



OSNABRÜCK
JEAN MONNET CENTRE
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



Jenna Juliane Schulte

Die Komitologie aus demokratietheoretischer
Perspektive. Demokratische Betrachtungen
des Ausschusswesens der Europäischen Union
und seiner Genese.

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 02 (2011)

Award Series

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 02 (2011)

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Dr. Daniela Heinemann
Dr. Kathrin Loer

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2011 für die beste Bachelorarbeit,
verliehen am 21. Juni 2011.

Jurymitglieder:
Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M. (London)
Prof. Dr. Chryssoula Kambas
Prof. Dr. Ralf Kleinfeld

© Osnabrück JMCE
Universität Osnabrück
Seminarstr. 33
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

Zitierweise:

Schulte, Jenna Juliane (2011) „Die Komitologie aus demokratietheoretischer Perspektive. Demokratische Betrachtungen des Ausschusswesens der Europäischen Union und seiner Genese“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 02 (2011).

Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

Siglenverzeichnis	4
1. Einführung in die Thematik	5
2. Die Komitologie	7
3. Analyserahmen	9
3.1. Input- und output- Legitimation	9
3.2. Bargaining vs. Deliberation/arguing und Konsens vs. Mehrheitsregel.....	10
4. Die verschiedenen demokratietheoretischen Lesarten der Komitologie	12
4.1. Der deliberative Blickwinkel	12
4.1.1. Die diskursive Demokratietheorie nach Habermas	12
4.1.2. Habermas Theorie zur deliberativen Demokratie auf europäischer Ebene	15
4.1.3. „Deliberativer Supranationalismus“ nach Joerges und Neyer.....	15
4.1.4. Zwischenergebnis und kritische Schlussfolgerung.....	18
4.2. Der Blickwinkel der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie.....	20
4.2.1. Die parlamentarische Demokratie	21
4.2.2. Parlamentarische Demokratie in der EU?	24
4.2.3. Die Rolle des Europaparlaments in der Komitologie.....	25
4.2.4. Zwischenergebnis und kritische Schlussfolgerung.....	26
4.3. Die intergouvernementale Perspektive.....	29
4.3.1. Der Intergouvernementalismus nach Hoffmann und Moravcsik.....	30
4.3.2. Intergouvernementalismus und Komitologie	33
4.3.3. Zwischenergebnis und kritische Schlussfolgerung.....	35
4.4. Zwischenfazit.....	38
5. Die Genese der Komitologie aus demokratietheoretischer Perspektive	39
5.1. Entstehung der Komitologie.....	39
5.2. Der Komitologiebeschluss von 1987.....	40
5.3. Interinstitutionelle Vereinbarungen	42
5.4. Der Komitologiebeschluss von 1999.....	44
5.5. Der Komitologiebeschluss von 2006.....	46
5.6. Der Vertrag von Lissabon	49
6. Schlussbetrachtung und Ausblick	52
Literaturverzeichnis	55
Stichwortverzeichnis	62

Siglenverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Bspw.	Beispielsweise
d.h.	das heißt
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
Endg.	Endgültig
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
IB	Internationale Beziehungen
KOM	Europäische Kommission
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MS	Mitgliedsstaaten
Nr.	Nummer
No.	Number
Rat	Rat der Europäischen Union
StLA	Ständiger Lebensmittelausschuss
Vgl.	Vergleiche

1. Einführung in die Thematik

„Comitology’s legitimacy is not merely a normative issue: it is likely to become a political problem“ (Dehousse 1999: 112).

Dass die Komitologie nicht nur voraussichtlich ein politisches Problem werden wird, sondern dieses tatsächlich schon ist, machen die vielen interinstitutionellen Konfliktlinien (Töller 2002: 243 ff.), Beschlüsse (Joerges 1999a: 10 f.) und nicht zuletzt auch die vielen Studien zu diesem Thema deutlich. Neben generellen Problemen mit denen sich die genannten Dokumente beschäftigen, ist eine große Zahl der Konflikte auch auf demokratiethoretische Aspekte der Komitologie zurückzuführen. Dieser wird nämlich unterstellt, sie sei intransparent und undemokratisch (Härtel 2006: 230, Benz 1998: 349). Diese Vorwürfe der Intransparenz und des Undemokratischen laufen parallel zu den Vorwürfen an der Europäischen Union insgesamt. Um nun einen demokratiethoretischen Zugang zur Komitologie zu finden, soll auf die demokratiethoretischen Ansätze für die EU als Gesamtsystem zurückgegriffen werden. Laut Arthur Benz (1998) lassen sich diese in drei Gruppen aufteilen.

