

A EUROPÄISCHE INTEGRATION: SYSTEM-, AKTEURS- UND POLICYENTWICKLUNGEN

A.1 Konstanz und Wandel

A.1.1 Die Polity- und Politicsperspektive

Integration war das Ziel der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften. Mit diesem Auftrag wurde die Kommission eingerichtet und später metaphorisch als „Motor der Integration“ bezeichnet. Weil die Klärung des Verständnisses von Integration eine wesentliche Voraussetzung für das Verständnis von „Erweiterung der Handlungsfähigkeit“ ist, soll dieser Begriff hier näher betrachtet werden.

Das vertragliche Integrationsziel „immer engerer Zusammenschluß“ ist ein Beispiel für die gemeinschaftliche Praxis, bei zentralen Begriffen auf die unterschiedlichen Sichten in den einzelnen Mitgliedstaaten insofern Rücksicht zu nehmen. Deswegen wird ein weiter Auslegungsspielraum gelassen, der theoretisch eine unbegrenzte Anzahl an Interpretationsmöglichkeiten zulässt. Nicht nur die mittlerweile 15 einzelstaatlichen Regierungen haben ein je eigenes Verständnis von Integration. Auch in den pluralistischen Systemen der Mitgliedstaaten existiert keine einheitliche und keine verbindliche Definition, sondern idealtypisch gesprochen bildet sie sich in den gesellschaftlichen Willensbildungsprozessen permanent neu.

Mit der Betonung des Prozeßhaften und der Veränderbarkeit des Begriffs ist eine weitere Besonderheit der Gemeinschaft verbunden. Der Umfang an Regelungsbereichen und die jeweilige Tiefe variieren einerseits nach Politikfeldern, zum anderen dehnt sich die Rechtsgemeinschaft beständig aus. Damit nimmt die unmittelbare Betroffenheit von europäischer Politik zu und es erwachsen umgekehrt Individualrechte für die Menschen in der Gemeinschaft. Derartige Individualbeziehungen sind hingegen im Völkerrecht nicht üblich. Durch das Wachstum solcher individuellen Rechte, Pflichten und Betroffenheiten wird Integration konkreter erfahrbar und im Grunde unvermeidlich, weil sie nahezu allen Lebensbereichen in unterschiedlicher Weise präsent ist.

Damit läßt sich jedoch lediglich festhalten, daß die „Verfassungs“wirklichkeit⁷ der Gemeinschaft nicht nur viele Integrationsbedeutungen kennt, sondern daß der Begriff einer jener polyvalenten und unterdeterminierten Begriffe ist, die von großer Bedeutung für die Herstellung von gemeinsamen Entscheidungen ist. Der hier verfolgten Annäherung an begriffliche Klarheit dient das jedoch kaum.

Mit dem Begriff „Integration“ soll im folgenden verstanden werden, daß Bereiche, die bisher der Einflußnahme durch europäische Institutionen entzogen waren, entweder der Rechtsetzung geöffnet werden oder mit den Zielen europäischer Politik

⁷ Der Begriff bezieht sich auf die für Staaten gebräuchliche Unterscheidung zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit, d.h. die politisch praktizierte Anwendung der geschriebenen Verfassung. Das Primärrecht, das für die Gemeinschaften und die Union die Funktion einer Quasi-Verfassung hat, ist nach wie vor keine Verfassung. Einige Autoren und Politiker gehen sogar davon aus, daß eine Verfassung überhaupt verzichtbar ist. Zur Verfassungsdiskussion vgl. Spinelli 1966; Schwarze/Bieber 1984; Wieland 1991; von Bogdandy 1993d; Brüggemeier 1994.

„gemeinschaftsverträglich“ gestaltet werden und in der Folge zumindest die Möglichkeit zulassen, dort Recht zu setzen.

Die Europäisierung von Politikfeldern und einzelnen Problemen schließt nicht aus, daß neben der Beteiligung der supranationalen Ebene am Entscheidungsprozeß nicht auch internationale Lösungen, eine innerstaatliche Dezentralisierung oder eine Übertragung von Aufgaben auf gesellschaftliche Gruppen oder auf individuelle Eigenverantwortung möglich wäre, um den gewünschten politischen Mehrwert zu erreichen.

Im Unterschied zu rein wirtschaftlichen Integrationsdefinitionen (Glastetter 1996) beschränkt sich der hier vertretene Integrationsbegriff nicht auf das Interesse an Wohlfahrtssteigerung und die Formen ökonomischer Integration (Balassa 1965; Behrens 1981). Denn neben der ökonomischen, politischen und der rechtlichen Dimension hat der Begriff eine sozialpsychologische Seite. Damit bedeutet Integration auch und mit fortschreitenden rechtlichen politischen und ökonomischen Entwicklungen immer mehr, daß die politischen und kulturellen Orientierungen der Europäer erweitert werden. Identitäten bestehen, bildhaft gesprochen, nicht mehr nur aus den konzentrischen Kreisen Ich, Familie, Gemeinschaft, Gemeinde, Region, Staat, sondern auch einer überstaatlichen Ebene. Europa wird ein Teil einer mehrschichtigen Identität und ist nicht nur eine abstrakte historische, kulturelle oder geographische Größe, die sich von der Zugehörigkeit zur Welt nur unwesentlich unterscheidet.

Ein Integrationsschritt liegt dann vor, wenn

- die Vertragsziele entweder durch das Handeln von Akteuren oder durch exogene akteursunabhängige Entwicklungen erreicht werden,
- europäisches Recht gesetzt wird, oder
- nationale Regelung, die bisher gemeinschaftliche Einflüsse ausgeschlossen haben, in der Weise angepaßt, ersetzt oder überlagert werden, daß sie gemeinschaftsverträglich werden,
- gemeinschaftsverträgliche Regelungen also auch unabhängig vom Zutun der europäischen Ebene vereinbart werden,
- keine Regelungen getroffen werden, aber im „vorrechtlichen“ politischen Bereich oder innerhalb gesellschaftlicher Subsysteme Gestaltungsspielräume für künftige Rechtsetzungen geschaffen werden,
- die Handlungen staatlicher Akteure oder gesellschaftlicher Akteure sich auf eine europäische Politik beziehen, wodurch ihre Zielsysteme, ihre Werthaltungen oder ihre Identitäten verändert werden.

Zu Integration im hier definierten Sinne gehört hingegen nicht die Festlegung auf

- eine politische Finalität,
- die Bewertung eines Politikergebnisses über ex ante festgelegte politische Kategorien,
- die Gleichsetzung von „Integration“ mit „Harmonisierung“ im Sinne von Einheitsregelung,
- oder die Beschränkung auf einen Prozeß der formalen Übertragung von (nationalen oder substaatlichen) Rechten auf eine supranationale Ebene im Sinne eines Nullsummenspiels.

Derartige Einschränkungen erscheinen definitorisch zu eng, weil Integrationseffekte infolge eigendynamischer Entwicklungen und ohne einen politischen Impuls aus Brüssel als

notwendige Voraussetzung in diesem Verständnis nicht berücksichtigt werden.⁸ Und sie sind zu eng, weil sie sich auf bestimmte „richtige“ Integrationsschritte vorab festlegen, statt eine Optionsvielfalt bei den Entwicklungsrichtungen und Politikergebnissen zuzulassen.

Dagegen folgt die hier vertretene Definition dem Integrationsverständnis Jean Monnets, der als Aufgabe der europäischen Gemeinschaften nicht die Koordination von Staaten, sondern die Vereinigung von Menschen sah (Monnet 1988).

Für das Handeln der Kommission bedeutet das, daß sie nicht darauf beschränkt ist, rechtliche Regelungen zu erreichen. Wenn ihr Ziel nicht ausschließlich darin besteht, den *acquis communautaire*⁹ quantitativ zu erweitern und die Interessen der Regierungen zu befriedigen, sondern auch eine „lebendige Gemeinschaft“ zu fördern, dann hat das umgekehrt Konsequenzen für die Bewertung des Politikerfolgs bzw. -mißerfolgs der Kommission.

„Integrationistisch“ orientiert kann die Kommission nach dieser Definition deshalb sein, weil bei dieser Orientierung der vertragliche Auftrag (Integration) und ihre Eigeninteressen (Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten) übereinstimmen. Die Kommission profitiert dabei von gesellschaftlichen Entwicklungen wie der Europäisierung von organisierten Interessen, der Nachfrage nach europäischen Regelungen, den veränderten Zielsetzungen aufgrund europäischer Anreize oder grenzüberschreitenden Aktivitäten und Netzwerken. Denn hierdurch wird die Akzeptanz von europäischer Politik und europäischem Recht gefördert. Überdies wird die Kommission und die europäische Ebene insgesamt handlungsfähiger, wenn sie nicht auf ihre wenigen zentralen Ressourcen beschränkt bleibt, sondern durch Koordination, Bündelung, Vermittlung etc. staatliche, substaatliche und gesellschaftliche Ressourcen nutzt, ohne sie den bisherigen Trägern notwendig zu entziehen.¹⁰

Die Geschichte der europäischen Integration wird oft als eine Abfolge von Höhen und Tiefen beschrieben¹¹. Nach diesem gedanklichen Bild wechseln sich Phasen der Zustimmung zu europäischer Politik und zur Suche nach europäischen Lösungen für öffentliche Aufgaben und Probleme ab mit Phasen, in denen der Gemeinschaft skeptisch begegnet wird, kaum europäische Entscheidungen getroffen werden und die Suche nach nationalen Lösungen überwiegt. Dabei beschränkt sich Einstellungswandel nicht nur auf die europäischen

⁸ Die wachsende Europäisierung in einer Vielzahl gesellschaftlicher Lebensbereiche, wie z.B. dem professionellen Sport, wo die bisher nationalen Ligen von europäischen überlagert werden, verläuft ganz im Sinne der Integrationsidee eines immer engeren Zusammenschlusses, ohne daß es hierfür einer europäischen Politik bedurfte. Das bedeutet nicht, daß solche Entwicklungen nicht auch durch (europäische) Politik befördert werden könnten.

