Handelns werden an den Punkten erreicht, wo es explizit um verfassungspolitische Fragen geht. Aus ideologischen Kontroversen wie zwischen politischen Kräften in Großbritannien und der Kommission kann aber kaum auf eine einseitige inhaltliche Orientierung der Kommission rückgeschlossen werden, die sich in allen ihren Politiken niederschlagen würde.

Dies kann geschehen, weil die Kommission zwar nicht „im Selbstlauf“ und tatsächlich in der Lage ist, „eigenständig und nach eigenen Kriterien zu handeln“ (Rieger 1995:353). Sondern sie organisiert das Handeln derjenigen, die dazu in der Lage sind auf eine Weise, die ihrem Auftrag und ihren Interessen entspricht. Hierfür öffnet sich „supranationale Politik gegenüber öffentlicher und interessenpolitischer Einflußnahme“ (Rieger 1995:353) und erreicht auf diese Weise ihre Ziele in der beschriebenen Weise. Diese Öffnung bezweifelt gerade Rieger: Die Mitgliedstaaten *wollten* kein weiteres Fortschreiten der Integration, wegen ihres besonderen Interesses, ihre nationalen Einrichtungen und die daran orientierten Interessengruppen stärker politisch zu kontrollieren (Rieger 1995:364).

Ob sie dazu auch in der Lage sind, ist angesichts der Vielfalt der genannten Faktoren für eine Integrationsdynamik zu bezweifeln. Ebenso ist fraglich, ob das genannte Interesse tatsächlich so einhellig vorhanden ist. Wird die Kontrollfähigkeit gleichgesetzt mit dem Selbstverständnis des souveränen Staates, der diese Machtposition nicht aufgeben will, so mag das aus Sicht einer entsprechenden Staatstheorie noch überzeugen. Wie sich aber an vielen Punkten des bisherigen Integrationsverlaufs gezeigt hat, nutzen Regierungen die europäische Integration zur Selbstbindung und geben gerade deshalb Rechte an die europäische Ebene ab, um innenpolitisch Handlungsfähigkeit zu gewinnen, die sie ohne europäische Hilfe nicht mehr erreichen können (Scharpf 1991; Corbey 1995). Der Integrationsprozeß ist auch in dieser Hinsicht weder abgeschlossen, noch auf Randbereiche staatlicher Aufgaben beschränkt. Interpretiert man die WWU als Instrument zur Sicherung der Preisstabilität *und* zur Disziplinierung der europäischen Gewerkschaften (Deppe/Weiner 1991; Tömmel 1992; Röttger 1993, 1993a) so ist sie ein Beispiel für die Entscheidung souveräner Staaten, Selbstbindung in einem hochpolitischen Bereich mit einem Zuwachs an innenpolitischer Kontrollfähigkeit zu verbinden.

Bestätigt wird die Tendenz von fortschreitender Europäisierung und Erhalt der nationalen Systeme durch die empirische Analyse der Kontaktbeziehungen zwischen europäischer und nationaler Verwaltung. Sie hat gezeigt, daß eine ungebremste Fusion in Richtung einer nach außen abgeschlossener Superbürokratie nicht eintritt. Zugleich zeigt sich darin eine permanente Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten der Kommission.

Daraus findet das ursprünglich leere Feld 8 im Schaubild 2 zur Beschreibung der Kräfteverhältnisse zwischen politischer Führung, nationaler und europäischer Verwaltung seine Interpretation. Die Kommission regiert „aus der zweiten Reihe“: Obwohl keine Formen hypertrophen Wachstums in Brüssel erkennbar sind, liegt dort ein Steuerungszentrum europäischer Politik mit wachsenden Handlungsspielräumen. Seine Arbeitsweise ist aufgrund der begrenzten formalen Zuständigkeiten und eines relativ hohen Kontrollinteresses der Einzelstaaten eindeutig als kooperativ zu bezeichnen.<sup>363</sup> Mit dieser kooperativen und zugleich offenen Haltung der Kommission gegenüber anderen Akteurskreisen gelingt es ihr, europäische Politik mit weitreichenden Folgen zu gestalten. Jeweils gegenüber einem Akteurskreis,<sup>364</sup> mit dem sie verhandelt, ist sie alleine schwach.