Die Demokratiethoretiker, die eine Parlamentarisierung der EU als möglich erachten, bilden die erste Gruppe. Diese Analytiker konzentrieren sich insbesondere auf das Europäische Parlament als dem einzigen direkt gewählten europäischen Organ, dessen Machterweiterung sie als zentrales Element einer Demokratisierung erachten. Diesem Ansatz wird von anderen Theoretikern, wie bspw. Kielmansegg (1996), entgegengehalten, dass eine Parlamentarisierung mit Mehrheitsentscheid immer eine gemeinsame Identität, oder in seinen Worten eine „ (...) Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft (...)“ (55) zur Voraussetzung hat. Schließlich muss in einer Mehrheitsdemokratie die Minderheit akzeptieren können, dass sie überstimmt wurde und „(...) die Mehrheit [muss] einsehen, daß [sic] sie solche Akzeptanz (bzw. Loyalität) nicht überstrapazieren darf“ (Abromeit/Schmidt 1998: 299). Dass diese kollektive Identität in der EU bis heute weder realisiert ist noch in naher Zukunft realisiert wird, ist unter Wissenschaftlern Konsens (Scharpf 1999: 19). Der Argumentation dieser zweiten Gruppe von Theoretikern folgend kann eine Repräsentation nur durch die nationalstaatlichen Regierungen und Parlamente erfolgen: Die Bürgerinnen und Bürger werden in den nationalen Parlamenten vertreten, die wiederum Vertreter in die EU entsenden: „Demokratische Legitimation wird demnach durch eine föderative Ordnung verwirklicht“ (Benz 1998: 348).

Diese beiden Ansätze haben ihren Ideenursprung mehr oder weniger direkt in der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie. Ob dieses Demokratieverständnis jedoch für die EU zutreffend ist oder gar noch der heutigen Situation in den Nationalstaaten entspricht, wird diskutiert. Bedeutend in diesem Zusammenhang ist bspw. die funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften, der auf nationalstaatlicher Ebene mit korporatistischen Arrangements entgegengekommen wurde (Voelzkow 2000: 271). Aus diesem Grund verfechten Vertreter einer „postparlamentarischen Demokratie“¹, einer „assoziativen Demokratie“² oder des „deliberativen Supranationalismus“ (Joerges/Neyer 1998) die Idee einer „(...) Demokratisierung durch Verhandlungssysteme

1 Vergleiche dazu: Andersen, Svein S. / Burns, Tom R. (1996): The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. In: Andersen / Eliassen (1996): 227-251.

2 Mehr dazu: Schmalz-Bruns, Rainer (1997): Bürgergesellschaftliche Politik – ein Modell der Demokratisierung Europäischen Union, in: Wolf (1997): 63-89.

und Expertennetzwerke, in denen sich diskursive Willensbildung und Konsensfindung entfalten könnten“ (Benz 1998: 349).

In einer Anwendung dieser drei Perspektiven auf die Komitologie wird die Relevanz ihrer Unterschiede bedeutend, denn sie unterscheiden sich im Hinblick darauf, wie ihrer Ansicht nach in den Ausschüssen gearbeitet wird und wie sich diese dementsprechend legitimieren. Eine genauere Analyse und ein Vergleich zwischen den drei Ansichtsweisen sind wichtig, da die Ausschüsse im Zuge der verstärkten Integration an Bedeutung gewonnen haben (Töller 2002: 316), wodurch die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation gestiegen ist. Dies wiederum führte zu verstärkten interinstitutionellen Konflikten (Wolfram 2009: 5). Aus diesem Grund soll diese Arbeit sich mit der Komitologie aus demokratiethoretischer Perspektive beschäftigen. Konkret bedeutet dies, dass zunächst die Theorien in Reinform erläutert werden sollen. In einem zweiten Schritt sollen sie auf die EU und spezifischer auf die Komitologie angewandt werden. Für jede Theorie folgt direkt ein Zwischenergebnis, dass zunächst die Arbeitsweise, die ihrer Ansicht nach in den Ausschüssen vorherrscht, und die Art der Legitimation, die die jeweilige Perspektive den Ausschüssen bereitstellen kann, analysiert und daraufhin die Kritik und Probleme der jeweiligen Theorie im Zusammenhang mit der Komitologie darstellt. Zuletzt soll die Entwicklung des Ausschusswesens in den Fokus der Analyse rücken. Dieser Teil der Arbeit hat zum Ziel, die jeweiligen Probleme der Demokratietheorien empirisch aufzuzeigen und zu klären, warum keine der Theorien singulär in Bezug auf die Komitologie betrachtet und angewandt werden kann.

Aufgrund der Tatsache, dass im Vertrag von Lissabon die Bezeichnung „Komitologie“ nicht mehr auftritt und es eine Unterscheidung zwischen „delegierten Rechtsakten“ und „Durchführungsrechtsakten“ gibt, die vorher nicht existierte, ist die Hypothese, dass der Vertrag von Lissabon einen Bruch in der bisherigen Entwicklung des Ausschusswesens darstellt, wobei ein möglicher Lerneffekt der EU aus den, sich bis zu diesem Zeitpunkt immer weiter vertiefenden, demokratiethoretischen Problemen skizziert werden soll. Angesichts der Tatsache, dass eine Reihe von Vereinbarungen zu dieser Thematik erst noch geschlossen werden muss und die Auswirkungen des Vertrages von Lissabon folglich noch nicht eindeutig vorhersehbar sind, basiert diese Arbeit zunächst auf den Verfahren, die mit den Beschlüssen von 1999 und 2006, eingeführt wurden.