⁹ Helen Wallace faßt darunter "the accumulated obligations and commitments agreed under treaties and legislation of the EC over years" (Wallace 1996b:52).

¹⁰ Aus diesem Mißverständnis rührt ein großer Teil der Skepsis gegenüber der Funktionsweise der Gemeinschaft. Es geht nicht um die formale Übertragung von Souveränität auf eine supranationale Behörde. Vielmehr bündeln die Mitgliedstaaten ihre Ressourcen zu bestimmten und begrenzten Zwecken, ohne dabei vollständig die Kontrolle und die Möglichkeiten aus der Hand zu geben, auf den Politikprozeß Einfluß zu nehmen.

¹¹ Wessels (1996a) zeigt hierzu graphisch, wie die Integrationsgeschichte aus konkurrierenden theoretischen Sichten jeweils einen anderen Verlauf erhält.

Gesellschaften¹². Auch die nationalen Eliten zeigen unterschiedliche Haltungen zur Integration¹³.

Eine solche Phasenheuristik leitet in die Irre, weil sie suggeriert, ein Tief bedeute Rückverlagerungen von Kompetenzen oder einen vollkommenen Stillstand von Integration. Stattdessen erreicht in bestimmten Zeiten die artikulierte Zustimmung zu europäischen Regelungen ihren Tief- oder Höhepunkt, ohne daß sich daraus zwingend unmittelbare Folgen für den weiteren Fortgang des Prozesses ergeben müssen. Noch weniger gilt das für Rückverlagerungen von europäischen Entscheidungsrechten auf die nationale Ebene. Hierfür gibt es faktisch keine nennenswerten Beispiele¹⁴. Vielmehr lassen sich zu jeder Zeit seit Gründung der Gemeinschaften in den 50er Jahren Ausweitungen der europäischen Rechtsetzung feststellen. Der *acquis communautaire* wächst beständig. Zwar fallen in einigen Fällen die hohe Zustimmung für europäische Politik mit einem quantitativen Anstieg von Entscheidungen zusammen. Insgesamt läßt sich aber für die gesamte Zeit der europäischen Gemeinschaftsentwicklung erkennen, daß europäische Politik sich relativ unabhängig von der Akzeptanz der europäischen Öffentlichkeiten entwickelt. Eine Erklärung für diese Beobachtung besteht in den Zeitverzögerungen, mit denen sich politische Einstellungen ändern¹⁵ (Sabatier 1993). Trotz der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, mit der Integration ausgeweitet und vertieft wird und trotz der schwankenden Einstellungen zu europäischer Politik entwickelt sich aber nicht nur der formale Regelungsbereich kontinuierlich fort. Auch für den Ausbau der informellen Beziehungen in der Gemeinschaft läßt sich dieser Trend beobachten. Ein weiterer Grund dafür, daß die artikulierte Akzeptanz nicht mit den Integrationsfortschritten direkt korreliert, liegt in dem Unterschied zwischen Reden und Tun, wie ihn Hirschman (1975) in seinem *voice* und *exit*-Ansatz definiert.

Als ein Wandel neben der Konstanz von Ausweitung und Vertiefung von Integration - ohne hier bereits nach Ursachen und Folgen zu trennen - lassen sich die unterschiedlichen formalen Formen der Integration, die Entscheidungsregeln, die Zahl der Mitglieder, der Aufgabenbereiche und der Regelungsmöglichkeiten festhalten.

¹² Zur Begründung dieses Plurals und der dahinter stehenden Annahme, daß eine europäische Gesellschaft bislang nicht existiert vgl. die soziologischen Arbeiten von Lepsius 1991; Münch 1994 oder die verfassungsrechtliche Position des BVerfG bzw. Kirchhof/Hommelhoff 1994.

¹³ Auf diese Unterscheidung wird hier deswegen Wert gelegt, weil bestimmte Theorierichtungen von einer konstanten Zustimmung der europäischen Eliten zur Integration ausgehen und hierüber die Dynamik des Einigungsprozesses zu erklären versuchen.

¹⁴ Einen ebenso seltenen wie politologisch interessanten Fall nennt Schink (1993): Erst erreichte die Kommission über das ERASMUS-Programm eine Ausdehnung ihrer Handlungsmöglichkeiten auf bestimmte Bereiche der Hochschulpolitik und etablierte erfolgreich neue Kontaktstrukturen mit und zwischen den europäischen Partneruniversitäten. Als dann wegen des Erfolgs des Programms und seiner hohen Partizipationsnachfrage ein Trend zum weiteren Ausbau erkennbar war, schlug der damalige Kommissionspräsident Delors vor, im Rahmen der Subsidiarität das Programm wieder auf die staatliche oder substaatliche Ebene zurückzuverlagern. Im Ergebnis hätte das bedeutet, daß die Kommission als Koordinator nach wie vor über ihre Steuerungsressource Hochschulnetz verfügt hätte, daß aber die Kosten rückverlagert worden wären und zugleich die zuständige staatliche oder Länderbehörde in ihrem Gestaltungsspielraum eingeschränkt worden wäre.

¹⁵ Aus diesem Grund können die positiven Erwartungen an den Binnenmarkt ab Mitte der 80er Jahre über die eigentliche Gesetzgebungsphase zur Umsetzung des legislativen Programms des Binnenmarkt-Weißbuchs hinauswirken und die Diskussion um Maastricht 1991 noch mitbestimmen. Während es umgekehrt sein kann, daß die negativen Bewertungen der Gemeinschaft während der Ratifizierung der Maastrichter Verträge und die Kritik an der EU wegen ihres Verhaltens im Krieg in Ex-Jugoslawien die Diskussion um die Regierungskonferenz 1997 beeinflusst.

Nach der relativ weiten Definition von Integration zeigen sich somit stetige Fortschritte für dieses Ziel. Die Bereiche, wo europäisches Recht gesetzt werden kann, wuchsen nicht linear, wurden aber zahlreicher. In bereits europäisierten Handlungsfeldern wurde die Reichweite der Einflußmöglichkeiten ausgedehnt. Und schließlich änderten sich die Beziehungsmuster und die Zahl der Kontakte zwischen europäischen und nationalen Akteuren, sowohl was staatliche als auch was gesellschaftliche Stellen betrifft. Wenn dabei von einer permanenten Entwicklung die Rede ist, so bedeutet das nicht eine quantitative oder qualitative Konstanz. Vielmehr ist entscheidend, daß es *de facto* und *de jure* keine Rückschritte gibt. Gleichzeitig läßt sich ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen und „eine ungebrochene Kontinuität und Stabilität nationalstaatlicher Ordnungen und nationalstaatlicher Politik zu beobachten“ (Rieger 1995:349).

Hinsichtlich der Erscheinungsform der europäischen Integration besteht ein großer Unterschied zu den politischen Systemen der Mitgliedstaaten. Die beständige Ausweitung von europäischer Regelung, was auch die Kompetenz einschließt, bestehende nationale Regulierungen aufzuheben, folgt keinem Plan. Sie geschieht in erster Linie fallweise, pragmatisch und inkremental, wie es im EU-Jargon bezeichnet wird. Die Folgen für das Bild des Gesamtsystems sind offensichtlich. Die EU schafft keinen Durchbruch in Richtung auf einen Idealtypus eines staatlichen oder internationalen Modells. Umgekehrt kollabiert sie nicht¹⁶ und entspricht eher der Vorstellung eines stabilen Provisoriums (von Bogdandy 1993a, 1993b). Provisorium, Fehlkonstruktion, Gebilde *sui generis*, usw. sind jedoch alles Vorstellungen, die sich definitorisch auf nationalstaatliche Modelle oder auf historische Vorbilder von Staatswerdungen beziehen. Hier soll jedoch versucht werden, von diesen normativen Vorgaben losgelöst, die Offenheit des Integrationsprozesses ernst zu nehmen und nicht ein Defizit zu proklamieren, das erst aus Sicht eines nationalstaatlichen Modells ein solches ist.

Durch die Ausdehnung der Aufgaben und die Zahl der Mitglieder weist das Gesamtsystem eine wachsende Differenzierung auf¹⁷. Das betrifft die Instrumente, Beteiligungsformen und Mitgliedschaften ebenso wie die politikfeldspezifischen Besonderheiten. Prinzipiell hat sich nichts am Primat der rechtlichen Homogenität geändert, wenn auch die Ausnahmen zahlreicher werden. Inzwischen werden aber auch Konzepte für die Zukunft des Gesamtsystems diskutiert, wo die institutionelle Vielfalt und die Orientierung an maßgeschneiderten Lösungen gegenüber früheren Leitbildern deutlich zugenommen hat. Die Ausdifferenzierung der Vertragsteile (3 Säulen), ein Trend zu mehreren Geschwindigkeiten, die Diskussion um variable Geometrie, Geographie, Kreisen, *opt outs* und *ins*¹⁸ sind Ausdruck dieser Entwicklung (vgl. Lippert/Wessels 1994; Deubner 1995).

