

**Symposium:  
Responses to the European Commission's  
White Paper on Governance**

**Christoph Möllers**  
*Policy, Politics oder Politische Theorie?*

Christian Joerges, Yves Meny & J.H.H.Weiler (eds.)  
2001

**European University Institute**



**The Robert Schuman Centre for Advanced Studies**



&

***Harvard Law School***



***The Jean Monnet Program***

# Policy, Politics oder Politische Theorie?

Christoph Möllers, Heidelberg

## 1. Rhetorik und Textsorte

„Weißbücher enthalten Vorschläge für ein Tätigwerden der Gemeinschaft *in einem bestimmten Bereich*.“<sup>1</sup> Diese harmlose Definition auf der Homepage der Kommission läßt wenig von dem erahnen, was sich an universellem Anspruch im Weißbuch zur Governance<sup>2</sup> findet. Bedeutende Weißbücher wie dasjenige zur Vollendung des Binnenmarktes<sup>3</sup> enthielten stets ein deutliches Element an programmatischer Kommissions-Rhetorik. Doch bezog diese Rhetorik ihren Charme aus dem Pathos der Sachlichkeit, aus der Fachkompetenz der Kommission und aus dem Glauben an das Bestehen einer richtigen Lösung für ein definiertes, also abgrenzbares Problem – eben „in einem bestimmten Bereich“. Die Kommission wollte politisch gestalten, aber zugleich sachgerecht arbeiten. In einer ins Deutsche nicht zu übersetzenden Unterscheidung war das Ziel der Kommission *policy*, nicht *politics*.

Der Ansatz des vorliegenden Weißbuchs löst sich von einzelnen Sachproblemen. Dies ergibt sich bereits aus dem noch näher zu untersuchenden Begriff der Governance, der augenscheinlich eine andere politische Rhetorik verlangt. In der Tat erinnert schon der Untertitel „Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“<sup>4</sup> an parteipolitische Programmatik: „Mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt). Ein solcher Sprachgebrauch durchzieht das gesamte Weißbuch: „Die Bürger einbeziehen“ (16), „Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse“ (24), „Bessere Anwendung in den Mitgliedstaaten“ (32). Diese anspruchsvolle Programmatik steht in einem seltsamen Kontrast zur farblosen verwaltungswissenschaftlichen Sprache, derer sich das Weißbuch bedient: „Die Stärkung des Verwaltungsapparats der Beitrittsländer ist bereits ein Schlüsselthema der Heranführungsstrategie und wird nach dem Beitritt fortgeführt werden müssen.“ (32).

Verlangt der ganzheitliche Anspruch der Governance-Thematik eine bestimmte Form politischer Publizistik, so bleibt das Weißbuch hinter solchen Erwartungen nicht nur in seiner Ausdrucksweise zurück. Die Präsentation im Internet erweist sich als technokratische Baustelle:

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/off/white/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm), Hervorhebung hier.

<sup>2</sup> KOM(2001) 428 endg. Zahlen in Klammern im Haupttext verweisen auf dieses Dokument.

<sup>3</sup> KOM(85) 310 endg.

<sup>4</sup> Arbeitsprogramm zum Weißbuch SEK(2000) 1547/7 endg.

In bemerkenswerter Parallele zu den Europäischen Verträgen mit ihrem komplizierten Apparat aus verschiedenen Anhängen vermittelt das Weißbuch den Eindruck der Vorläufigkeit: Die von der Kommission an vielen Stellen ausdrücklich in Anspruch genommenen Vorzüge der Online-Kommunikation führen hier zu einer potentiell unbegrenzten Verweisstruktur, in der sich an den eigentlichen Text weitere Subtexte und Diskussionen anschließen, die den Entwurf in eigenen und fremden Stellungnahmen auflösen<sup>5</sup> – eine vielleicht unfreiwillige performative Metapher für die im Weißbuch suggerierte Auflösung gemeinschaftlicher Herrschaftsausübung in einem zivilgesellschaftlichen Diskurs.

Enthält das Weißbuch einerseits fast keine Bezüge zu den Politiken der Gemeinschaft, so beschränkt es sich andererseits auch nicht auf verwaltungstechnische Probleme wie die durch die Kommission bereits umfänglich abgearbeitete<sup>6</sup> Reform ihrer Binnenstruktur. Es soll augenscheinlich ums Ganze gehen, wie immer man dieses bestimmen kann. Damit begibt sich der Text in einen Bereich jenseits konkreter Sachpolitik (policy), ohne eine wirkliche politische Auseinandersetzung (politics) beginnen zu wollen oder zu können. Was bleibt, ist ein Text, der sich im Niemandsland zwischen politischer Theorie und politischem Programm befindet.