2. Die Komitologie

Um ein Fundament für die folgende Darstellung der verschiedenen Demokratietheorien und deren Blickwinkel auf die Komitologie zu bilden, soll zunächst eine kurze Definition der Komitologie formuliert werden. Anschließend wird ein Überblick über die, bis einschließlich des Beschlusses von 2006 eingeführten, Verfahren der Komitologie gegeben werden. Auf die detaillierte Entwicklung dieses Ausschusswesens soll erst unter Punkt 5 eingegangen werden.

Das Wort Komitologie geht auf das französische Wort *comités* (Ausschüsse) zurück. Im Kontext der Europäischen Union umfasst die Komitologie strenggenommen nur Durchführungsausschüsse, das heißt die Ausschüsse, die mit der Durchführung von Basisrechtsakten befasst sind (Härtel 2006: 218). Es existieren rund 300 verschiedene Komitologie-Ausschüsse, die sich jeweils aus „(...) Fachbeamten der Mitgliedsstaaten (Vertreter nationalstaatlicher Regierungen / Ministerien oder sonstige Experten) und einem Mitglied der Kommission (...)“ (Lachmayer/Bauer 2008: 565 f.) zusammensetzen. Die Ausschüsse werden entsprechend der verschiedenen Verfahren eingesetzt. Mit den Komitologiebeschlüssen von 1999 und 2006 wurden fünf verschiedene Ausschussverfahren eingeführt (Töller 2002: 297 f., ABl. EU 2006 Nr. L 200/11): Das Beratungsverfahren, das Verwaltungsverfahren, das Regelungsverfahren, das Regelungsverfahren mit Kontrolle und das Verfahren für Schutzmaßnahmen, welches allerdings nur sehr selten verwendet wird (Wolfram 2009: 9).

Nachdem ein Basisrechtsakt verabschiedet wurde, in dem festgelegt wurde, dass Durchführungsmaßnahmen an die Kommission delegiert werden, beginnen alle Verfahren zunächst mit der Überleitung des Vorschlags der Kommission an das entsprechende Komitee. Die Kommission bestimmt den Zeitraum, in dem das Komitee eine Entscheidung zu treffen hat (höchstens drei Monate). Im Beratungsverfahren muss der Ausschuss lediglich von der Kommission angehört werden. Diese muss die Meinung des Komitees möglichst weit in Betracht ziehen und es darüber informieren, inwieweit seine Meinung einbezogen wurde (Härtel 2006: 225). Im Verwaltungsverfahren hat der Ausschuss mehr Einfluss. Stimmt die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder im Ausschuss gegen den Vorschlag, muss die Kommission die Maßnahme an den Rat weiterleiten. Anschließend kann, die Kommission die Ergreifung der Maßnahme für höchstens drei Monate verschieben. Dieses ist jedoch nicht zwingend. In diesem Zeitraum hat der Rat die Möglichkeit, mit einer qualifizierten Mehrheit eine andere Entscheidung zu treffen (ABl. EG 1999 Nr. L 184/24 f.). Das Regelungsverfahren unterscheidet sich vom Verwaltungsverfahren nur durch den sogenannten Rekurs. Im Falle eines Nichtzustimmens oder Ausbleibens einer Stellungnahme von Seiten des Ausschusses muss die Kommission dem Rat ohne Verzögerung einen Vorschlag unterbreiten (Rekurs) (ABl. EG 1999 Nr. L 184/25). Der Rat entscheidet daraufhin innerhalb von drei Monaten mit der qualifizierten Mehrheit über den Vorschlag. Lehnt er den Vorschlag ab, kann die Kommission ihren alten Vorschlag vorlegen, einen geänderten Vorschlag einreichen oder ein Gesetzgebungsverfahren einleiten (ABl. EG 1999 Nr. L 184/25). Trifft der Rat innerhalb dieses Zeitraums keine Entscheidung, kann die Kommission die Maßnahme erlassen. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle wurde 2006 eingeführt und erhöht nicht nur den Einfluss des Rates, sondern auch den des Europäischen Parlaments. Dieses neue Verfahren folgt den Bestimmungen des bisherigen Regelungsverfahrens, allerdings ermöglicht es Rat und EP vor Annahme der Maßnahme und nach der Diskussion im zuständigen Komitologie-Ausschuss eine

Kontrolle durchzuführen (ABl. EU 2006 Nr. L 200/11, Wolfram 2009: 10). Lehnt eines der beiden Organe die Maßnahme ab, unabhängig von der Stellungnahme des Ausschusses, dann wird die Erlassung dieser verhindert und die Kommission kann nur einen geänderten Vorschlag vorlegen. Das Schutzklauselverfahren wird nur selten verwendet und wenn, dann „(...) vor dem Erlass von Schutzmaßnahmen im Außenhandel (...)“ (Wolfram 2009: 9).