¹⁶ Auf dieses Spannungsfeld weist Scharpf (1985) in seinem vielbeachteten Aufsatz hin, wo er im föderalen System der Gemeinschaft eine Politikverflechtungsfalle ausmacht.

¹⁷ „Wachstum und Differenzierung des politischen Systems der EU sind insbesondere daran festzumachen, daß politische und administrative Akteure der EU und ihrer Mitgliedstaaten in wachsendem Maße die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle politischer, d.h. allgemeinverbindlicher Entscheidungen über den Einsatz quasi-staatlicher Steuerungsinstrumente gestalten“ (Wessels 1996:165).

¹⁸ Damit sind Teilmitgliedschaften bzw. der Verzicht gemeint, in bestimmten Bereichen mitzuwirken.

Gleichgeblieben ist aber im Grunde die Gesamtstruktur. Trotz aller Erweiterungen funktioniert das Entscheidungssystem im wesentlichen nach der selben Arbeitsteilung. Die Kommission und die Staaten haben im Kern ihre Aufgaben seit der Vertragsgründung nicht gewechselt. Wo die Zahl und die Heterogenität der Interessen der Mitgliedstaaten die Handlungsfähigkeit des Entscheidungssystems zu weit begrenzt hat, zeigte sich die Gemeinschaft erstaunlich flexibel und fähig, sich selbst zu reformieren ohne eine grundsätzlich andere Gemeinschaft zu werden. Selbst die Schaffung einer EU mit der Ausdehnung gemeinsamer Politikkoordination in nicht-ökonomische Bereiche berührt das Selbstverständnis im Kern kaum. Daran ändern auch politische Reden und Absichtserklärungen wenig. Die EU ist in ihrer jetzigen Form und für ihre künftige Entwicklungsrichtung nicht so definiert, daß sie ihren Bürgern eingängig und durchschaubar wäre. Die Kenntnisse über *the nature of the beast* (Risse-Kappen 1996) sind ebenso wenig verbreitet wie die griffigeren Fragen nach der Rolle der einzelnen Organe und der Funktionsweise des Entscheidungssystems. Bislang hatte es aus legitimatorischer Sicht für die EU keine faktischen Nachteile, wenn die Menschen in Europa nur eine sehr bescheidene Vorstellung davon haben, wie europäische Politik und das politische System der EU funktioniert.¹⁹

Was die Entscheidungsmodi, die unterschiedlichen Steuerungs- und Regelungsformen und Wirkungen europäischer Politik betrifft, gibt die EU das Bild eines sehr differenzierten Entscheidungssystems ab. Bei den organisierten Interessen ist von „Inflation und Zerfaserung“ die Rede (Eising/Kohler-Koch 1994). Gleiches läßt sich für das System der EU mit seinen abgestuften Kompetenzen und diversen Vertragskonstruktionen sagen. Das beschreibt einen Trend, der trotz Versuche, die Gemeinschaft transparenter zu machen, auch nach dem Vertrag von Amsterdam mehr denn je Gültigkeit besitzt (Integration 1997).

Die Polyvalenz und Unterdeterminiertheit des Begriffs Integration hat neben den bisher genannten Erklärungen auch mit den unterschiedlichen Akzeptanzen und Mitgliederorientierungen zu tun. Damit ist Integration nicht nur ein Beispiel für die später noch ausführlich diskutierte These von der Bedeutung polyvalenter und unterdeterminierter Begriffe. Integration in ihrer europäischen Erscheinungsform spiegelt die Wirklichkeit der europäischen Einzelstaaten wider. Auch diese Denkfigur läßt sich auf eine ganze Reihe von europäischen Entwicklungen anwenden: Auf europäischer Ebene werden die nationalen ordnungspolitischen Diskussionen nachvollzogen (Mestmäcker 1987; Dicke 1989; Franzmeyer 1992; Busch 1993; Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler 1996). In den Einzelstaaten zu beobachtender Wertewandel schlägt sich in den Programmen der supranationalen Politik nieder (Tömmel 1994a; Schneider 1977). Und die Entwicklung innovativer staatlicher Steuerungsformen, setzt sich auf europäischer Ebene fort (Héritier et al. 1994, 1996).

Bei aller gemeinsamen europäischen Tradition und Kultur, ähnlichen Systemtypen und häufig auch denselben Problemen zeichnet sich Europa in höherem Maße als etwa die USA

¹⁹ Dieser Hinweis gilt selbstverständlich nicht nur für die Menschen außerhalb des politischen Systems. Auch innerhalb der europäischen Organe reicht es im Grunde aus, daß die Mitarbeiter von ihren fachlichen Aufgaben etwas verstehen. Dafür ist es keineswegs notwendig, sich grundsätzlich mit dem Wesen der europäischen Integration zu beschäftigen, und es ist nicht erforderlich, in manchen Fällen möglicherweise sogar hinderlich, eine genaue Zielvorstellung für die europäische Integration oder eine Konkretisierung der europäischen Idee zu besitzen.

durch seine Vielfalt aus. Die bunte Mischung an Interessenlagen, gewachsenen Systemen und Traditionen bei ausgeprägter Orientierung auf die nationale Ebene innerhalb des Konglomerats von Zuständigkeiten im „verflochtenen Mehrebenensystems“ erzeugt eine hohe Variation von Gewinner- und Verliererkoalitionen im Integrationsprozeß. Vor allem erschwert die Vielfalt und Verflochtenheit eine Prognose, wer am Ende zu den Gewinnern zählen wird. Und die Dynamik des Prozesses trägt dazu bei, daß Gewinner- und Verliererpositionen im nächsten Politikzyklus oder Integrationsschritt revidiert werden können. Vielfalt verlangt aber auch nach einem funktionalen Äquivalent bezogen auf staatliche Steuerung. Damit scheiden Einheitsregeln und zentrale hierarchische Steuerung als universales Steuerungsmodell für dieses Europa aus.

Die weiteren Entwicklungen von Kontinuität und Wandel lassen sich über die Wirkungen von politischen Maßnahmen unterscheiden. Je nachdem, ob als Ziel das Gesamtsystem, die Ebene der Politikfelder oder ein einzelner Fall bzw. die isolierte Behandlung eines Problems maßgeblich ist, ändert sich die Entscheidungslogik.

Trotz der andauernden Ausdehnung und Vertiefung europäischer Zuständigkeiten zeichnet sich das *Gesamtsystem* der EU durch die Beharrlichkeit des nationalen Prinzips aus. Auch dort, wo weitreichende Zuständigkeiten auf der europäischen Ebene gebündelt sind, versuchen die Mitgliedstaaten so weit es geht, nationale Interessen zu berücksichtigen. Dieser Vorrang für nationale Interessen produziert komplexe Entscheidungssysteme und kompliziert die Entscheidungsfindung. Die EU hat vor allem aus diesem Grund kein Profil, das sich dem interessierten Laien unmittelbar erschließt. Ihre abweisende Unverständlichkeit führt zu dem Problem, daß nach innen die existierenden Leitbilder an Attraktivität verlieren, während nach außen die EU eine hohe Anziehungskraft besitzt, weil die Informationen noch spärlicher sind und die frohen Erwartungen nicht durch frustrierende Erfahrungen getrübt werden.

Auf der Ebene der *Politikfelder und Teilbereiche von Integration* setzen sich die generellen Trends fort, von denen bereits die Rede war. Vielfalt, Unübersichtlichkeit, keine einheitlichen Funktionslogiken, keine erkennbaren Orientierungen auf eine Zielvorstellung oder ein klarer Bezug zum Gesamtsystem lassen den Eindruck entstehen, daß sich die EU aus einer Fülle von Teilgemeinschaften zusammensetzt, bei der jede einzelne nach anderen Spielregeln funktioniert. Unterschiedliche ordnungspolitische Orientierungen und inhaltliche Strategien haben sich im Laufe der Zeit entwickelt und konkurrieren untereinander. Eine einseitige inhaltliche Ausrichtung auf die bloße Herstellung von Marktbedingungen und Modernisierung läßt sich bei genauerer Betrachtung des Integrationsprozesses ebensowenig erkennen wie sie aus dem vertraglichen Auftrag abzuleiten ist. Neben der ökonomischen Zielsetzung einen Binnenmarkt herzustellen und sein Funktionieren zu gewährleisten, finden sich zahlreiche rechtliche Möglichkeiten und Aufgaben, die gerade auf eine Korrektur der Marktwirkungen zielen.

Obwohl beim Vergleich der Politikfelder hinsichtlich ihrer Funktionsweisen und Ergebnisse die Unterschiede stärker ins Gewicht zu fallen scheinen, lassen sich dennoch einige handlungslogische Gemeinsamkeiten erkennen. Wie sich in den Mitgliedstaaten die wirtschaftspolitischen Paradigmen im Laufe der Zeit verändert haben, findet auf der

europäischen Ebene analog ein Wechsel der Paradigmen und Integrationskonzepte statt. Das geschieht nicht in exakt gleichen Ausprägungen wie in den nationalen Vorbildern, wie eigentlich generell die europäische Ebene Elemente von den nationalen Vorbildern übernimmt, aber sie auf eine veränderte Weise implementiert oder mit anderen kombiniert und damit nie exakt dem Vorbild folgt²⁰.

Als Besonderheit bei der Implementation europäischer Entscheidungen in nationale Politik zeigt sich in diesem Zusammenhang, daß hier Umsetzungsmängel und gegenseitiges Mißtrauen zu den Kennzeichen europäischer Politik gehören (Siedentopf/Ziller 1988; Everling 1995).