Hätte die Kommission nicht auch ein theoretisch informiertes Pamphlet à la „Was ist der Dritte Stand“ zum Fortgang der Integration schreiben können – vielleicht in Form eines Heftes, das man in Schulen und Universitäten verteilt? Sie hätte damit ein Genre gewählt, das dem sehr ernst zu nehmenden Bedarf nach einem politischen Katechismus der Europäischen Integration gerade im Moment der Euro-Einführung entgegengekommen wäre. Das Weißbuch wäre die Gelegenheit gewesen, eine politische Rhetorik der Integration zu erfinden und ihr zu allgemeinem Interesse zu verhelfen. Diese Gelegenheit wurde nicht genutzt.

Es ist die Vermutung der folgenden Überlegungen, daß die Kommission die ihr im Governance-Weißbuch selbst gestellte Aufgabe nicht lösen konnte, ohne ihr eigenes funktionales Selbstverständnis in Frage zu stellen. Dies hat sie nicht getan. Im Ergebnis läßt sich das Weißbuch daher unter verschiedenen Gesichtspunkten als ein selbstwidersprüchliches Dokument verstehen, das von der Vorstellung durchzogen ist, die Besinnung auf vergangene Leistungen der Kommission sei geeignet, ihr bei der Lösung zukünftiger Aufgaben zu helfen.

## 2. Selbstbeschreibung und politische Funktion der Kommission

---

<sup>5</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/index_en.htm)

<sup>6</sup> Die Reform der Kommission – Ein Weißbuch, KOM(2000) 200 endg.

Die Erinnerung an die heroischen Zeiten der Kommission sind im Weißbuch präsent<sup>7</sup>. Sie werden jedoch von einem Anspruch auf kompetenziellen Zugewinn der Kommission begleitet, der seinerseits nicht sachlich oder funktional gerechtfertigt wird. Das zu Beginn der Prodi-Kommission deutlich gewordene Ziel, eine echte Regierung der EU zu werden, deutet sich in der an vielen Stellen angeregte Zurückdrängung des Rates und der Mitgliedstaaten zumindest an. Das Europäische Parlament ist der einzige institutionelle Akteur, der im Weißbuch positive Erwähnung findet und er ist auch der einzige, der einer solche Aufwertung der Kommission langfristig nicht im Wege stehen wird.

Tatsächlich spricht aus institutioneller Sicht manches dafür, die Kommission nicht nur als Exekutive (44 f.), sondern sogar als eine Art Gubernative der Gemeinschaft zu verstehen: Wie bei den Regierungen der Mitgliedstaaten bestehen die zentralen Aufgaben der Kommission in der Entwicklung von Gesetzesinitiativen, in der Rechtsaufsicht der administrativen Untergliederungen einschließlich der Mitgliedstaaten und im Erlass von Rechtsnormen, die die Grundentscheidungen des „Gesetzgebers“ der Gemeinschaft konkretisieren. All dies kann man – ohne dem Begriff eine falsche Emphase zu verleihen – als politische Aufgaben verstehen. Die Kommission hütet das Gemeinschaftsrecht, aber sie hat dabei große Gestaltungsspielräume. Sie hat definierte Ziele, aber eine breite Möglichkeit an Mitteln, und es ist ihr zuzugestehen, mit diesen Mitteln auch experimentell umzugehen.

Diese Funktionsbeschreibung versagt allerdings in Beziehung auf diejenige Außenseite des administrativen Systems, die man als politischen Prozeß bezeichnet. Adressaten des Kommissionshandelns sind in den allermeisten Fällen die Mitgliedstaaten, oder wie im Wettbewerbsrecht auch große Unternehmen, in jedem Fall Organisationen. Diese Beschränkung ihrer politischen Kommunikationsstruktur prägt das Politik- und Demokratiekonzept der Kommission in diesem Weißbuch deutlich: Anders als für die Regierungen der Mitgliedstaaten spielt für die Kommission die politische Kommunikation mit einer wahlberechtigten Öffentlichkeit keine institutionelle Rolle. Dies betrifft sowohl ihren Output wie auch ihren Input. Die Kommission wird durch Rechtsakte programmiert, die vornehmlich durch die Mitgliedstaaten formuliert werden und sie adressiert diese mit ihren eigenen Rechtsakten. Die im Weißbuch beiläufig aufgestellte Behauptung, die Kompetenzen der EU seien dieser „von den Bürgern übertragen worden sind“ (10), ist dagegen weder juristisch noch demokratiethoretisch korrekt. Ganz im Gegenteil ist der fehlende Kontakt mit einer demokratischen politischen Umwelt, also einer Willensbildung, die sich letztlich auf die