3. Analyserahmen

Nach diesem kurzen Überblick sollen die verschiedenen demokratietheoretischen Lesarten dieses Ausschusswesens beschrieben werden. Je nach demokratietheoretischer Perspektive variieren die Ansichten über die Arbeitsweise und die Art der Legitimation der Komitologie stark. Zunächst soll nun ein Rahmen entwickelt werden, anhand dessen diese Analyse aufgebaut wird. Unter den Punkt „Legitimation“ fällt die Unterscheidung zwischen input- und output-Legitimation, die im Laufe der Arbeit kontinuierlich von großer Bedeutung sein wird, da „(...) normative Demokratietheorien danach unterschieden werden [können], ob sie das politische System primär von seinen *inputs* oder seinen *outputs* her zu rationalisieren versuchen [Hervorhebung im Original]“ (Scharpf 1970: 21)³. Den zweiten Teil des Analyserahmens bilden die Erklärungen bezüglich der relevanten entscheidungstheoretischen Variablen. Zunächst soll es hier um die Willensbildung gehen: Herrscht in der Komitologie der Interaktionsmodus des bargaining vor oder der der Deliberation bzw. des *arguing*? In einem zweiten Schritt sollen zwei mögliche Arten der Entscheidungsfindung erläutert werden, indem zwischen Mehrheitsbeschluss und konsensualer Entscheidung unterschieden wird.

3.1. Input- und output-Legitimation

Fritz W. Scharpfs (1970) Definition der input- und output-Legitimation befindet sich im ersten Kapitel der Fassung seiner Antrittsvorlesung an der Universität von Konstanz, die er „Demokratietheorie - Zwischen Utopie und Anpassung“ betitelte (Scharpf 1970). Grundsätzlich gelten input- und output-Legitimation als „Zwei Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung“ (Scharpf 1999: 16). Die input-Perspektive orientiert sich an der „Herrschaft *durch* das Volk [Hervorhebung im Original]“ und die output-orientierte Sichtweise betont die „Herrschaft *für* das Volk [Hervorhebung im Original]“. Eine politische Entscheidung gilt aus input-Perspektive dann als legitim, wenn (und weil) sie den Willen des Volkes repräsentiert (Scharpf 1999: 16). Da sich die output-Sicht auf die Qualität des Regierens konzentriert, gilt eine politische Entscheidung als legitim, wenn (und weil) sie die allgemeine Wohlfahrt steigert (Scharpf 1999: 16, Scharpf 1970: 21, Schmidt 2006: 295, Voelzkow 2000: 283).

Sie „(...) leitet ihre Legitimität von der Fähigkeit zur Lösung von Problemen ab, die kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch individuelles Handeln noch durch den Markt und auch nicht durch freiwillig-gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft gelöst werden könnten“ (Scharpf 1999: 20).

Bei der output-Perspektive handelt es sich also auf der einen Seite um ein Instrument, mit dem ein Machtmissbrauch oder eine „tyrannische Herrschaft“ durch die Einschränkung staatlicher oder verbandlicher Macht verhindert wird (Scharpf 1970: 22, 27, Voelzkow 2000: 283)⁴. Auf der

3 Mit den Begriffen „input“ und „output“ orientiert sich Scharpf an der Systemtheorie, bei der „inputs“ artikulierte Interessen sind, die ein politisches System aufnimmt und in „outputs“ (verbindliche Entscheidungen) verarbeitet (Scharpf 1970: 21).

4 In diesem Zusammenhang nennt Scharpf verschiedene Theorien, die die output-Perspektive einnehmen: Die Gewaltenteilungs- und Balancetheorien, die liberalen Grundrechts- und Rechtsstaatstheorien und die Repräsentationstheorien (Scharpf 1970: 22).

anderen Seite entsteht output-Legitimität durch das Schaffen von „(...) sozialer Sicherheit, wirtschaftlichem Wachstum [und] besseren Lebenschancen (...)“ (Scharpf 1970: 24).

Im vierten Kapitel der Fassung der Antrittsrede definiert Scharpf seine „komplexe Demokratietheorie“ (Scharpf: 1970). Er selbst war sich bewusst, dass sein Modell von 1970 lediglich einen Versuch darstellte. Aus diesem Grund entwickelte er es in seinen darauffolgenden Studien⁵ weiter. Er akzentuierte nach 1970 vor allem die „Bedrohung“ der Demokratie (Schmidt 2006: 300). Demokratische Legitimität nationaler Politik sei durch Folgen der sozialen Differenzierung, der Globalisierung und der ansteigenden Europäisierung von öffentlichen Aufgaben bedroht (Schmidt 2006: 300). Diese Entwicklungen führten zu einem Widerspruch: Auf der einen Seite können verschiedene Probleme aufgrund der wachsenden Interdependenzen nur jenseits des Nationalstaates gelöst werden, auf der anderen Seite kann nur im Nationalstaat demokratische Selbstbestimmung sichergestellt und dadurch demokratische Legitimation erzeugt werden. Dieser Widerspruch findet sich in dem Begriff des „Effektivität-Legitimation-Dilemma“ wieder (Schmidt 2006: 302):

„Die zunehmende Intensität transnationaler Koordination schadet der nationalstaatlichen Demokratie, und die zunehmende Virulenz demokratischer Partizipations- und Rechtfertigungsforderungen beeinträchtigt die Chancen transnationaler Problemlösung“ (Scharpf 1993b: 176).