Für die meisten Politikfelder lassen sich Trendwenden von einem planerischen, auf Harmonisierung abzielenden Selbstverständnis der europäischen Politik hin zu einer flexibleren Steuerungsleistung erkennen. Politik ab Mitte der 80er Jahre tritt in der Wahl der Mittel wie hinsichtlich ihrer Vorstellung von ihrer Rolle bescheidener auf als in den 70ern während der technokratischen Hochphase. Sie folgt damit einer Entwicklung, wie sie in den meisten westeuropäischen Staaten zu beobachten ist (Hesse 1990; von Beyme 1991).

Die Gemeinschaft zeigt darin nicht nur ihre direkte Abhängigkeit von den Entwicklungen ihrer Glieder. Sie weist auch eine große Anpassungsfähigkeit an veränderte Interessenlagen und Wertewandel in den europäischen Gesellschaften auf. Und sie lernt von den eigenen Erfahrungen ebenso wie von denen der Mitgliedstaaten.

Allein die Flexibilität bei der Themen- und Instrumentenwahl führt in den einzelnen Feldern jedoch noch nicht zu erfolgreichen Steuerungsleistungen, egal woran der Erfolg im Einzelnen gemessen wird. Die Resultate europäischer Politik fallen in jedem Politikbereich ebenso unterschiedlich aus wie die Fähigkeit zur Anpassung an neue Bedingungen oder politische Ziele²¹.

Damit ergibt sich für die EU die Situation, daß sie einerseits als Vorbild für andere Regionen der Welt dient und aus Sicht einer ganzen Reihe von europäischen und sogar nordafrikanischen bzw. asiatischen Beitrittskandidaten als attraktive Zukunftsoption behandelt wird. Andererseits bieten die Vergleiche mit den ökonomischen Daten anderer OECD-Staaten, die nicht zugleich Mitglied der Gemeinschaft waren, ein weniger positives Bild. Die wirtschaftlichen Erfolge der EG liegen unter den Erfolgen von Staaten mit vergleichbaren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen. Das deutet auf Fehlentwicklungen, die von Kritikern der europäischen Integration in Verbindung gebracht werden mit dem Integrationskonzept, dem Entscheidungssystem und Fehlentscheidungen in Einzelfragen.

Entsprechend werden Programme und Konzepte der Gemeinschaft in nahezu allen Teilbereichen der Integration kritisiert. Weil klare Orientierungen etwa in bezug auf die

²⁰ Ein Beispiel ist die Verfassung der Europäischen Zentralbank, die zwar aus politischen Gründen als baugleich mit der deutschen Bundesbank propagiert wird, aber sich in wesentlichen Punkten (Personal, geldpolitisches Instrumentarium, regelgebundene Haushaltspolitik, usw.) von ihr unterscheidet (Vaubel 1993; Franzmeyer 1994). Ebenso zeigen Rechtsvergleiche (z.B. Rausch 1994), daß auch dort, wo nationale Rechtssysteme für die europäische Rechtsgemeinschaft Pate standen, das europäische System immer auch eigene Elemente herausgebildet hat und damit zu anderen Ergebnissen kommt.

²¹ Das Binnenmarktprogramm wird allgemein als eine erfolgreiche Anpassung an Reformnotwendigkeiten angesehen. Gleiches gilt für die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung mit der EEA. Die nach wie vor große Reformunfähigkeit im Agrarsektor ist hingegen ein oft angeführtes Negativbeispiel.

Finalität der Integration fehlten und weil das Entscheidungssystem zu Blockaden und bestenfalls Kompromissen neige, fielen die Politikergebnisse bezogen auf die selbstgesteckten Ziele suboptimal aus. Durch die Verfaßtheit des politischen Systems seien die Resultate von *Policies* noch weniger an den zu Beginn des *Policy*-Zyklus formulierten Politikkonzepten orientiert (Kohler-Koch 1996) und der Prozeßverlauf noch weniger vorhersehbar als in nationalen Politikprozessen²²

Kritik wird jedoch nicht nur auf der Ebene des Gesamtsystems und der Politikfelder geübt. Auch was die *Einzelmaßnahmen* betrifft, fallen die Bewertungen selten positiv aus: Nach den Regeln der Informationsvermittlung macht die Berichterstattung über den konkreten Einzelfall eindeutig den größten Teil der Europainformation aus und nicht Hintergrundberichte und Erklärungen der Funktionslogik eines Politikfeldes. Entsprechend bilden sich Meinungen aus der Summe unsystematischer Einzelinformationen. Weil darüber hinaus die spektakulären Nachrichten eine größere Durchsetzungschance auf dem Informationsmarkt haben, hat sich neben den seriösen Nachrichten eine Art *freak*-Berichterstattung über die EU entwickelt. Dort werden die absonderlichsten Entwicklungen und Entscheidungen präsentiert, deren offensichtlich perverser Charakter scheinbar keiner weiteren Erläuterung bedarf²³. Das Erscheinungsbild der Gemeinschaft wird deshalb zu einem wesentlichen Teil geprägt durch solche isolierten Meldungen, deren Bewertung zwischen unverständlich und absurd schwankt. Bei näherer Beschäftigung mit einem Thema finden sich darüber hinaus aber vielfältige Regelungen, deren Inhalte kaum mehr verständlich sind. Die Rechtsakte erscheinen oft überreguliert und erwecken in nationalen Verwaltungen häufig den Eindruck der Inkompatibilität mit den gewachsenen Rechtssystemen. Beobachter des Entscheidungsverfahrens in verschiedenen Politikfeldern berichten von unvorhersehbaren Ergebnissen. Die durchschnittliche Dauer des Prozesses liegt erheblich über vergleichbaren Entscheidungen auf staatlicher Ebene. Einzelne Rechtsakte brauchen Jahrzehnte, bis es zu einer Einigung kommt. Umgekehrt reagierte die Gemeinschaft in einer Reihe von Fällen mit sehr kurzfristigen und praktikablen Entscheidungen²⁴. Dies war besonders dort der Fall, wo mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit zu rechnen war.

Was die Niveaus der einzelnen europäischen Regelungen betrifft, so läßt sich nicht erkennen, daß sie einer bestimmten Linie oder Logik folgen. Gleiches gilt für die Verteilung der Gewinner- bzw. Verlierer-Positionen (Hayes-Renshaw/Wallace 1995). Es läßt sich weder vorhersagen, welche Staaten bei einer europäischen Regelung mehr Vor- bzw. Nachteile haben werden, noch ist im Zeitlauf eine einseitige Begünstigung für bestimmte Staaten

²² Solche Bewertungen liegen für verschiedene Fallstudien vor; vgl. z.B. Grande (1994;1996) für das Politikfeld Forschung und Technologie; Schäfers (1992).

²³ Die Mischung zwischen tatsächlichen Entscheidungen und die Erfindung von Skurrilem zeigt indes, daß die Ursachen nicht allein im Informationsmißbrauch sensationssüchtiger Medien und Konsumenten liegen. Echte Regulierungsfälle wie Haarnetze für Hochseefischer, Krümmungswinkel für Gurken, einheitliche Kondommaße, Überrollbügel für landwirtschaftliche Schmalspurfahrzeuge stehen neben „Gimmicks“ wie Christbaumharmonisierung. Im Ergebnis machen Dichtung und Wahrheit keinen Unterschied. Sie prägen das Bild von der Politik der EU.

²⁴ Im Prozeß der deutschen Einigung legte die Kommission ihren Plan für die Zugehörigkeit des vereinten Deutschlands zur Gemeinschaft noch vor dem 3.10.1990 vor. Desweiteren verhielt sich die EG bei der Behandlung der neuen Bundesländer sehr flexibel und mit großer Rücksicht auf die Transformationsprobleme (vgl. Berichte in den EURO-Runden-Tische des EP (Piehl 1996)).

nachweisbar. Das hat jedoch nicht nur Erklärungen im Entscheidungssystem, worauf noch näher einzugehen sein wird. Es liegt auch am Meßproblem, Wirkungen zu quantifizieren und zu qualifizieren, wenn es sich um komplexe Themen wie etwa die Beschäftigungswirkung eines politischen Maßnahmebündels wie dem Binnenmarktprogramm von 1985 handelt. Weil zu viele andere Einflußfaktoren wirken, läßt sich die Wirkung von Integration nicht isolieren. Hinsichtlich der Techniken und Regelungsverfahren zeichnet sich europäische Politik durch eine zunehmende Vielfalt und Differenzierung ihres politischen Instrumentariums aus. Bewertet wird diese Entwicklung wiederum unterschiedlich. Positiv wird die hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität angesehen, die sich sowohl in bezug auf die Autonomieschonung der nationalen Systeme als auch hinsichtlich der Problemangemessenheit ausdrückt. Negative Bewertungen kritisieren die Intransparenz und Konzeptlosigkeit, die sich in einer zu breiten Palette von Ansätzen, Programmen und Projekten ausdrückt.

Was die Quantität europäischer Initiativen betrifft, so läßt sich feststellen, daß mittlerweile nicht nur die Zahl an Initiativen, Mitteilungen und ganz unterschiedlichen Formen politischer Anstöße über jener auf nationaler Ebene liegt. Auch was tatsächlich im europäischen Entscheidungsprozeß behandelt wird, liegt quantitativ deutlich über dem Umfang an behandelten Rechtsakten in einem Land (Wessels 1996; 1996a).