---

<sup>7</sup> F. J. Scharpf, European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, MPIfG Working Paper 01/6, sub 5.

gleiche Freiheit der Beteiligten zurückführen läßt, eine entscheidende institutionelle Bedingung der Kommission, letztlich sogar der ganzen Union. Offensichtlich begibt sich die Kommission im vorliegenden Weißbuch auf die Suche nach einer politischen Öffentlichkeit. Was aber findet sie auf dieser Suche?

### 3. Demokratie ohne Politik: Das Demokratiekonzept des Weißbuchs

Von den fünf Grundsätzen „guten Regierens“, die die Kommission im Weißbuch entwickelt, können drei problemlos als Elemente einer modernen Demokratietheorie verstanden werden: Offenheit, Partizipation und Verantwortlichkeit (13 f.). Doch ist diesen Elementen in der Form, in der sie das Weißbuch präsentiert, zugleich gemein, daß sie eine Bindung der Kommission an Entscheidungen von außen ebensowenig vorsehen wie eine politische Auseinandersetzung über Ziele und Mittel. Weder der Rat noch die Wähler werden in diesem Entwurf in die Lage versetzt, die Kommission zu binden. Dies wird deutlicher, wenn man einen genaueren Blick auf die Formulierungen wirft:

Das Weißbuch hebt den Begriff der Verantwortlichkeit hervor, zieht aus ihm aber keine konkreten institutionelle Konsequenzen für die Verantwortlichkeit der Kommission. Unzweifelhaft ist eine klare Rollenverteilung zwischen den institutionellen Akteuren wünschenswert (13). Aber zu einem demokratischen Konzept wird der Begriff der Verantwortlichkeit erst, wenn die Verantwortungszurechnung auch zu Sanktionen führen kann. Das Ende der Santer-Kommission hätte in diesem Zusammenhang gründlicher auf institutionelle Konsequenzen befragt werden können, die über die gegenwärtigen Regeln hinausgehen. Aber auf eine solche politische Schärfung von „Verantwortlichkeit“, die die Kommission sicherlich stärken würde, will das Weißbuch nicht hinaus. Der Begriff bleibt Teil eines undeutlichen Diskurskonzeptes, zu dem recht pauschale Schuldzuweisungen an Verwaltungen und Gerichte der Mitgliedstaaten einen eigenen Beitrag leisten (32).

Auch die Verwendung der Kategorie Partizipation erweckt entsprechende Bedenken. Man muß nicht Anhänger einer strikt intergouvernemental argumentierenden Demokratietheorie der Gemeinschaft sein<sup>8</sup>, um sich über die umstandslose Gegenüberstellung von diplomatischem und demokratischem Prozeß im Weißbuch (38 f.) zu wundern. Ganz im Gegenteil erinnern von der Kommission verwendete Figuren wie „Konsultationskultur“ und „Kohärenz“ deutlich an die Arbeit internationaler Organisationen. Jede einigermaßen ausdifferenzierte internationale Organisation bedient sich der Beteiligung von Betroffenen bei der Ausarbei-

tung von Standards<sup>9</sup> – aber es sind gerade nicht diese Partizipationsmechanismen, die eine demokratische Herrschaftsausübung begründen oder den Besonderheiten der Europäischen Integration gerecht würden. Die politischen Beobachtungsbeziehungen zwischen Bevölkerung und Regierungen einerseits, Kommission andererseits werden dabei vollständig außer acht gelassen. Daß die Kommission sich mit ihrem Plädoyer für die Abschaffung der Komitologie (40 f.) gerade gegen diejenige gemeinschaftsspezifische Institution wendet, an deren Beispiel neue Formen demokratischer Legitimation entwickelt wurden<sup>10</sup>, ergänzt diesen Eindruck; die Definition des Begriffs Zivilgesellschaft als Summe aller Korporatismen (19 Anm. 1) rundet ihn schließlich ab. Die Kommission folgt damit einer Tendenz, die sich auch in der politischen Theorie der letzten Jahre erkennen läßt. Unter dem Stichwort der deliberativen Demokratie werden neue Formen der Legitimation diskutiert. Relativ wenig Beachtung findet dagegen der Umstand, daß Demokratie und Deliberation zwei unterscheidbare Elemente des Konzepts darstellen<sup>11</sup>. Demokratische Selbstbestimmung fordert mehr als eine Gelegenheit zur Äußerung.