---

<sup>363</sup> Neben ihrer kooperativen Haltung nutzt die Kommission in ihren Informationskampagnen und in informellen Kontakten außerdem *voice* und in Fällen, in denen sie sich aus Akteurskreisen bzw. ihren Vorschlag aus dem Rechtsetzungsprozeß zurückzieht, ihre *exit*-Option.

<sup>364</sup> Das sind im einzelnen: Regierungen, Verwaltungen, europäische Organe, gesellschaftliche, substaatliche und internationale Akteure.

Untereinander haben diese Kreise zumeist unterschiedliche Ziele und Ressourcen, oft auch Problemsichten und Lösungen. Weil die Kommission aber wählen kann, welchen Akteurskreis sie über ihre Funktionen im Entscheidungsprozeß ins Spiel bringt, hat sie Einfluß auf die Gewinnerkoalitionen und den Handlungsrahmen für spätere Änderungen. In dieser Verhandlungssituation erkennen manche Akteure nicht, welche Implikationen welches Verhalten hat. Oder sie erkennen ihre Situation und ihre Grenzen und verändern ihre Angebote, um ihre Erfolgchancen zu verbessern. Außer der Kommission hat sonst kein Akteur in vergleichbar günstiger Weise Einfluß auf den europäischen Politikprozeß. Angesichts der fortgeschrittenen Verflechtung und Fusion sind Alleingänge verschlossen oder teuer. Lösungen ohne Hilfe des Vermittlers sind rechtlich begrenzt, unsicherer und komplizierter zu organisieren.

Diese Art der „Europäischen“ Politik kennt aber kaum mehr Grenzen (sic!) gegenüber den staatlichen oder substaatlichen Kompetenzbereichen und trägt zu Veränderungen bei, die u.a. die innerstaatlichen Beziehungsmuster, Machtbalancen und die Verteilung von Lebens- und Machtchancen betreffen (Héritier et al. 1994; Rieger 1995; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996).

Obwohl zumindest seit Maastricht über eine grundlegende Reform der Organe diskutiert wird, blieben in den 90er Jahren grundlegende institutionelle Entscheidungen aus. Über das Ziel und die Art einer Reform besteht schlicht keine Einigkeit. Das Spektrum der gegenwärtig diskutierten Vorschläge ist relativ breit. Es reicht von der Werbung für einen europäischen (Bundes)Staat und eine europäische Verfassung, über Veränderungen der Gewichte zwischen den europäischen Organen bis hin zu einer Schwächung der EU insgesamt und der Kommission insbesondere (Piepenschneider 1995; 1996; Janning 1995).

Eine Gesamtperspektive, die auf eine europäische Zukunft mit Hilfe der EU setzt (Lamers 1995), erwartet von der Kommission, daß sie auch weiterhin den Mitgliedstaaten ihre Leistungen überhaupt und in der entsprechenden Qualität zur Verfügung stellen soll. Dafür muß sie über angepaßte Mittel verfügen. Die „Staatswerdungs“-Perspektive (Wildenmann 1991) setzt dabei aus grundsätzlichen demokratischen und konstitutionellen Argumenten auf eine Stärkung der Kommission:

- Das System soll durch eine europäische Regierung transparenter, handlungsfähiger und effizienter werden.
- Die klarere Verantwortungsstruktur soll die Kontrollierbarkeit der Kommission als Regierung gewährleisten.
- Das Vertrauen in den europäischen Bundesstaat soll aus einem bewährten System und einer eindeutigen Kompetenzverteilung erwachsen, wobei als „tragende Teile“ dieses politischen Neubaus kulturelle Regeln wie Bundestreue, Verhältnismäßigkeit und Autonomieschonung propagiert werden (Weidenfeld 1995).