Je nachdem, ob die Maßnahme auf eine bestimmte Wirkung bezüglich des Gesamtsystems, eines Politikfelds oder eines konkreten Einzelergebnisses zielt, folgt sie somit einer unterschiedlichen Logik²⁵. Das gilt in gleicher Weise bei kombinierten Zielvorgaben.

A.1.2 Die Akteursperspektive

Die fortschreitende Integration brachte eine Aufwertung der supranationalen Akteure²⁶. Dabei wurde das politische System nicht in seinem Kern verändert. Es gibt keine Verfassung. Staatswerdung wird nicht als Ziel formuliert. Die Mitgliedstaaten haben ihre Kompetenz-Kompetenz weder formal abgegeben, noch auf die Kommission ausgedehnt. Damit gilt die Logik fort, daß die Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten für die Mitgliedstaaten geschaffen wurde. Sie ist kein Selbstzweck, wie es bei der Überbetonung der „europäischen Idee“ in manchen Außendarstellungen von EU-Organen den Anschein hat. Konstant blieb die Haltung der Staaten, nicht unbegrenzt Souveränität auf die europäische Ebene zu übertragen. Zugleich schreitet die Integration beständig fort.

Für die hier verfolgte Argumentation ist hervorzuheben, daß die Rolle der Kommission nicht nur im formalen System keinen nationalen Vorbildern folgt, sondern quer zur Montesquieuschen Gewaltenteilung steht.²⁷

²⁵ Entsprechend der oben getroffenen Unterscheidung sind das Fallogik, Politikfeldlogik und System- bzw. Integrationslogik. In der rechtspolitischen Debatte wird letztere auch unter der Bezeichnung "verfassungspolitische Dimension" behandelt.

²⁶ Zur Kommission Lulow 1991; zum EP Grabitz et al. 1988; zum EuGH Rasmussen 1986.

²⁷ Dies ist jedoch lediglich als eine Abweichung von einem Idealtypus zu verstehen. In der politischen Praxis moderner Demokratien finden sich, unabhängig von ihrer zentralen oder föderalen Tradition, vollkommen unterschiedliche Regelungen für die Organisationsgewalt, für die Allokation von Verwaltungskompetenzen und generell für die Verteilung von legislativen und exekutiven Befugnissen zwischen den Organen bzw. den Ebenen innerhalb einer Organisation (vgl. Bothe 1977; Hahn 1977; Everling 1983:651; Klösters 1994:50ff).

Das Gleiche gilt für ihre informellen Aktivitäten. Sie pflegt Beziehungen zu staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die aufgrund der besonderen Stellung der Kommission und des supranationalen Charakters des politischen Systems der Gemeinschaft nach anderen Mustern verlaufen als in den Nationalstaaten. In diesem Punkt ist die EU Staaten ähnlicher als internationalen Organisationen, da diese kaum direkte Kontaktstrukturen mit gesellschaftlichen Interessengruppen unterhalten.

Diese formalen und informellen Systemmerkmale sind jedoch nur dann außergewöhnlich, wenn idealtypisch mit Staaten oder internationalen Organisationen verglichen wird. Bezogen auf die innere Logik des supranationalen Entscheidungssystems stehen diese Punkte in Einklang mit den Intentionen der Gründerstaaten und wurden jeweils bei Vertragsreformen auch von den jüngeren Mitgliedern der Gemeinschaft akzeptiert. Dies gilt auch dann, wenn in den historischen Richtungsauseinandersetzungen z.B. Frankreich unter de Gaulle oder Großbritannien unter Thatcher und Major grundsätzliche Kritik am Integrationsprozeß und der Rolle einzelner Organe geübt haben, aber dennoch Entscheidungen im Rat oder Vertragsänderungen zustimmten.

Eine weitere Auffälligkeit ist die beständige Debatte um die „gerechten“ nationalen Quoten bei den Nettozahlern, aber auch hinsichtlich der Sitze in den Organen und beim Personal. Anders als in manchen internationalen Organisationen ändern aber Verteilungsdiskussionen und wiederkehrende Drohgebärden nichts daran, daß trotz Forderungen nach einem *juste retour* die Nettozahlerstaaten ihre Beiträge zahlen und rein rechnerische Benachteiligungen bei den Sitzverteilungen toleriert werden (Janning 1995).

Diese Praxis wirft die Frage nach den Motiven der Mitgliedstaaten auf, schleichende Übertragungen von nationalen Zuständigkeiten nicht nur zu tolerieren, sondern sie nachträglich auch zu bestätigen. Eine entsprechende Grundhaltung zählt eindeutig zur Konstanz in der europäischen Integrationsentwicklung und findet sich an vielen Punkten des Gemeinschaftssystems, so auch im Verhalten der Vertragsstaaten gegenüber dem EuGH. Staaten befolgen einmal getroffene Entscheidungen des europäischen Gerichts, obwohl sie vor dem Urteil massiv opponiert haben und obwohl die Gemeinschaft keine formalen Sanktionen gegen Vertragsverletzungen kennt, wie sie beim Verstoß gegen eine EuGH-Entscheidung vorläge (Garrett 1992, 1995; Burley/Mattli 1993; Mattli/Slaughter 1995).

Zu den Auffälligkeiten im Zuge des Wandels des Europäischen Parlaments seitdem es am legislativen Prozeß beteiligt ist, gehört seine überraschend hohe Erfolgsquote. Obwohl seine Rechte nach Art. 189b (251) und 189c (252)²⁸EGV nach wie vor formal gering sind, hat es das EP seit der EEA und verstärkt seit Maastricht vermocht, seine Vorschläge in weit stärkerem Umfang in das Entscheidungsergebnis einzubringen, als es aus der schlichten Betrachtung seiner Stellung im politischen System zu erwarten gewesen wäre (Wessels 1996; Lord 1996). Gemeinhin galt und gilt das EP als „zahnloser Tiger“, weil ihm elementare Parlamentsfunktionen fehlen (Grabitz et al. 1988)²⁹. In der politischen Praxis der EU hat sich

²⁸ In Klammern angegebene Zahlen beziehen sich auf die neue Numerierung der Vertragsartikel nach dem Vertrag von Amsterdam.

²⁹ Diese legalistische Sicht wird mittlerweile durch Erfahrungen mit dem Kodexverfahren korrigiert (Tsebelis 1994; Wessels/Diedrichs 1996).

aber gezeigt, daß Durchsetzungsfähigkeit nicht mit formalen Rechten gleichgesetzt werden darf.

Über die zentrale Stellung der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“³⁰ herrscht weitgehend Einigkeit. Dies sagt jedoch noch nichts über die Einstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu Konstanz und Wandel aus. Entgegen der Sicht, wonach Verlauf und Dynamik der Integration durch die großen Mitgliedstaaten bestimmt würden (Moravcsik 1988; Garrett 1992; Smith/Wanke 1993), finden sich im europäischen Einigungsprozeß Fälle, wo keine aktive Unterstützung der großen Mitgliedstaaten erkennbar war. Ebenso wenig stimmen die artikulierten Interessen dieser Staaten mit den tatsächlichen Entwicklungen überein, woraus sich eine passive Duldung hätte folgern lassen.

Hinsichtlich des Wandels und der Konstanz in bezug auf die Mitgliedstaaten bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, wieviel Macht bereits auf die europäische Ebene übertragen worden ist³¹. Daraus ergibt sich ein Problem für die Legitimität des politischen Systems und seine Akzeptanz. Diese Meinungsvielfalt ist zugleich ein Musterbeispiel dafür, daß die Bewertung der Integration sowohl an den nationalen Interessenlagen vorgenommen wird, zugleich aber die jeweiligen Besonderheiten nationaler Modelle als Maßstab dienen.³²

Bei der Analyse der *Akteure* im Entscheidungssystem der EU gibt es einen Trend, zunehmend mehr Faktoren und Akteure miteinzubeziehen. Die EU wird nicht als getrennt von den Staaten gesehen. Hierarchische Steuerung gilt als Ausnahme, Entscheidungen werden nicht isoliert getroffen. Ein metaphorischer Gegenentwurf, der die angedeutete Richtung deutlich macht, ist die „politische Ökologie“ (Schneider/Ronit 1995). Der Begriff zielt auf polyzentrische und non-hierarchische Merkmale, die in der Politikwissenschaft unter „governance“ (Hammond 1996; Jachtenfuchs 1995) diskutiert werden.

Diese Forschungsorientierung reagiert auch auf veränderte Akteurssituationen auf der europäischen Bühne. Wie empirische Daten³³ ausweisen, ist eine stetig wachsende und sich permanent ausdifferenzierende Interessengruppen- und Unternehmenspräsenz in der Umgebung der Organe der Gemeinschaft zu beobachten.

Aus der Blickrichtung der Kommission ergibt sich das gleiche Bild (Grote 1990; Algieri/Rometsch 1994, Wessels 1996). Ihre Kontakte wuchsen stärker als ihre Aufgaben und die der Mitgliedstaaten. Das betrifft besonders substaatliche Beziehungen.

³⁰ An Metaphorik ist in der EU-Literatur kein Mangel. Der Begriff "Herren der Verträge", den Ipsen 1972 prägte, um die Souveränität der Mitgliedstaaten und ihre Kompetenz-Kompetenz bildhaft zu unterstreichen, besitzt jedoch vor dem Hintergrund der Frage nach der Handlungsfähigkeit der Kommission gegenüber den Staaten eine besondere Eignung in dieser Arbeit.