3.2. Bargaining vs. Deliberation/arguing und Konsens vs. Mehrheitsregel

Zwar greift die einfache Dichotomie zwischen den Interaktionsmodi Deliberation und bargaining zu kurz (Holzinger 2001: 244), trotzdem werden sie häufig gegenübergestellt (Elster 1998a: 6 f.). Als Gemeinsamkeit beider Modi kann zunächst festgehalten werden, dass beide die Konsensfindung zum Ziel haben, denn in keinem Modell wird per Mehrheit abgestimmt (Göler 2006: 32). Die Art und Weise wie dieser Konsens zustande kommt differiert jedoch. Ian Shapiro (2003) beginnt seine Erklärung zum bargaining mit dem Begriff des „basic interest“. Hier nennt er ein Beispiel: Ein Arbeitnehmer hat ein „basic interest“ daran, seinen Arbeitsplatz zu behalten. Der Arbeitgeber wiederum, der in „(...) a position to threaten a person’s basic interest evidently (...)“ (132) ist, hat eine große bargaining power, oder auch Verhandlungsmacht. Hinzu kommt, dass im Modus des bargainings die Interessen und Präferenzen der Akteure schon im Vorfeld der Verhandlung definiert sind und es in der Verhandlung darum geht, diese „(...) auf der Grundlage klarer Kosten-Nutzen-Kalküle zu maximieren“ (Göler 2006: 32). Somit sind die Grundvoraussetzungen, mit denen die Akteure im bargaining-Modus in die Verhandlung gehen, zum einen das Wissen um unterschiedliche bargaining power und zum anderen die zu maximierenden Präferenzen (Eriksen 2000: 58 f.). Da nicht per Mehrheit abgestimmt wird, sondern ein Konsens gefunden wird, der alle zufriedenstellen soll, ist die Verhandlung dadurch geprägt, einen gemeinsamen Nenner in den verschiedenen Präferenzen zu finden, wodurch es zu einem Kompromiss kommt (kommen muss), der auch der „kleinste gemeinsame Nenner“ sein kann. Hier kommen also die klassischen Kompromisstechniken, wie das spieltheoretische side payment (Putnam 1993: 450) oder package deals zum Tragen (Neyer 1999: 233).

Der Interaktionsmodus der Deliberation (auch arguing) ist dagegen schon durch eine andere Ausgangssituation gekennzeichnet (Göler 2006: 31 ff.).

⁵ Vergleiche hierzu im Überblick: Manfred G. Schmidt (2006: 300).

„(...) deliberation is a reasoning process in which the participants seriously consider substantive information and arguments and seek to decide individually and to persuade each other as to what constitutes good public policy” (Bessette 1994: 46).

Hier sollen die Akteure also nicht Machtressourcen und vordefinierte Präferenzen in die Verhandlung einbringen (Göler 2006: 33, Töller: 2002: 199). Präferenzen sollen erst im Diskurs entwickelt bzw. bestehende Präferenzen transformiert und dadurch optimale Lösungskonzepte entwickelt werden (Göler 2006: 31, Elster 1998a: 6). Dabei müssen die Teilnehmer gute Gründe vorlegen und sich auch an guten Gründen anderer orientieren sowie darauf Bezug nehmen, wobei das bessere Argument am Ende mehr Macht hat (Hüller 2005: 3, Töller 2002: 199). Das heißt, im Interaktionsmodus des Deliberierens oder *arguing*s müssen Positionen argumentativ vorgebracht werden und die Teilnehmer müssen sich in die anderen hineinversetzen können. Bei diesem Vorgang werden „falsche“ Argumente (wie zum Beispiel rein nationale Interessen, die nicht das beste Argument sind) aussortiert. Im Laufe der Verhandlungen soll ein Lernprozess stattfinden und sich dadurch die Präferenzen der Teilnehmer entsprechend dem „besten“ Argument verändern (Joerges 1999b: 320, Bessette 1994: 46 ff.). Der Unterschied im Ergebnis zum *bargaining* ist also, dass am Ende der Verhandlung alle Akteure dem Ergebnis zustimmen können, weil sie von diesem überzeugt sind und weil es für alle die optimale Lösung darstellt (Göler 2006: 33). Beide Interaktionsmodi fallen spieltheoretisch unter den Begriff des *Positivsummenspiels* – es gewinnen alle. Obwohl Eriksen (2000) hier noch eine Einschränkung macht, indem er sagt, dass Entscheidungen, die durch *bargaining* getroffen wurden, *suboptimal* seien, da zwar alle den *outcome* akzeptierten, jedoch nicht völlig davon überzeugt seien (60). Die Entscheidung mit *Mehrheitsabstimmung* kann hingegen als *Negativsummenspiel* angesehen werden - hier gewinnt einer, was der andere verliert (Sartori 1992: 223).

