

Ulrich Brückner

Kompetenzerweiterung *partout* –

Die Europäische Kommission im Prozeß der
Europäischen Integration

Eingereicht als Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien
Universität Berlin im Jahr 1997

ZUSAMMENFASSUNG

Aus akteursorientierter Perspektive geht es um die Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission im Prozeß der Europäischen Integration. Dabei wird Handlungsmöglichkeit nicht mit formalen Kompetenzen gleichgesetzt. Es wird untersucht, wie die Kommission agiert, auch ohne formale Rechte zu besitzen, wie sie Beschränkungen überwindet und wie sich dadurch Umfang und Reichweite europäischer Politik ausdehnt.

Spezifika des Integrationsprozesses werden unter der Perspektive von Konstanz und Wandel vorgestellt, anschließend integrationstheoretische Ansätze mit Blick auf die Rolle der Kommission diskutiert und ein eigener Ansatz entwickelt. Zwei Hintergrundvariablen - Akteurseigenschaften und die Bedingungen für eigendynamische Prozesse - werden eingeführt und begründet. Eigennutzenorientierung und Gründungszweck dieser Institution decken sich, worüber „strategische Indifferenz,“ als eine Handlungsorientierung erklärt werden kann. Jenseits der Akteursdisposition läßt sich eine Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten durch funktionale Zusammenhänge wie spill-over- und externe Effekte erklären.

Die Stellung der Kommission im Entscheidungssystem, Spektrum und Reichweite ihrer Aufgaben, die integrationsfördernde Kraft europäischen Rechts, vor allem aber zwischen Akteursarenen und Strategien wählen zu können und dabei formale mit informellen Ressourcen zu koppeln, machen die Kommission zu einer zentralen Figur im Integrationsprozeß. Dies zeigten schon diverse Fallstudien. Hier geht es aber um den über Politikfeldspezifika hinausgehenden Versuch einer generalisierenden Erklärung für die Rolle der Kommission. Die Bewertung dieser „Kompetenzerweiterung *partout*“ führt zum Schluß, daß trotz oder gerade wegen der Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten keine verbesserte Qualität europäischer Politik die Folge ist. Die Kommission stößt wegen ihres Integrationserfolges an Grenzen von Effizienz und Legitimität. Dies ist weniger ein Problem der Kommission als der Regierungen, die als „Herren der Verträge“ entscheiden müssen, auf wieviel einzelstaatliche Kontrolle sie zugunsten einer handlungsfähigeren und legitimen europäischen Entscheidungsstruktur verzichten.

SUMMARY

With a focus on the role of the European Commission it is argued, why the process of European integration shows a parallel development with an enlargement of competences and an increasing scope of political options for the Commission. These options are not simply legal competences. From a political science perspective it is more interesting to study how the Commission manages to overcome obstacles and legal restrictions. This leads to wider and deeper Europeanization of national politics and policies.

The process of European integration is described in the perspective of permanence and change. Than theoretical approaches to explain the role of the Commission are discussed. As a result a new approach is presented. It starts with two background variables, the qualities of the analyzed actor and the preconditions for self-running processes. Self-interest orientation and the main aim to create a supranational actor like the Commission are widely overlapping. This leads to an explanation of strategic indifference as an orientation for the Commission`s work.

As an additional source for a wider range of options functional relations like spill-overs and external effects are discussed.

The European Commission plays a central role in the process of European integration for several reasons: her position in the EU polity, the range and depth of her tasks, the functioning of European law with a bias in favour of integration, especially the Commission`s freedom to choose between different arenas of actors and different strategies. This result is presented by several case studies. The study offers a more general explanation beyond the conditions of the different European policies. The analysis of the process of "widening competences *partout*" shows that more political options do not lead to a higher quality of European politics. Memberstates react on their deminished influence with an insufficient supply of ressources for the European level. The aims for European integration stay underdetermined. The Commission`s success in Europeanization creates problems in terms of efficiency and legitimacy. This is less a problem for the Commission and more a question of responsibility for the memberstates. They have to decide, how much national control over European development they accept to give up for the sake of a more effective and legitimate European system of decision-making.