³¹ Normalerweise finden solche Grundsatzdebatten isoliert in den einzelnen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten statt, weil bislang noch keine europäische Öffentlichkeit existiert, die in einer ähnlichen Weise funktionieren würde wie diejenige innerhalb eines Staates. Anlässlich besonderer Anstöße wie im Fall des Maastricht-Urteils des BVerfG 1993 (vgl. Bundesbank 1993) oder der Kerneuropa-These im sogenannten Schäuble/Lamers-Papier 1994 (vgl. Deubner 1995; Toulemon 1995) werden derartige Unterschiede in den nationalen Bewertungen deutlich.

³² Z.B. was die Stellung des Parlaments im politischen System angeht, bestehen gravierende Unterschiede zwischen dem britischen *House of Commons* und der französischen Nationalversammlung. Entsprechend fallen die Anforderungen an einen europäischen Parlamentarismus verschieden aus. Gleiches gilt für die Vorstellungen hinsichtlich der Stellung und der Politik der EZB, wo sich ebenfalls nationale Erfahrungen mit der jeweiligen Notenbankverfassung und -politik widerspiegeln (vgl. Schiemann/Alshuth 1994).

³³ Z.B. Schwaiger/Kirchner 1981; Kohler-Koch 1992, 1996, van Schendelen 1992; Mazey/Richardson 1993; Greenwood/Ronit 1994; Eising/Kohler-Koch 1994

Auch die Kontakte zu nicht-organisierten Interessenten wurden beständig ausgedehnt, wie die Statistiken der von der Kommission betriebenen oder unterstützten europäischen Informations- und Kontaktstellen verdeutlichen.

Diese Tendenz der überproportionalen Ausdehnung der Außenkontakte ist um so beachtlicher, als mit den wachsenden Aufgaben, den Erweiterungen und Partizipationswünschen kaum ein paralleler Ausbau des Personals oder des Kommissions-Budgets einherging (Berlin et al. 1987; Hay 1989; Edwards/Spence 1994; Kommission Haushaltsentwurf 1996). Gerade wegen ihrer beschränkten Mittel und ihrer Funktionsweise eigener Art wurde die Kommission oft als unbeweglich und ineffizient angesehen. Über den gesamten Zeitraum betrachtet und angesichts ihres Beitrags zum bisherigen Stand der Integration hat sich die Kommission aber trotz aller Kritik als recht erfolgreich und erfinderisch erwiesen. Nicht zuletzt die Organisationsreformen unter ihrem Generalsekretär Williamson werden als gelungene Anpassung an die veränderten und erweiterten Aufgaben gewertet (Fitzmaurice 1994).

A.1.3 Die Polycyperspektive

Neben den Änderungen und Beständigkeiten des Gesamtsystems, sowie hinsichtlich der Akteure verzeichnet der Integrationsprozeß eine Reihe bemerkenswerter Entwicklungen in bezug auf die Inhalte von *Policies*.

Trotz der Betonung von Binnenfaktoren in dieser Untersuchung ist die Entwicklung der europäischen Ebene von denselben exogenen Faktoren beeinflusst wie ihre einzelnen Glieder. Im Unterschied zu den Mitgliedstaaten führen internationale Anforderungen und bislang insbesondere außenwirtschaftliche Einflüsse tendenziell dazu, daß europäische Antworten nationalen Alleingängen vorgezogen wurden. Das gilt für monetäre Veränderungen wie das Ende des Bretton-Woods-Währungssystems in gleicher Weise wie für realwirtschaftliche Trends in der Weltwirtschaft wie Rohstoffpreisentwicklungen, das Auftreten neuer Konkurrenten, usw. In den Politikprogrammen der EG spiegeln sich diese Entwicklungen wider. Sie verdeutlichen, daß die europäische Ebene nicht nur Gegenstand von weltwirtschaftlichen bzw. -politischen Veränderungen ist. Sie gestaltet in vielen Bereichen als Akteur mit Verhandlungsmandat mit³⁴ und mit der Währungsunion gewinnt die Rolle der EU in der Rolle eine zunehmende Bedeutung.

Europäische Politikprogramme werden zumeist mit aktuellen und leicht vermittelbaren Themen verknüpft. Dies betrifft in den 80er und 90er Jahren insbesondere das Thema Wettbewerbsfähigkeit³⁵. Dieses Schlüsselthema liefert Anbindungen zum erfolgreichen Programm „Binnenmarkt `92“. Flankiert werden solche rein ökonomischen Initiativen häufig mit Maßnahmen, die auf die distributiven bzw. redistributiven Aufgaben des Vertrages zielen. Den Themen ist gemeinsam, daß sie wie oben beschrieben mehrdeutig sind³⁶.

³⁴ Zur außenwirtschaftlichen Kompetenz der Gemeinschaft nach Art 110-116 EGV vergleiche die theoretischen Arbeiten von Deutsch (1995) und Plümer (1994).

³⁵ Peters (1994) rechnet den Begriff zu den *camouflage*-Begründungen der Kommission, mit denen sie das Spektrum ihrer Zielsetzungen maskiert.

³⁶ Pescatore bezeichnet die Rückbindung von Politikprogrammen oder EuGH-Entscheidungen an solche allgemeinen Vertragsziele als rechtspolitische Formeln (vgl. Capotorti et al. 1987).

Sieht man in der EU keinen Selbstzweck sondern vor allem ein Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten ihre Interessen verfolgen, ist auf zwei weitere Besonderheiten europäischer Integration hinzuweisen: Wie erwähnt war die Gemeinschaft gemessen in Wirtschaftswachstum weniger erfolgreich als ähnliche Industriestaaten. Und sie hat bei der Süderweiterung trotz vorab erkennbarer wirtschaftlicher Nachteile für die Gründer dennoch neue Mitgliedstaaten aufgenommen. Diese Entscheidungen werden in der Literatur und in politischen Begründungen in Brüssel immer in Verbindung mit nicht-ökonomischen Überlegungen gebracht. Die innere Stabilisierung junger Demokratien, der Ost-West-Konflikt und die gesamteuropäische Orientierung werden als Gründe genannt (Kantzenbach/Meyer 1993; Franzmeyer 1994; Yenal/Jacobeit 1994). Solche Phänomene liefern zwar einen Hinweis dafür, die Gemeinschaft nicht einseitig als rein ökonomische Veranstaltung zu betrachten. Das Argument, bei fehlenden wirtschaftlichen Vorteilen könne eine Zustimmung zu gewissen europäischen Entwicklungen eben über politische Interessen erklärt werden, stößt in anderen Fällen aber an Grenzen. In einer Reihe von Fällen äußerten Mitgliedstaaten *essentials* oder lehnten europäische Regelungen ausdrücklich ab³⁷. Trotz der Kompetenz-Kompetenz bei den Staaten, dem Luxemburger Kompromiß und vielfältigen Kontrollmöglichkeiten und Filtern gegen aus nationaler Sicht unerwünschte Entwicklungen kam es zu europäischen Entscheidungen und nicht zu Blockaden oder dem ausdrücklichen Verzicht auf europäische Regelungen.

Diese Entwicklungen lassen sich in Verbindung mit der Rolle und der Interessenlage der Kommission sehen. Aus Sicht staatszentrierter Ansätze und nach der im Vertrag formulierten Kompetenzallokation hätte eine solche Entwicklung nicht stattfinden dürfen. Offenbar konnte die Kommission in einer Reihe von Fällen auch dort tätig zu werden, wo die Mitgliedstaaten ihr keine ausdrückliche Zuständigkeit übertragen haben oder wo es sogar eine ausdrückliche Absage an gemeinschaftliche Politiken gegeben hat (z.B. Schink 1993; Tömmel 1994; Eichener/Voelzkow 1994; Cram 1993, 1994). Sowohl in der Zeit vor der EEA als auch vor Maastricht wurden ohne enumerative Einzelermächtigung und vor allem über die sogenannte Generalklausel des Art. 235 (308) EGV als Rechtsgrundlage neue Betätigungsfelder schrittweise erschlossen. Erst nachdem die Mitgliedstaaten vor der Tatsache fortgeschrittener Politikfelder ohne entsprechendes Kapitel im Primärrecht standen, haben sie nachträglich diese Praxis auf eine vertragliche Grundlage gestellt. In der EEA wurden die Bereiche Umwelt, Forschung und Entwicklung, Arbeitsschutz, Regionales keineswegs als etwas Neues aufgenommen. In all diesen Bereichen existierte bereits ein Rechtskorpus aus Einzelentscheidungen.

Unabhängig von der Beteiligung der europäischen Organe an integrationsförderlichen Entwicklungen lassen sich aber auch Konvergenzen in nahezu allen westlichen Industriestaaten beobachten, die nicht unmittelbar auf ein politisches Programm zurückgehen, sondern ungesteuerte Ergebnisse einer hohen internationalen Interdependenz

³⁷ Verwiesen sei hier z.B. auf die Hochschulbildung (Schink 1993) oder das Verhalten der Bundesrepublik gegenüber der Bananen-Einfuhrregelung. Sogenannte *opt outs* (wie im Fall der WWU und dem Sozialprotokoll von Maastricht im Vertrag verankert) stellen dagegen einen Sonderfall dar. Sie sind der ausdrücklichsste Fall einer Sonderbehandlung von Staaten, wie es sonst übliche Praxis bei jedweder Entscheidung in der Gemeinschaft ist, auf besondere Umstände Rücksicht zu nehmen und Kompensationen, zeitliche oder finanzielle Sonderkonditionen, u.ä. zu verabreden. Aber auch bei *opt outs* schreitet Integration voran, ohne daß ein Veto zur Blockade genutzt wird.

sind. Die Bewertungen dieser Entwicklungen fallen sehr unterschiedlich aus³⁸. Konvergenz durch einen Wandel in Richtung auf einen regional nicht mehr spezifizierbaren Lebensstil mit entsprechenden Konsumgewohnheiten und Wertvorstellungen findet auch ohne Rechtsetzung statt³⁹. Das allgegenwärtige Modewort für diese Entwicklungen heißt Globalisierung.