Der zweite Aspekt, der unter „Arbeitsweise“ fällt, ist der der Entscheidungsfindung. Es wurde bisher nur zwischen *Deliberation* und *bargaining* unterschieden, also zwei Interaktionsmodi, die zum *Konsens* führen. Es gibt jedoch, bezogen auf die *Komitologie*, zumindest die *Möglichkeit* der *Mehrheitsentscheidung*. Auch wenn diese nur selten genutzt wird, muss sie doch in die Überlegungen einbezogen werden (Vos 1999: 24 f., Elster 1998a: 5)⁶. Im Hinblick auf die demokratietheoretische Relevanz der *Mehrheitsabstimmung* auf europäischer Ebene ergeben sich weitere Probleme, die erst im Zusammenhang mit der demokratietheoretischen Analyse näher erläutert werden sollen.

6 Dass es eine hohe Anzahl an einvernehmlichen Entscheidungen gibt, beziehen Joerges und Neyer (1998) aus einem Interview mit einem Beamten des Bundesministeriums für Gesundheit vom 28.02.1996 (Joerges/Neyer 1998: 223).

4. Die verschiedenen demokratietheoretischen Lesarten der Komitologie

4.1. Der deliberative Blickwinkel

In der aktuellen Debatte um das Modell der Deliberation ist zu beachten, dass zwischen zwei Konzepten unterschieden wird. Auf der einen Seite wird das normative Modell einer deliberativen Demokratie auf der Grundlage von Jürgen Habermas diskutiert, „(...) das durch umfassende Partizipationsmöglichkeiten für alle potentiell Handlungsbetroffenen die demokratische input-Legitimation von Entscheidungen erhöhen will (...)“ (Göler 2006: 33). Auf der anderen Seite steht der Begriff der Deliberation als bloßer Interaktionsmodus innerhalb eines Gremiums, welches durch Deliberation eine höhere output-Legitimation erzeugt. Die erste Variante konzentriert sich auf Partizipationsmöglichkeiten, das heißt, jeder soll die Möglichkeit haben, an der Debatte teilzunehmen, um alle wichtigen Argumente zu sammeln. Zudem soll die Debatte öffentlich geführt werden, damit sie von allen nachvollzogen werden kann. In der zweiten Variante haben Partizipationsmöglichkeiten kaum Bedeutung. Hier geht es um die Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit und der Entscheidungsqualität. Nichtsdestotrotz ist die normative Theorie Habermas im Zusammenhang mit dem hier zu analysierenden, eher am Interaktionsmodus orientierten, Konzept von Joerges und Neyer (1998), von großer Wichtigkeit und soll daher als Ausgangspunkt gelten (Göler 2006: 33 ff.).

4.1.1. Die diskursive Demokratietheorie nach Habermas

Habermas stützt seine Ideen zu einer diskursiven oder deliberativen Demokratietheorie, die er in seinem Werk „Faktizität und Geltung“ (Habermas 1993) zum Ausdruck bringt, auf seine „Theorie des kommunikativen Handelns“ (Habermas 1981). Die Theorie der deliberativen Demokratie kann als Anwendungsfall der Theorie des kommunikativen Handelns gesehen werden (Reese-Schäfer 2001: 92). Als erste Voraussetzung für seine Theorie des kommunikativen Handelns gilt die „Rationalität von Meinungen und Handlungen“ (Habermas 1981a: 15), wobei Rationalität eng mit Wissen verknüpft ist (Habermas 1981a: 25). In Verbindung mit Rationalität impliziert Wissen eine bestimmte Zuverlässigkeit in Form der drei Geltungsansprüche: Wahrheit, Richtigkeit und Wahrhaftigkeit. Somit ist eine Behauptung, mit der dieses Wissen ausgedrückt wird, an gewisse Konditionen gebunden: Sie muss begründet, kritisiert und objektiv beurteilt werden können (Habermas 1981a: 27). Wenn eine Äußerung durch eine Gegenargumentation in Frage gestellt wird, gilt sie dementsprechend nicht mehr als rational oder überzeugend (Huget 2007: 148). Dies impliziert, dass der Akt des „kommunikativen Handelns“ auf Kooperation baut und im Bereich der Öffentlichkeit auf die Lösung von politischen Problemen durch Argumentation zielt (Huget 2007: 148). In anderen Worten meint Habermas mit dem Begriff des kommunikativen Handelns ein Handlungsmuster, bei dem „Handlungspläne über ein (...) rationales Einverständnis koordiniert“ (Göler 2006: 35) werden, vermittelt über das Instrument der Sprache.