INHALT

Inhalt.....	2
Vorwort.....	4
Einleitung.....	6
A Europäische Integration: System-, Akteurs- und Policyentwicklungen.....	12
A.1 Konstanz und Wandel.....	12
A.1.1 Die Polity- und Politicsperspektive.....	12
A.1.2 Die Akteursperspektive.....	21
A.1.3 Die Policyperspektive.....	24
A.2 Reformnotwendigkeiten und Reformkonsens.....	27
B Erklärungsversuche: Traditionelle Ansätze und traditionelle Beschränkungen.....	30
B.1 Forschungsperspektiven und Integrationsentwicklung.....	30
B.2 Die Betonung des Supranationalen.....	32
B.2.1 Funktionalismus.....	32
B.2.2 Neofunktionalismus.....	34
B.2.3 Neofunktionalistische Weiterentwicklungen.....	39
B.2.4 <i>Dialectical functionalism</i>	40
B.3 Die Betonung auf Staaten und Regierungen.....	43
B.4 Differenzierungen und Weiterentwicklungen.....	44
B.4.1 Die Fusionsthese.....	48
B.4.2 Andere staatszentrierte Sichten.....	51
B.4.3 <i>Liberal Intergovernmentalism</i>	52
B.4.4 Politikverflechtungsfalle und Entscheidungslücke.....	57
B.5 Die Betonung des Informellen.....	60
B.5.1 <i>Policy-Networks</i> und Netzwerkansätze.....	61
B.5.2 Normative und metaphorische Verwendung des Netzwerkansatzes.....	65
B.5.3 <i>Governance</i> -Ansätze.....	67
B.6 Die Betonung von kulturellen und kommunikativen Aspekten.....	68
B.6.1 Verschiedene Sichten.....	68
B.6.2 Reflektionismus.....	70
C Entscheidungslogiken: <i>Setting the Stage</i>	73
C1 Die Akteurin ohne Eigenschaften? Merkmale und Interessenlagen der Kommission.....	73
C.1.1 Die Kommission als Institution, Organisation und Akteurin.....	73
C.1.2 Handlungsmöglichkeiten und Handlungsfähigkeit.....	75
C.1.3 Eigeninteressen und Selbstbeschränkung.....	77
C.1.4 Empirische Überprüfbarkeit.....	79
C.1.5 Strategische Indifferenz.....	80
C.1.6 Opportunismus.....	84
C.1.7 Vertragsziele und Aufträge: Zur Priorität des Integrationsziels.....	87
C.1.8 Entscheidungslogische Konsequenzen.....	90
C.1.9 Rationalitätskriterien und Leitideen.....	93
C.2 Tentative Politik und die Gunst der Stunde: Erweiterung von Handlungsfähigkeit auch ohne aktive Steuerung.....	96
Schaubild 1: Prozeßtypen, die eine Ausweitung von Handlungsfähigkeit der Kommission unterstützen.....	106
D Handlungslogiken: Strategien der Kommission.....	108
D.1 Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten im formalen System.....	108
D.1.1 Die Funktionen der Kommission.....	108