Dort, wo es ausdrücklich um europäische Regulierung geht, findet sich jedoch eine Überraschung. Obwohl Autoren unterschiedlicher theoretischer Provenienz wie Moravcsik (1991:25f; 1995:612) und Scharpf (1985; 1996) den Minimalkompromiß als typisch für das Entscheidungssystem der Gemeinschaft ansehen, zeichnet sich europäische Regulierung durch hohe Regelungsintensität und -niveaus aus und gerade nicht durch den vielzitierten „kleinsten gemeinsamen Nenner“ (KGN) oder eine Konkurrenzsituation, die in der politischen Kontroverse - analytisch unpassend, aber politisch wirkungsvoll (vgl. Paqué 1989) - als „Dumping“ (Eichener 1993; Falkner 1993) bezeichnet wird.

Eine andere Entwicklungsvorhersage trat ebenfalls nicht ein. Dabei wurde unter Bezugnahme auf die Machtverhältnisse und das unterschiedliche Entwicklungsniveau der EG-Staaten argumentiert, europäische Standards orientierten sich an Deutschland. Dort seien die höchsten Niveaus zu finden und entsprechend dienten sie europäischer Regulierung als Obergrenze für den europäischen Handlungsspielraum.⁴⁰ Zwar findet sich ein solches Selbstverständnis bei den deutschen Vertretern in den unterschiedlichsten Politikbereichen und Fällen.⁴¹ Entgegen dieser weit verbreiteten Selbsteinschätzung liegt Deutschland beim Niveau seiner sozialen Sicherungsleistungen oder seiner Umweltstandards durchaus nicht einsam an der Spitze (BMA 1995; Jänicke/Weidner 1997). Es dient damit auch nicht als eine Art Höchstgrenze für künftige europäische Regelungen. Weder orientieren sich die Mitgliedstaaten einseitig an den deutschen Entwicklungen, noch lassen sich aufgrund der teilweise vollkommen unterschiedlichen nationalen Systeme und Funktionslogiken, einzelne systemfremde Elemente sinnvoll in das eigene System übernehmen.

Statt den Wünschen nach Transparenz und Ordnung entgegenzukommen oder nationale Vorurteile, wie das eben geschilderte, zu bedienen, produziert das europäische Entscheidungssystem immer weitere Differenzierungen und oft schwer verständliche Ergebnisse: Bei den Transferinstrumente hat sich ein kaum überschaubares Spektrum an

³⁸ Entsprechende empirische Beobachtungen liegen vor bei Systemen der sozialen Sicherung (Leibfried/Pierson 1995), technischen Entwicklungen in Verkehr, Telekommunikation, Medien, (Süß/Becher 1993) Finanzdienstleistungen (Servais 1988), Problemen wie Überalterung, Arbeitslosigkeit, (KOM 1993b); öffentliche Verschuldung (Franzmeyer 1993)..

³⁹ Belege hierfür sind grenzüberschreitende konzerninterne Arbeitsmärkte, Medien, Sport oder Markenartikel bzw. -werbung, die keine nationalen oder regionalen Unterschiede mehr macht („Raider heißt jetzt Twix“), weil sie von weitgehend homogenen Konsumentengruppen ausgeht.

⁴⁰ Interview mit einem deutschen Vertreter des AStV in Brüssel im September 1996.

⁴¹ Hahn (1988) berichtet aus Interviews mit deutschen Finanzbeamten, die in Brüssel bei den Verhandlungen über ein europäisches Mehrwertsteuer-System vom Vorbildcharakter der deutschen Besteuerung ausgingen. In der Berufsbildung wird eine solche Haltung von den deutschen Vertretern hinsichtlich des Dualen Systems demonstriert (vgl. CEDEFOP 1993). Auch von Gewerkschaftsseite wurde sowohl die gesetzliche Konstruktion der deutschen Tarifpolitik als auch die Organisation des deutschen Gewerkschaftssystems als mustergültig für Europa propagiert. Dabei ist die Grundhaltung, das jeweils nationale System zu europäisieren auch in anderen Ländern durchaus in der gleichen Weise zu beobachten. Aufgrund der Größe, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des politischen Gewichts Deutschlands bekommt diese Position jedoch einen besonderen Nachdruck.

Finanzierungsformen und Fonds herausgebildet (Franzmeyer 1994a). Einzelne Maßnahmen unabhängig von ihrem Normencharakter erscheinen häufig unverständlich, was das Bild vom absurden Politiktheater von „denen in Brüssel“ nährt. Bei den Kriterien für die Anwendung von Entscheidungsspielräumen ist häufig nicht absehbar, ob und an welchen objektivierbaren Maßstäben sie orientiert sind (z.B. bei Beihilfen, Strukturpolitik, Zuordnung der Fördergebiete, Ausnahmen bei Einfuhren Bananen und japanische Autos). Selbst dort, wo im Vertrag eine klare Normenhierarchie vorgegeben ist, sieht die politische Praxis so aus, daß z.B. Richtlinien so detailreiche Regelungen vorschreiben, daß sie den Charakter von Verordnungen annehmen. Damit geht der erwünschte Umsetzungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber weitgehend verloren.

Ebenso wie sich die innere Logik von vielen Einzelregelungen oft nicht selbstverständlich erschließt, führt die Anwendung von ökonomischen Maßstäben zu befriedigenden Ergebnissen. Folgt man ökonomischer Theorie (Stiglitz/Schönfelder 1994:87ff) und ihren Begründungen für eine rationale Zentralisierung von Aufgaben, so finden sich viele Fälle, die gegen die wirtschaftliche Logik sprechen (Majone 1991, 1994d; Cram 1993, 1994).

Die bisherigen Aussagen über Kontinuität und Wandel in der europäischen Integration erlauben folgende Zuspitzung: Unabhängig von den Zielsetzungen, von den exogenen Rahmenbedingungen und von den politischen Lösungskonzepten⁴² läßt sich eine erhebliche und fortschreitende Ausdehnung von Handlungsmöglichkeiten für die Kommission feststellen. Darüber hinaus wurde eine Auswahl von Besonderheiten des Integrationsprozesses benannt, die nach Erklärungen verlangen.

Das wirft die Fragen auf, welche Schlüsse aus dem konstatierten Wachstum an Handlungsmöglichkeiten zu ziehen sind, wie sie zu bewerten sind, ob es sich nur um eine vorübergehende Phase handelt bzw. wie man den identifizierten Prozeß in die gewünschte Richtung lenken, die Resultate stabilisieren und ihre Akzeptanz erhöhen kann.

A.2 Reformnotwendigkeiten und Reformkonsens

Die EU hat in den 90er Jahren mit dem Maastrichter Vertrag einen weitreichenden Reformbeschluß gefaßt. Mit der Währungsunion werden weitere wesentliche Bereiche staatlicher Souveränität europäisiert. Die Folgewirkungen reichen tief in das staatliche und gesellschaftliche System jedes Teilnahmelandes hinein (Bolle/Brückner/Schulz 1997). Während der Schaffung einer Währungsunion hat die EU 1995 eine Erweiterung vollzogen und die nächsten werden vorbereitet. (KOM 1997).

Als Reaktion auf diese gravierenden Veränderungen ihrer Handlungsbedingungen hat die EU 1996 eine Regierungskonferenz eröffnet, die im Juni 1997 in Amsterdam ihren Abschluß fand. Diskutiert wurde über Verbesserungen der Akzeptanz, der Handlungsfähigkeit, sowohl hinsichtlich Effizienz als auch Effektivität, der Transparenz, der Legitimität und der Partizipationsmöglichkeiten am Entscheidungsprozeß.

⁴² Damit ist hier das Spektrum zwischen intergouvernementalen Entscheidungsformen und solchen mit weitreichenden Befugnissen für die europäischen Organe gemeint.

Bewertungen von Vertragsänderungen fallen stets unterschiedlich aus. Am politischen Verhandlungsprozeß Beteiligte kommen tendenziell zu einem positiveren Ergebnis als wissenschaftliche Kommentatoren (Integration 4/1997). Die Öffentlichkeit zeigt sich eher desinteressiert, was angesichts des komplexen und intransparenten Vertragswerks und der wenigen substantiellen Resultate kaum verwundert. Die Tatsache, daß das politische System reformiert werden soll, sagt jedoch wenig aus über die Handlungsfähigkeit seiner Institutionen. Die genannten exogenen Einflüsse auf ihr Handeln wiegen in diesem Fall zu schwer, als daß die Reformnotwendigkeiten auf Dysfunktionalitäten zurückzuführen wären. Hier soll aber nicht die Auffassung vertreten werden, daß das Modell EU - dessen Attraktivität eine Welle von Beitrittsgesuchen ausgelöst hat - aufgrund einer besonderen Qualität seines Entscheidungsprozesses zum Maßstab für seine Nachbarn geworden ist. Im Gegenteil wird die These vertreten, daß die Kommission ihren Integrationsauftrag gerade deshalb so erfolgreich erfüllt, weil sie nicht in erster Linie an inhaltlichen Zielen orientiert handelt, sondern an der Weiterentwicklung des Gesamtsystems EU.