Als weitere Grundvoraussetzung für seine Theorie gilt zudem, dass er Gesellschaften gleichzeitig als System- und Lebenswelt konzipiert (Habermas 1981b: 180, Huget 2007: 148, Göler 2006: 35). Laut Habermas entstehe die Systemwelt durch moderne differenzierte Gesellschaften, in denen sich „(...) eine Sphäre systemweltlicher (ökonomischer und administrativer) Ratio-

nalität vom Bereich lebensweltlicher Solidarität entkoppelt“ (Huget 2007: 148) habe. Im Gegensatz dazu steht die Lebenswelt, die er als Komplementärbegriff zu kommunikativem Handeln konzipiert (Habermas 1981b: 182). In einer gemeinsamen Lebenswelt, die durch „intersubjektiv geteiltes Hintergrundwissen“ (Habermas 1981a: 32) gekennzeichnet sei, habe die argumentative Kommunikation ihre Verwirklichungspotentiale, denn sie sei „(...) der Horizont, in dem sich die kommunikativ Handelnden „schon immer“ bewegen“ (Habermas 1981b: 182). Im Gegensatz dazu seien in der Systemwelt Macht und Geld, das heißt administrative Akteure und materielle Ressourcen, Werkzeuge der Steuerung, die dem eigenen Nutzen und strategischem Handeln dienen (Huget 2007: 148). Laut Huget (2007) sei dieses strategische Handeln gleichzusetzen mit dem Interaktionsmodus des bargaining, was bedeute, dass es nicht unter die Rationalitätsbedingung der Offenheit gegenüber kritischen Bemerkungen falle, und somit nicht dem kommunikativen Diskurs entspreche (148). Somit stellt sich eine gemeinsame Lebenswelt als grundlegend für kommunikatives Handeln heraus (Göler 2006: 35).

In den beiden Bänden der Theorie des kommunikativen Handelns unterstreicht Habermas kritisch die Rationalisierung von Weltbildern durch das Eindringen („Kolonialisierung“) von systemweltlicher Rationalität in die Lebenswelt (Habermas 1981b: 488). In „Faktizität und Geltung“ bekommt die Theorie Habermas eine neue Note. Für ihn war nicht mehr dieser Konflikt entscheidend, sondern er konzentrierte sich auf den Erhalt des Einflusses kommunikativer Vernunft auf die Systemwelt (Huget 2007: 148). Dafür fokussierte er sich auf den Zusammenhang zwischen Rechtsstaat und Demokratie, welcher wiederum den Kern seiner Theorie zur deliberativen bzw. diskursiven Demokratie bildet:

„Die Diskurstheorie (...) rückt (...) den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß [sic] in den Mittelpunkt, ohne jedoch die rechtsstaatliche Verfassung als etwas Sekundäres zu verstehen; vielmehr begreift sie (...) die Prinzipien des Rechtsstaates als konsequente Antwort auf die Frage, wie die anspruchsvollen Kommunikationsformen einer demokratischen Meinungs- und Willensbildung institutionalisiert werden können“ (Habermas 1993: 361).

Somit habe laut Habermas Recht, welches diskursiv produziert wurde, eine integrative Wirkung, da es „moralisch-lebensweltliche Kommunikation“ mit „legal-systemweltlicher Funktionalität“ koppeln könne (Huget 2007: 148). Voraussetzung dafür sei nicht eine Bevölkerung, die im Kollektiv handlungsfähig ist, sondern die Institutionalisierung von Rechtsetzungsverfahren, die die Beteiligung aller Betroffenen möglich mache (Habermas 1993: 362). Als Akteure, die diese Institutionalisierung vorantreiben sollen, benennt Habermas die im liberalen Rechtsstaat etablierten Verfassungsorgane. Somit entsteht demokratische Legitimation sowohl auf der input- als auch auf der output-Seite politischer Verfahren (Huget 2007: 149). Auf der output-Seite ist eine wichtige Variable der demokratischen Legitimation die Qualität von politischen Deliberationsprozessen und ihrer Institutionalisierung, welche sich durch die Verbindung zwischen politischen Entscheidungsarenen und lebensweltlichen Diskursen auszeichnet (Habermas 1993: 362, Huget 2007: 149). Auf der input-Seite wiederum sind die Partizipationsmöglichkeiten Aller und die Responsivität der politischen Prozesse, sowohl für die Legitimation als auch für die Effektivität bedeutend, denn aus ihnen entsteht Entscheidungsqualität (Habermas 1993: 362, Huget 2007: 150). Aus diesem kann gefolgert werden, dass die deliberativen Prozesse sowohl in rechtsstaatlichen und institutionalisierten Verfahren stattfinden als auch in der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit, bzw. Erstgenanntes von lebensweltlicher Deliberation und Diskurs abhängt: „Letztlich wird hier also die Funktionsweise liberaler parlamentarischer Demokratie mit (stärker „republikanischen“) Elementen deliberativer Kommunikation angereichert“ (Huget 2007: 151).