In der Beschränkung von Demokratie auf einen Dialog mit Eliten und Korporationen, in der Verdrängung der Tatsache, daß die Kommission Herrschaft ausübt, und in seiner Entrücktheit von demokratischen Prozessen, die zwar auf nationalstaatlicher Ebene entwickelt wurden, sich aber nicht zwingend auf diese beschränken, zeigt sich deutlich das fortbestehende neofunktionalistische Selbstverständnis der Kommission, das eine Erweiterung der Kommissionskompetenzen schwerlich rechtfertigen kann. Die Tatsache, daß die Gemeinschaft in der Zukunft mehr und mehr von der Verteilung von Freiheitsrechten zum Eingriff in solche übergehen wird, daß also die Herrschaftsausübung der Gemeinschaft immer deutlicher spürbar wird, bleibt systematisch verkannt.

#### 4. Governance und wissenschaftliche Politik

Die Schwierigkeiten der Kommission mit der von ihr gewählten Diskursform lassen sich auch aus einer wissenschaftstheoretischen Perspektive beschreiben.

Das Weißbuch definiert sein Thema – Governance – als „Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden,

---

<sup>8</sup> Für die nach wie vor manches spricht: M. Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997

<sup>9</sup> Zur Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Standardsetzung der ILO, vgl. z.B. <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/sources/noterole.htm>

<sup>10</sup> Vgl. nur C. Joerges/J. Neyer, From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutional of Comitology, *European Law Journal* 3 (1997), 273-299.

kennzeichnen, und zwar insbesondere in bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.“ (10, Anm. 1). Die Grenzen dieser Definition bleiben jedoch das gesamte Weißbuch hindurch undeutlich. Grundsätzlich erscheint der Begriff der Governance seiner fehlenden Trennschärfe wegen kein ideales Instrumentarium zur Beschreibung von Mehr-Ebenen-Systemen anzubieten. Die unterschiedslose Einbeziehung verschiedener Ebenen, privater und hoheitlicher Akteure sowie normativer und deskriptiver Gesichtspunkte steht einer Ausdifferenzierung von Problemen eher entgegen. Symptomatisch für diese Begriffsunklarheit ist die Feststellung des Weißbuchs, daß auch die Zivilgesellschaft die Grundsätze guten Regierens beachten müsse (20) – eine Aussage, die ein kaum absehbares Potential an Freiheitsbeschränkungen enthält und eine Maßstabgleichheit für privates und hoheitliches Handeln unterstellt, die liberalen politischen Systemen grundsätzlich fremd ist. Gerade die Unbestimmtheit des Governance-Begriffs provoziert zudem die Frage, ob das Konzept tatsächlich die Betrachtung materieller Politiken ausschließen sollte, wie es im Weißbuch geschieht. Kann man über etwas so Ganzheitliches wie die Governance der EU schreiben, ohne sich mit der Art ihrer Aufgaben zu beschäftigen?

Hinter den Ausführungen des Weißbuchs scheint die Vorstellung einer allgemeinen Lehre von der „Guten Regierung“ zu stehen, die sich aus der bestimmten Prinzipien wie von selbst ergeben kann. Unabhängig sowohl vom Stand der wissenschaftlichen Demokratietheorie wie auch der politischen Konstellationen in der Gemeinschaft greift das Weißbuch auf die Figur des „guten Regierens“ zurück, wie sie in den Sieneser Fresken Lorenzettis ihre berühmteste Darstellung fand<sup>12</sup>. Die Vorstellung des „guten Regierens“ aber ist vormodern. Sie passt auf eine vor der Ausdifferenzierung einer politischen Sphäre bestehende Obrigkeit, deren verfahrenstechnisch nicht eingeschränkte Machtfülle zumindest an gewisse elementare Gerechtigkeitsprinzipien gebunden werden muß. Auf die Vermittlung verschiedenartiger demokratischer Prozesse, wie sie durch die Integration zu leisten ist, passt das Konzept dagegen schwerlich. Die Errungenschaft liberaler Verfassungsstaaten besteht gerade darin, die Frage nach der richtigen Ordnung verfahrensmäßig aufzulösen. Die Bindung an Prinzipien wird durch die Bindung an Entscheidungsverfahren ersetzt. Wenig spricht dafür, daß diese Errungenschaft durch die Integration überholt worden wäre. Die Formel vom „guten Regieren“ fällt dennoch dahinter zurück.