D.1.1.1 Ideenschmiede, Motor oder Makler: Das Initiativrechtsmonopol der Kommission	108
D.1.1.2 Die Hüterin der Verträge: Monitoring-Aufgaben der Kommission.....	113
D.1.1.3 Die Rolle der Kommission bei der Implementierung	116
D.1.2 Organbeziehungen.....	118
D.1.2.1 Kommission intern: <i>agents and entrepreneurs</i>	118
D.1.2.2 Ein erstes Tandem: Rat und Kommission.....	124
D.1.2.3 Interadministrative Kontakte.....	131
Schaubild 2: Verwaltungsmodelle im EG-Mehrebenensystem	136
D.1.2.4 Ein zweites Tandem: Europäischer Gerichtshof und Kommission...	140
D.1.2.5 Europäisches Parlament und Kommission.....	147
D.1.3 Besonderheiten des politischen Systems und der Rechtsgemeinschaft.	150
D.1.3.1 Rechtsprinzipien und Abrundungskompetenz.....	150
D.1.3.2 Die Bedeutung unterschiedlicher Entscheidungsregeln im Rat	155
D.1.4 Schlußfolgerungen.....	158
D.2 Informelles Handeln und <i>networking</i>	162
D.2.1 Netzwerktypen und ihre Merkmale	162
D.2.2 Motive und Aktivitäten.....	164
D.2.3 Europäische Interessenlandschaft und die Rolle der Kommission.....	173
D.2.4 Handlungsmöglichkeiten durch informelle Aktivitäten.....	177
D.2.5 Schlußfolgerungen.....	180
Schaubild 3: Netzwerktypen und ihr Nutzen für die Ziele der Kommission.....	181
D.3 Strategien der Kommission als <i>flexible responses</i>	184
D.3.1 Formale Erweiterungen des Handlungsrahmens.....	184
D.3.2 Inkrementale Integrationsschritte durch Rechtsetzung	186
D.3.3 Nachfrage nach Steuerungsleistungen.....	191
D.3.4 Zuwachs an Differenzierung und Intransparenz.....	192
D.3.5 Verzicht auf Konsistenz und Konzepte	193
D.3.6 Einflußnahme auf Akteure	196
D.3.7 „Öffnen“ und „Schließen“ als Verteilungspolitik.....	198
D.3.8 Ungleichgewichte und gesellschaftliche Agenten.....	201
D.3.9 Moravcsiks Erklärung supranationaler Gestaltungsspielräume.....	202
D.3.10 Defensive Strategien und Möglichkeiten der Besitzstandswahrung	206
E Ergebnisse und Herausforderungen: Reform der EU und Reform der Kommission?	
.....	208
E.1 Erweiterung von Handlungsfähigkeit.....	208
E.2 Reformvorschläge und Folgen.....	217
F Europa am début d'un siècle	222
Literatur.....	225
Zusammenfassung	252
Summary.....	253
Lebenslauf.....	254

VORWORT

Kompetenzerweiterung partout ist Titel und zentrale These der vorliegenden Arbeit, die Weihnachten 1996 fertiggestellt und als Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin angenommen wurde. Aus den Funktionsweisen des politischen Entscheidungssystems der EU, den Interpretationsspielräumen in bezug auf die Aufgaben der Europäischen Kommission, ihren Wahlmöglichkeiten hinsichtlich ihrer Strategien und ihrer Partner, sowie ihrer formalen und informellen Kompetenzen wird erklärt, wie es zu einer immer weitergehenden Ausdehnung von Europäischer Integration und zugleich von Spielräumen der Europäischen Kommission kommt.

Für diese Entwicklung werden aber auch die Grundbedingungen benannt: Staaten, als nach wie vor zentrale Akteure im Integrationsprozeß, ändern nichts Wesentliches an den Funktionsbedingungen des Entscheidungssystems. Und die Kommission bewältigt ihren Integrationserfolg mit den damit verbundenen Aufgabenerweiterungen und -verschiebungen.

Für den Untersuchungszeitraum bis zur Regierungskonferenz 1996 konnte argumentiert werden, daß diese Bedingungen erfüllt waren. Seitdem haben wesentliche Veränderungen des politischen Entscheidungssystems in vertraglicher, mehr aber noch in politisch-atmosphärischer Hinsicht stattgefunden, die gerade diese Bedingungen berühren. Hervorgehoben seien nur die Betrugsvorwürfe und der Rücktritt des Kollegs der Kommissare, was gravierende Schäden für die Reputation der Kommission hinterließ.

