

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.

Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Interessen und Problemlagen sowie die Fähigkeit, frühere Entscheidungen bei Bedarf zu revidieren. Genau diese Eigenschaften der Kommission werden mit der Konstruktion eines politischen Systems erzeugt, das darauf verzichtet, Regierungsfunktionen wie Repräsentation, Koordination, hierarchische Entscheidungsfähigkeit in bestimmten Situationen so zu regeln, daß sie klar zuzuordnen, zu identifizieren und damit auch zu verantworten sind. Die entstehenden Funktionslücken schließt die Kommission aus Mangel an Konkurrenz. Dort wo sie bei ihrem quasi „kommissarischen“ Handeln erkennbar - manche würden sagen „ertappt“ - wird, wird sie auch leicht zum Sündenbock, was ohnehin zu ihren Rollen gehört.

Über die genannten Faktoren zur Erklärung von Handlungsmöglichkeiten erklären sich auch regulative *patchworks* (Héritier), suboptimale Ergebnisse oder *stop and gos* des Integrationsprozesses, Hoch-Standard-Regelung und Zentralisierungen, deren Notwendigkeiten nicht unbedingt einsichtig und die nach den staatlichen Interessenlagen nicht gewünscht sind. Der zugrundeliegende Handlungsmaßstab ist eben nicht allein der Einzelfall, das Politikfeld oder das Gesamtsystem, sondern jeweils eine Kombination dieser Orientierungen. Hier hilft der Kommission, daß sie Zeit hat und nicht in einer Weise inhaltlich gebunden ist, die ihr verbietet, im Einzelfall, wiederholt oder auch über mehrere Jahre gegen ein Interesse auf einer dieser Ebenen zu verstoßen, wenn es ihr auf einer anderen nützt. Das bedeutet, daß der Vorwurf fehlender Politikfeldkonzepte und die institutionelle Unmöglichkeit, derartige Konzepte dann auch umsetzen zu können, eigentlich am Problem vorbeigehen. Die Kommission ist in vielen Bereichen erfolgreich, weil sie solche Konzepte nicht rigide verfolgt, sondern situativ handelt. Oder weil sie solche Konzepte zwar nach außen präsentiert, aber dennoch situativ auch dagegen zu handeln vermag.

Ein Ergebnis in bezug auf das Gesamtsystem und die Logik von Integration ist deshalb auch, daß die Diskussionen über eine Verbesserung der Funktionsweise der Gemeinschaft teilweise ins Leere laufen. Es geht nicht darum, wie die Kontrollmöglichkeiten verbessert werden können oder wie man das Subsidiaritätsprinzip justitiabel macht, wie man die Kompetenzen neu sortiert oder ob man in Einzelfällen Kompetenzen auch wieder zurücknimmt. Solange die Offenheit des Integrationsziels dem Grundkonsens der Staaten entspricht, ergeben sich daraus Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommission. Denn solange Integration als Selbstzweck Ziel ihres Handelns sein kann, hat die Wahrung des *status quo* ebenso ungünstige Chancen wie die Orientierung an der Sachlogik eines Politikfeldes oder an der einer Einzelentscheidung. Die Ergebnisse lassen sich immer in einen funktionalen Kontext stellen und vertraglich begründen.

So wie die EU gegenwärtig funktioniert, kommen schrittweise Integrationsentscheidungen zustande. Im verflochtenen System überwiegt jedoch die gegenseitige Kontrolle und Abhängigkeit der beteiligten Akteure ihre individuelle Handlungsfähigkeit. Kommission und EP werden deshalb gezwungen, sich Ausweichmöglichkeiten zu suchen und informelle Techniken zu entwickeln, um ihre Aufgaben zu erfüllen und ihre Interessen zu verwirklichen. Im Fall des EP argumentiert Brok (1996), besäße das Parlament keine ausreichenden Kompetenzen, würde es sich wie ein „Studentenparlament“ gebärden. In den Bereichen mit „echten“ parlamentarischen Rechten sei das EP hingegen ein verlässlicher Partner, der sich an die Regeln und die Gepflogenheiten einer entwickelten demokratischen Kultur halte. Zumindest der erste Teil des Arguments läßt sich auch für die Kommission sowohl

theoretisch als auch empirisch bestätigen. Ob jedoch tatsächlich eine formale Aufwertung notwendigerweise einhergeht mit einem Verzicht auf den Einsatz informeller Ressourcen, die in höherem Maße der Kontrolle entzogen sind und auch nicht in selbem Umfang verantwortet werden müssen, darf bezweifelt werden. Zum einen geht nach dem bisher Gesagten eine solche Bewertung von richtigem - formalem - und falschem - informellem - Handeln von einem kaum nachvollziehbaren Politikbegriff aus. Zum anderen unterstellt diese Selbstbeschränkung ein Kalkül, daß entweder mit den formalen Rechten ein Ideal erreicht werden kann, das unterhalb der aus maximalem Mitteleinsatz resultierenden Möglichkeiten liegen müßte, oder es winkten für den Verzicht auf dieses Maximum Kompensationschancen auf einem anderen Gebiet (Stabilität, Verlässlichkeit, symbolische Politik, formale Gegenleistungen, etc.), die diesen Verzicht rechtfertigen würde. Daher ist aus dem angenommenen Kalkül der supranationalen Organe eine solche Selbstbeschränkung wenig wahrscheinlich.

Kehrt man die Perspektive um, so zeigt sich, daß die Mitgliedstaaten davon profitieren, eine eigennutzenorientierte Institution wie die Kommission an prominente Stelle des politischen Entscheidungssystems gestellt zu haben. Nicht eine Superbürokratie ist das Problem, sondern die Selbstblockade der souveränen Staaten. Hinzu kommt das Verantwortungs-, Akzeptanz- und Legitimitätsproblem der stattdessen geschaffenen Form von *governance*. Ohne Hilfe der Kommission träfen die Befunde der steuerungspessimistischen Analysen ungemildert zu. Mit ihrer Hilfe gewinnt die EU Handlungsfähigkeit und erreicht flexible Lösungen.

Die neue Form des Regierens entspricht weder der eines supranationalen Staates, noch läßt sich erkennen, daß die Staaten bei zunehmender Verflechtung und Fusion diesen Prozeß und kontrollieren und die „Herren der Verträge“ bleiben, die sie bei Vertragsschluß gewesen waren. Die EU mag unter diesen Bedingungen Steuerungsleistungen erbringen und auch dem Nationalstaat neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Orientierungsleistungen sind hingegen schwach entwickelt und mit der Fortschreibung dieser Verfahren wächst die Gefahr, daß die verschobene Behandlung des Legitimitätsproblems sich nicht mit Effektivität ausgleichen läßt. Die neue Form des Regierens hat die Züge eines ephemeren Kunstwerks, wenn schon in die Vertragskonstruktion, auf der es beruht, seine Revision festgeschrieben ist. Es scheint, als ob es in Europa in dieser Weise weitergeht. Manche plädieren gar für die feste Einrichtung einer Revisionskonferenz zur Organisation des permanenten Umbaus. Daher erweist sich die Beschreibung der EU als ein stabiles Provisorium (von Bogdandy 1993) als überzeugend, zumal es sich offensichtlich um keine Fehlkonstruktion handelt<sup>368</sup>: Kompetenzerweiterung *partout* ist Ergebnis politischer Entscheidung.

---

<sup>368</sup> Auch Autoren mit unterschiedlichen Sichten sind sich darin einig, daß die EU in ihrer heutigen Art gewollt ist (Moravcsik 1993; 1995; Pitschas 1994; Tömmel 1994; Corbey 1995; Caporaso 1996).