Die Reformdiskussion in Zusammenhang mit der 1996 begonnenen Regierungsreform lieferte mit ihrer Themenliste insofern einen weiten Rahmen, als es sich um einen offenen Diskussionsprozeß handelte, der im Prinzip keine Themen von vornherein ausblendet. Einschränkungen bestanden nur insofern, als die offizielle Arbeitsgruppe, die die Agenda für die Reform zusammenstellte, durch die Selbstbindungen der Regierungen eingeschränkt war. Es gab keine Neuverhandlung der Währungsunion, was jedoch Ergänzungen wie einen Stabilitätspakt nicht ausschloß. Große Reformaufgaben wie die Erweiterung der EU, die Agrar-, Haushalts- und Strukturpolitikreformen wurden von der Vertragsreform getrennt und unmittelbar nach dem Gipfel von Amsterdam von der Kommission in ihrer Agenda 2000 als Vorschlagspaket vorgelegt.

Neben institutionellen und Verfahrensfragen, die teilweise den gesamten Vertrag betreffen, ging es um einzelne Reformen in allen drei Pfeilern und um eine bessere Verknüpfung zwischen ihnen. Umstritten ist, auf welchem Weg eine als notwendig erachtete Demokratisierung des Systems erreicht werden kann. Insbesondere die künftigen Erweiterungen stellen das Abstimmungssystem der EU vor die Schwierigkeit, ein gleichermaßen für große und kleine Staaten akzeptables Quorum zu finden. Das gilt ebenso für die künftige Regelung der Präsidentschaft.

Der Amsterdamer Vertrag hat die Organstruktur im wesentlichen unberührt gelassen. Die Zahl der Verfahren sollte reduziert und sie sollten transparenter werden, was aus Sicht der Einzelstaaten Folgen für deren Kontrollmöglichkeiten hat. Die neuen Regelungen sind Schritte in diese Richtung, wenngleich es insgesamt bei punktuellen Veränderungen blieb und keine grundlegende, auf Transparenz ausgerichtete Reform erzielt wurde (Integration 1997).

Neue Vertragskompetenzen betreffen besonders das Thema Beschäftigung. Aus dem dritten Pfeiler wurden weite Teile in den ersten überführt.

In der GASP wurde eine Entscheidung für einen Mr GASP, getroffen, der Europa in diesem zentralen Feld Gesicht und Stimme geben soll, ohne aber wesentliche Kompetenzen zu besitzen. Darüberhinaus wurde eine neue Planungs- und Analyseeinheit eingerichtet. Auch

hier sind eher kleine Schritte in Richtung einer europäischen Handlungsfähigkeit zu verzeichnen.

Das Diskussionsspektrum für eine Reform des Entscheidungssystems reichte in bezug auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommission von einer erheblichen Ausdehnung bis zur drastischen Veränderung der Grundlagen ihrer bisherigen Spielräume (Piepenschneider 1997).

Was das vielzitierte „institutionelle Gleichgewicht“ betrifft, so herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß kein Organ schlechtergestellt wurde. Wessels (1997) kommt sogar zu dem scheinbar paradoxen Ergebnis, es hätten alle Akteure an Gewicht gewonnen.

Der Vertrag von Amsterdam kann damit als Fortsetzung der bisherigen Integrationsmethode angesehen werden. Trotz der betonten Partizipationsoffenheit des Verhandlungsprozesses und der vielen Informationen über den Stand der Diskussionen, die im Unterschied zur Regierungskonferenz vor Maastricht einen geänderten Politikstil demonstrieren sollten, waren wesentliche Ergebnisse vor dem „end game“ nicht vorhersehbar. Hier dominierte klassische Gipfeldiplomatie das Geschehen. Die Resultate folgten der Politik der kleinen Schritte und zeigen eine Tendenz, wichtige institutionelle Fragen wie die Größe der Kommission oder die Stimmgewichtung im Rat zu verschieben. Interessengegensätze in Sachfragen wurden in der Weise gelöst, daß eine veränderte Ausgangslage zur Behandlung der Probleme geschaffen wurde, ohne eine genaue Zielvorgabe zu machen oder ohne daß über die Entwicklungsrichtung künftiger Politiken eine Vorhersage getroffen werden könnte.

In Amsterdam wurden somit Kompromisse weniger über Ziele als über Verfahren und „Startpositionen“ für weitere Integrationsschritte gefunden. Das bedeutet, daß die Unschärfe der Entwicklungsrichtung und die Verschiebung von inhaltlichen Konkretisierungen zum einen den *Agenda-Setter* stärkt, zum anderen aber auch das Tempo der weiteren Entwicklung durch die erhöhte Unsicherheit und Suchkosten für zustimmungsfähige Lösungen von vornherein beschränkt. Rechtlich verbindliche Beschränkungen für politisches Unternehmertum sind allerdings wegen der Interpretationsoffenheit der gefundenen Formeln in geringerem Maße gegeben als in früheren Vertragsänderungen.

In der Offenhaltung der weiteren Entwicklung wurde der Prozeß jedoch auf die Spitze getrieben. Als gemeinsamer Nenner einigten sich die Verhandlungspartner auf eine in jedem Problempunkt spezifische Variante weiterer Integrationsschritte.

Exemplarisch läßt sich dies am neuen Beschäftigungstitel zeigen. Wegen der Dringlichkeit des Arbeitslosigkeitsproblems in Europa hatten die Vertragspartner für November 1997 einen Sondergipfel für Beschäftigung in Luxemburg vereinbart. Deshalb liegen zu dieser Neuerung bereits seit der Luxemburger Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1997 Beschlüsse vor, während der Amsterdamer Vertrag erst zum 1. Mai 1999 in Kraft trat.

Die Konstanz bei der Anwendung der Gemeinschaftsmethode kleiner Schritte und struktureller Kompromisse in Amsterdam wurde allerdings bezahlt mit dem Verzicht auf eine klare Perspektive für das weitere Unionshandeln und ein erkennbares Profil des neuen Vertrages. War die EEA an das Binnenmarktprojekt gekoppelt, stand Maastricht für die Währungsunion. In Amsterdam hingegen sollte eine institutionelle Reform erreicht werden, um die EU für neue Aufgaben und neue Mitglieder handlungsfähig zu machen. Erreicht wurden zahlreiche Einzelergebnisse, die den Stand des Machbaren wiedergeben, jedoch

offenlassen, inwiefern die EU damit ihre selbstgesteckten Ziele verwirklichen können wird. Die sogenannten *left-overs* von Amsterdam, die Entscheidungen über die Reform der Organe, um zumindest eine Erweiterungsfähigkeit der Union herzustellen, wurden auf das Ende der französischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 vertagt.

Auch daran zeigt sich die Konstanz in der Funktionsweise des Entscheidungssystems und zugleich der Druck auf institutionellen Wandel, der spätestens mit der nächsten Erweiterung unaufschiebbar wird.

B ERKLÄRUNGSVERSUCHE: TRADITIONELLE ANSÄTZE UND TRADITIONELLE BESCHRÄNKUNGEN

B.1 Forschungsperspektiven und Integrationsentwicklung

Unabhängig davon, ob es um Einzelfälle oder Langzeittrends geht, fallen die Erklärungen und Bewertungen von Konstanz und Wandel sehr unterschiedlich aus, insbesondere was die Rolle der Kommission dabei betrifft.

Zumeist wird dies vor dem Hintergrund der Kompetenzallokation zwischen Staaten und Gemeinschaft diskutiert. Dabei geht es um die Frage, ob es Kompetenzerweiterungen der supranationalen Akteure auch dann geben kann, wenn keine formalen Rechte auf die EU übertragen werden und die Einzelinteressen der Mitgliedstaaten eine solche Lösung nicht nahelegen oder tolerieren.

Umstritten ist, ob eine Ausweitung des Handlungsspielraums der supranationalen Organe nur „automatisch“ im Zuge von Vertragsänderungen in Richtung Europäisierung nationaler Politiken geschieht oder ob Gemeinschaftsorgane so autonom handeln können, daß sie zu treibenden Kräften des Integrationsprozesses werden.⁴³ Diejenigen Theorien und Ansätze⁴⁴, die Integrationsblockaden erklären können und daraus pessimistische Schlüsse hinsichtlich der Qualität der gemeinschaftlichen Entscheidungen und der Aussicht auf weitere Integrations Schritte ziehen, stoßen bei der Erklärung der beschriebenen Integrationsleistungen an ihre Grenzen.

Umgekehrt weichen Ablauf, Umfang und Reihenfolge der Integrationsentwicklung von den deterministischen Prognosen der Integrationsoptimisten ebenso ab wie von deren Beschreibung der Rolle der Akteure.

Ein Vergleich zwischen dem oben skizzierten Bild der europäischen Integration und den Erklärungen, wie sie von traditionellen Ansätzen gegeben werden, zeigt „weiße Flecken“: Nicht alle Integrationsentwicklungen können erklärt werden.

⁴³ Die Suche nach den treibenden Kräften der Integrationsdynamik ist hier aber nur von nachrangigem Interesse. Die Frage richtet sich vielmehr darauf, welche Folgen die Integrationsentwicklungen für die Handlungsfähigkeit der Kommission haben und nicht, ob diese Handlungsfähigkeit die einzige oder wichtigste Antriebskraft ist.

⁴⁴ Vgl. zu dieser Unterscheidung in Anwendung auf integrationstheoretische Arbeiten die Kontroverse zwischen Wincott 1995 und Moravcsik 1995