Dennoch wurde die Arbeit nicht vollkommen neu geschrieben. Sie versteht sich vielmehr als ein Beitrag zur Erklärung, warum seit Amsterdam gravierende Einschnitte in die Spielräume der Kommission vorgenommen wurden und sich heute, im Sommer 1999, die Situation eher umgekehrt darstellt als zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Dissertation. Von der neuen Kommission unter Romano Prodi wird nun erhofft, daß er die Kommission wieder zu einer handlungsfähigen und angesehenen Institution macht. Das Problem ist gegenwärtig eher ihre Handlungsschwäche infolge der Ereignisse seit dem Gipfel von Amsterdam 1997, weniger die Sorge um eine zu weit gehende Zentralisierung öffentlicher Aufgaben und der Machtzuwachs einer europäischen Superbürokratie.

Technisch bedeutet das, daß die Vertragsartikel in doppelter Numerierung für den Vertrag von Maastricht und die Neufassung von Amsterdam angegeben sind. Sekundärliteratur und besonders neuere Forschungen wurden ausdrücklich nicht in den Text eingearbeitet, lediglich in wenigen Einzelfällen wurde Literatur nach 1997 eingefügt, wenn es zum besseren Verständnis nutzbringend erschien. Insgesamt sollte aber der Gesamteindruck unverändert bleiben, mit dem die Argumentation auf dem Kenntnisstand des Winters 1996/97 vorgeführt worden war. Neu ist hingegen die Einführung der Ergebnisse von Amsterdam und eine Schlußbetrachtung, die sich ausdrücklich mit den erheblichen Veränderungen seit der jüngsten Vertragsreform befaßt und die Wertungen der Dissertation mit dem heutigen Kenntnisstand diskutiert.

Meinen beiden Gutachtern, Herrn Prof. Dr. Michael Bolle und Herrn Prof. Dr. Wolfgang Wessels gilt mein ganz besonderer Dank. Meinem Doktorvater Michael Bolle verdanke ich vorzügliche Arbeitsbedingungen an der FU Berlin. Mein Dank dafür schließt meine Kolleginnen und Kollegen ein. Von der langjährigen Zusammenarbeit mit Michael Bolle habe

ich vielfältig profitiert. Ich fand immer einen kritischen Zuhörer für meine Überlegungen. Vor allem gab er mir Spielraum und Orientierung. Von Wolfgang Wessels habe ich über Europäische Integration viel gelernt und bin ihm darüber hinaus persönlich dankbar für seine Aufmerksamkeit, seine Kollegialität und sein Hilfsbereitschaft.

Einen ausdrücklichen Dank möchte ich auch an die Gesprächspartner der Europäischen Kommission richten, die mir in persönlichen Gesprächen sowie in öffentlichen Diskussionen einen Eindruck von der Denkweise und dem Rollenverständnis einzelner Mitarbeiter dieser supranationalen Organisation vermittelt haben, ohne den diese Arbeit in dieser Weise nicht entstanden wäre.

Meiner Frau danke ich für ihre Geduld, weil das unter den vielen anderen Währungen, die für eine Dissertation zu entrichten sind, eine besonders knappe Ressource war. Nicht minder wichtig war, wovon es auch reichlicher gab: ihre Liebe und ihre Energie.

Ich danke den vielen offenen Ohren meiner Freunde, besonders Muck, Rebecca, Mariette und Gabi, die mir die Chance gegeben haben, zu hören, was ich denke und mir wertvolle moralische, technische, kulinarische und fachliche Unterstützung zuteil werden ließen.

Meinen Eltern danke ich besonders, weil es ohne sie nicht so weit gekommen wäre (und das ist nicht biologisch gemeint) und weil wir gemeinsam ein in mehrerlei Hinsicht besonders schwieriges Jahr erfolgreich gemeistert haben. Dafür widme ich ihnen diese Arbeit.