Die Chancen für eine solche Aufwertung der Kommission in einem komplett erneuerten Regierungssystem sind gering, denn die politische Dimension dieses Vorschlags ist gewaltig. Zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung würde es als eine Transformation vergleichbar mit den Systemwechseln im Osten Europas empfunden werden. Die Bereitschaft für einen „Sprung ins Ungewisse“ (von Bogdandy 1993) erscheint aber nicht nur wegen der zu

bezweifelnden Voraussetzungen, sondern angesichts geringer Akzeptanz selbst für partielle Souveränitätsübertragungen und ihre sichtbaren Zeichen - wie die Einführung des Euro - unwahrscheinlich zu sein.<sup>365</sup>

Hinzu käme, daß in beiden Fällen die sonst entscheidungsfördernden Möglichkeiten von Unterdeterminierung und Polyvalenz verschlossen sind. Mit der Staatsgründung wäre wohl auch die Diskussion um Stärkung oder Schwächung der Nationalstaaten durch europäische Integration entschieden.

Gegenpositionen zum Vorschlag, die Kommission zur Europäischen Regierung in einem Zweikammersystem auszubauen, setzen zumeist an einer Änderung am Umfang der Kommissionsrechte an. Über Einschränkungen ihrer Kombinationsmöglichkeiten, die in dieser Arbeit als zentrale Steuerungsressource hervorgehoben wurden, soll die Kommission geschwächt bzw. das Gesamtsystem gestärkt werden.

- Vibert (1995) schlägt hierfür eine organisatorische Trennung ihrer Management- und Wirtschaftskompetenzen vor. Dieser Vorschlag ist jedoch nur ein Teil eines Gesamtkonzepts zum Umbau und einer Dezentralisierung der EU (Vibert 1992).
- Durch Effizienz- und Legitimitätsüberlegungen motiviert ist Majones (1994;1994b;1994c) Vorschlag, Kommissionsaufgaben in neu zu schaffende unabhängige Agenturen nach US-amerikanischem Vorbild auszulagern.
- Eine dritte Diskussion dreht sich schließlich um spezielle Kompetenzen, wie die organisatorische Zuständigkeit im Falle einer Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der GASP oder die Wettbewerbskompetenz. Im ersten Fall wurde in Amsterdam eine typische Fusionslösung als Kompromiß zwischen einer Zuordnung beim Rat und der Kommission gefunden. Die neue außenpolitische Planungs- und Analyseeinheit setzt sich aus Vertretern von Rat, Kommission und nationalen Beamten zusammen. Auch hier handelt der beim Rat angesiedelte Mr. GASP aber nicht isoliert, sondern - in Einsicht in seine eigene beschränkte Position - in enger Zusammenarbeit mit der Kommission. Im zweiten Fall dreht sich die Diskussion eher um eine partielle Entmachtung der Kommission durch die Einrichtung einer europäischen Kartellbehörde.

Auf den ersten Blick verschlechtern in allen diesen Beispielen die Vorschläge die Handlungsbedingungen der Kommission in sensiblen Bereichen. Sie ändern aber, unabhängig von ihren jeweiligen Absichten, nicht grundsätzlich die Funktionsweise der Europäischen Integration. Im Fall der weitreichendsten Einschnitte, wie sie Vibert (1995) vorschlägt, hätte dies Auswirkungen auf die Öffnung des supranationalen Systems für gesellschaftliche Interessen, für die Fähigkeit der Kommission, Steuerungswissen zu gewinnen und damit für die Vermittlerfunktion, sowie die Vorbereitung von Kompromissen und konsensfähigen Initiativen. Die neu geschaffenen Management- und Wirtschaftseinrichtungen wären beide schwächer als die gegenwärtige Kommission. Wie das Fehlen dieser Kommissionsfunktionen ausgeglichen werden soll, bleibt offen. Zu vermuten ist aber, daß der Verzicht auf Kompensation Teil des Konzepts ist. Von den geschwächten Teilorganisationen sollen weniger Integrationsimpulse ausgehen. Hinter diesem Vorschlag

---

<sup>365</sup> Hier sei auf die oben genannten Argumente von Rieger (1995) und van Waarden (1994) verwiesen.

steht die Annahme eines Primats des Dezentralen. Ziel ist die Rettung des Nationalstaates (Vibert 1992).