Kern der normativen Argumentation des Weißbuchs ist das Bekenntnis zu bestimmten Prinzipien. Doch gibt das Weißbuch keine Antwort auf die Frage, warum gerade diese und nicht

---

<sup>11</sup> J. M. Bessette, *The Mild Voice of Reason*, 1997.

<sup>12</sup> H. Hofmann, *Bilder des Friedens oder Die Vergessene Gerechtigkeit*, 1997.

auch andere Werte in die Darstellung einbezogen wurden, obwohl viele der Annahmen des Weißbuchs, wie etwa die segensreiche Wirkung elektronischer Medien für den politischen Prozeß, sehr umstritten sind<sup>13</sup>.

Auch ohne schlüssige Herleitung könnten die Prinzipien des Weißbuchs einen eigenen Beschreibungswert nur entwickeln, wenn sie mit konkreten Gegenkonzepten konfrontiert würden. Niemand will eine unkohärente, untransparente oder gar schlechte Form des Regierens; aber eben, weil niemand dies will, ist nichts damit gesagt, wenn man für eine kohärente, transparente oder gar gute Ordnung eintritt.

## 5. Verwaltungsreform

Schließlich steht das Weißbuch im Kontext der weitergehenden administrativen Reformagenda der Kommission<sup>14</sup>. Auch dieser ist eine gewisse Widersprüchlichkeit immanent: Auf der einen Seite strebt die Kommission eine Dezentralisierung der Implementation des Gemeinschaftsrechts an, um die eigenen Ressourcen zu entlasten. Hierzu sollen namentlich Verwaltungsagenturen und die Verwaltungen der Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Auf der anderen Seite versucht die Kommission augenscheinlich, jede Form von damit verbundenem Machtverlust zu vermeiden. Dieser Zwiespalt deutet sich im Weißbuch nur an. Immerhin bezieht sich der wohl konkreteste institutionelle Vorschlag des Weißbuches auf die Abschaffung der Komitologie, also auf den Einfluß der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Durchführungsrechtssetzung. Ganz deutlich wird dieses Konzept am Entwurf einer Verbundverwaltung in der Mitteilung über die Verwaltungsexternalisierung. Hier wird klar, daß die Kommission eine eigene Organisationsmacht auch für nationale Verwaltungen anstrebt, bei der sich der Beitrag der Mitgliedstaaten auf die Zuverfügungstellung von Sach- und Personalmitteln beschränkt. Das administrative Ideal der Kommission besteht somit in einer weitgehenden Ausgliederung von administrativen Einzelfragen bei gleichzeitiger vollständiger Kontrolle über deren Vollzug, der jederzeit wieder auf Kommissionsebene zurückgeholt werden kann. Ob die Vorstellungen der Kommission der Funktionslogik föderaler Verwaltungsverbände entspricht, kann in diesem Zusammenhang offenbleiben. Auffällig ist zumindest, mit wie geringer Präzision, die institutionellen Vorschläge mit den eigenen Prinzipien abgeglichen werden. Dies gilt für die Kritik an der Komitologie ebenso wie für die offene Koordinierungs-

---

<sup>13</sup> H. Buchstein, Bytes that Bite. Internet and Deliberative Democracy, Constellations 4 (1997), 248-263.

<sup>14</sup> Vorschlag für eine VO des Rates mit dem Statut der Exekutivagenturen KOM(2000) 788 endg; Vorschlag für eine VO des Rates zur Durchführung der in Art. 81 und 82 EGV niedergelegten Wettbewerbsregeln, KOM(2000) 582 endg.



methode (28 f.), deren fallweise Anwendung weder Verantwortungs- noch Kohärenzgewinn verspricht.

## 6. Schluß

Die eigentümliche Leere, die die Lektüre des Weißbuchs vermittelt, ist weder Zufall noch das Ergebnis einer vermeidbaren Fehlleistung seiner Autoren. Vielmehr mußte der Versuch der Kommission, politische Programmatik zu betreiben, ohne sich von einem technokratischen oder neo-funktionalistischen Selbstverständnis zu verabschieden, zwangsläufig scheitern. So beschränkt sich der Beschreibungswert des Weißbuchs darauf, die Identitätskrise der Kommission zu dokumentieren. Aus dieser Krise aber folgt noch keine politische Theorie der Europäischen Integration.