Bei den anderen Vorschlägen wird nicht die Rolle der Kommission grundsätzlich in Frage gestellt und mit entsprechend weitgehenden Reformforderungen unterstrichen. Hier geht es um ganz bestimmte Bereiche, in denen die Handlungsfähigkeit der Kommission den Vertretern dieser Vorschläge offenbar zu weit geht. In der GASP wiederum kann eine verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit auch ohne nennenswerte Kompetenzen der Kommission in der öffentlichen Meinung zu einer verbesserten output-Legitimation führen. Erhöhte Akzeptanz durch Leistung des Gesamtsystems EU kommt damit auch der Kommission, ihrer Reputation und ihrer Durchsetzungsfähigkeit in anderen Bereichen zugute, in denen es um öffentliche Unterstützung geht<sup>366</sup>.

Vorschläge mit vergleichsweise geringeren direkten Auswirkungen bestehen in einer rationalen Regelung der Beziehungen der Kommission gegenüber dem EP oder organisierten Interessen. In beiden Fällen wird ein *Code of conduct* diskutiert. Das schränkt grundsätzlich die Flexibilität der Kommission ein, wird aber keine wesentlichen Beschränkungen für ihren Handlungsspielraum bringen, sondern ist eher als eine organisatorische Hilfe für die Kommission bzw. als Schutz gegen Vereinnahmung oder aggressives Lobbying zu verstehen (Mazey/Richardson 1994; Algieri/Rometsch 1994).

Auch als eine Antwort auf die bevorstehenden Erweiterungen der EU ist der Vorschlag zu verstehen, die Zahl der Kommissare zu reduzieren. Prinzipiell könnte dadurch die beschriebene Fragmentierung vermindert und dadurch die Autonomie der Verwaltungseinheiten begrenzt werden. Entscheidungen hierüber sind noch offen. Wie gezeigt wurde, ist die Kommission dann besonders stark, wenn sie indifferent, d.h. in diesem Fall besonders: wenn sie unparteiisch ist. Unparteilichkeit wird aber in einer erweiterten Union noch wichtiger, wenn angesichts gestiegener Interessendivergenzen die Vermittlung schwieriger wird und für Ausgleichszahlungen und generell Umverteilung die Mittel kaum erhöht werden. Damit muß sich die Reform der politischen Spitze der Kommission zwischen folgenden Ober- und Untergrenzen bewegen:

Nach oben besteht eine Grenze für die Zahl der Kommissare aus Gründen der Effizienz und Effektivität des Kollegs der Kommissare: Wegen des sinkenden Grenznutzens linear fortgesetzter Arbeitsteilung aufgrund wachsender Mitgliederzahlen verbietet sich die Fortsetzung der bisherigen Praxis. Das Kollegialprinzip würde zu Handlungsunfähigkeit führen. Das erleichterte zwar autonomes Verwaltungshandeln, weil die politische Führung noch weniger Orientierungs- und Kontrollfunktionen übernehmen würde. Die Kommission mit einer erkennbaren Führungsunfähigkeit und zugleich wachsender Produktion technokratischer und inkrementaler Lösungen stieße jedoch vermutlich bald an Akzeptanzprobleme und zwar nicht nur aus Gründen der Legitimität, sondern weil die Ergebnisse zu einseitig danach ausfielen, was auf diesem Weg überhaupt erreichbar ist.

Nach unten ergibt sich die Grenze aus Gründen der Repräsentation und damit der Legitimität ihres Handelns. Dies spricht gegen eine rein an funktional arbeitsteiligen Erwägungen

---

<sup>366</sup> Damit handelt es sich um den umgekehrten Effekt, der im Zusammenhang mit dem Versuch des EP beschrieben wurde, vor der Wahl 1999 die Kritik am Missmanagement der Kommission zur Verbesserung der eigenen Reputation zu nutzen, wodurch aber das Gesamtsystem diskreditiert wurde.

orientierte Entscheidung. Wird das Kollegium so klein, daß einzelne Mitgliedstaaten darin nicht mehr vertreten sind, werden betroffene Staaten verstärkt nach nationalen Auswegen an der Kommission vorbei suchen. Sie folgen dabei derselben Logik wie sie für die Kommission gezeigt wurde, die aus Mangel an formalen Rechten zur Suche nach Alternativen wie dem Ausbau ihrer informellen Strategien gezwungen ist.

Der Kompromiß einer Zwischenlösung würde fortsetzen, was auch in allen anderen Vertragsreformen und Erweiterungen bislang praktiziert wurde. Auf eine konstitutionelle Reform der Kommission wird verzichtet.

An der Funktionsweise des Entscheidungssystems setzen andere Vorschläge wie die Diskussion um das Initiativrechtsmonopol der Kommission.

In der gegenwärtigen Situation gewinnt die Union kaum an Handlungsfähigkeit, wenn dieses Recht auf die Mitgliedstaaten oder auf das EP übertragen wird. Beiden Institutionen fehlt es dafür an Voraussetzungen. Zum Ministerrat haben neoinstitutionelle Ansätze gezeigt, warum eine solche Trennung sinnvoll ist. Dem EP fehlen für weitreichende Kompetenzen wie dem Initiativrecht wichtige Voraussetzungen, vor allem aber ein europäisches Volk (Lepsius 1991, Kielmansegg 1995; 1996) und ein europäisches, transnationales Parteiensystem (Niedermayer 1992; Münch 1993). Von den möglichen Rollenverständnissen (Herzog et al. 1990:60ff) der Parlamentarier ist angesichts seiner bisherigen Verfaßtheit weniger der Vertreter der Wähler oder der Repräsentant einer europäischen Partei, eher der freie Abgeordnete und noch mehr der Sprecher gesellschaftlicher Gruppen wahrscheinlich. Unter letztere sind im besonderen Fall des EP auch nationale Parteien zu fassen. Zu ihnen haben die Parlamentarier schon aus organisatorischen Gründen eine besondere Bindung. Aufgrund dieser Einsicht ist auch innerhalb des EP die Meinung geteilt, ob das EP seine verfassungspolitische Linie auch in diesem Fall verfolgen soll.<sup>367</sup>

## F EUROPA AM DÉBUT D'UN SIÈCLE

Der Integrationsprozeß, wie er sich in den Ergebnissen zur Handlungsfähigkeit der Europäischen Kommission widerspiegelt, ist steuerbar. Den Souveränen bleiben sowohl Entscheidungsräume für Korrekturen wie für grundsätzliche Entscheidungen über die Zukunft des politischen Systems. An diesen Grundlagen der Integrationslogik hat sich nichts geändert.

Kommentatoren mit wenig Sinn für postmoderne Befunde (Caporaso 1996) treffen ein Urteil über *policy-making* der EU, das negativ gemeint ist, aber Elemente des Erfolgsrezepts der Kommission recht treffend beschreibt: „loosely knit, headless, porous, inefficient, often unpredictable and occasionally chaotic“ (Christoph 1996). Wohlwollend übersetzt verweist das Zitat auf Flexibilität sowohl in bezug auf die Zielfestlegung als auch die Wahl der Mittel,

---

<sup>367</sup> Negativ äußert sich z.B. Elmar Brok, der für das EP in der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz vertreten war. Nach seiner Meinung haben unter der gegenwärtigen Verfassung der EU alle Akteure vom Initiativrechtsmonopol der Kommission den größten Nutzen. In einer Art Krönungstheorie plädiert er dafür, erst mit einer Neustrukturierung der Organe die Voraussetzung für ein Initiativrecht beim Parlament zu schaffen.