Für seine Theorie sind dementsprechend die Begriffe „Öffentlichkeit“ und „Zivilgesellschaft“ von großer Bedeutung, daher soll im Folgenden seine Definition der Begriffe folgen. Unter Öffentlichkeit versteht Habermas ein Netzwerk sich überlappender „subkultureller Öffentlichkeiten“ mit fließenden Grenzen, welche ein zivilgesellschaftliches Fundament in der Lebenswelt haben (Habermas 1993: 373 f., 436). Die Öffentlichkeit soll aber nicht Entscheidungen generieren und den Staat damit zum bloßen Organisatoren der Öffentlichkeit reduzieren, sondern der Staat ist die Instanz, in der die Entscheidungen getroffen werden, allerdings erst nachdem in der Öffentlichkeit deliberiert wurde. Dies führt zu einer Qualitätssteigerung der Entscheidungen (Huguet 2007: 151, Reese-Schäfer 2000: 13). Die Öffentlichkeit dient dazu, Probleme wahrzunehmen, ohne spezifische Entscheidungen zu treffen (Habermas 1993: 435). Darüber hinaus soll sie außerdem Probleme einflussreich thematisieren können, sodass sie von den politischen Institutionen in die Agenda aufgenommen werden (Habermas 1993: 435, Reese-Schäfer 2001: 105). Nachdem Habermas den Begriff der Öffentlichkeit geklärt hat, verfolgt er nun die Definition der Zivilgesellschaft, die er von Staat und Ökonomie abgrenzt (Habermas 1993: 443):

„Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten“ (Habermas 1993: 443).

Die „Macht“ der Zivilgesellschaft muss jedoch auch eingegrenzt werden. Durch rechtsstaatliche Verfahren und Institutionen kann die Demokratie vor einem Machtmissbrauch der Zivilgesellschaft oder vor Machtasymmetrien in der Gesellschaft geschützt werden. Auf der anderen Seite müssen laut Habermas kollektiv bindende Entscheidungen auch als Verwirklichung von Rechten gelten, was eine Beschränkung des politischen Systems bedeutet (Habermas 1993: 465). Demokratische Legitimation bedeutet also ein „(...) Zusammenspiel beider Kraftfelder“, die sich gegenseitig kontrollieren (Huguet 2007: 152 f, Reese-Schäfer 2001: 105,107).

„Die Volkssouveränität bringt sich (...) als kommunikativ erzeugte Macht wieder zur Geltung, wird aber in prozeduralistischen Verfahren eingebunden und beeinflusst [sic] nur das ausdifferenzierte politische System (...)“ (Reese-Schäfer 2000: 14).

Zusammengefasst bedeutet Habermas Theorie zur deliberativen Demokratie eine Verbindung aus einem

„(...) rechtsstaatlich institutionalisierte[n] Entscheidungssystem, welches den Funktionsmechanismen parlamentarisch-deliberativer Willensbildung wie funktional-administrativer Legalstrukturen folgt; (...) [und dem] Feld der zivilgesellschaftlich verankerten Öffentlichkeit, welche auf gesellschaftlicher Willensbildung und Assoziation auf Grundlage (liberaler) politischer Grundrechte beruht“ Huguet 2007: 154).

Die Verknüpfung beider Aspekte soll durch stetige Kommunikation erreicht werden, die daneben sicherstellen soll, dass die politischen Entscheider durch die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit beeinflusst werden. Kurz: Das Model Habermas zielt auf Partizipationsmöglichkeiten aller Betroffenen über Repräsentanten in den Parlamenten und in verschiedenen deliberativen Arenen ab, in denen diskursiv ein Meinungsbild erstellt wird, an dem sich das Rechtsetzungssystem orientieren soll (Habermas 1993: 361, 435 ff.). Betrachtet man den Prozess, unter dem in dieser Theorie eine demokratisch legitimierte Entscheidung getroffen wird, so lässt sich festhalten, dass ein rationales Einverständnis zwischen allen Akteuren nötig ist. Dieses kann durch kommunikatives Handeln, im Sinne von Habermas also durch argumentativen Diskurs, erreicht werden (Göler

2006: 36). Dabei kann deliberativ oder diskursiv erzeugtes Recht politische Willkür einschränken und daneben auch die Komplexität der Gesellschaft reduzieren (Huget 2007: 154).

4.1.2. *Habermas Theorie zur deliberativen Demokratie auf europäischer Ebene*

Die Übertragung des diskurstheoretischen Modells Habermas auf die inter- und transnationale Ebene fand vor allem in den Arbeiten der konstruktivistischen IB-Forschung statt. Diese versteht, in Abgrenzung zu Habermas, unter Deliberation nicht ein Konzept, das die Partizipation aller Betroffenen möglich machen soll, sondern eine „social interaction“ (Checkel 2000), bei dem sich die Präferenzen der beteiligten Akteure durch den Modus der Deliberation ändern. In anderen Worten geht es um den Interaktionsmodus des Deliberierens. Im Zuge dieses Forschungsgebietes galt der Grundsatz, dass Verhalten oder Interessen nicht natürlich gegeben sind, sondern dass diese sich aus sozialer Kommunikation oder Interaktion ergeben. Somit entstehe das Ergebnis (internationaler) Verhandlungen nicht durch bloße Machtressourcen oder Einflusskraft, sondern der Diskurs selbst stelle das entscheidende Moment dar (Göler 2006: 37): Argumente, Überzeugungskraft und Lernprozesse während des Diskurses standen nun im Fokus. In diesem Zusammenhang werden Joerges und Neyer (1998) in ihrer Studie zum „deliberativen Supranationalismus“ noch konkreter. Sie versuchen deliberative Prozesse im bereits bestehenden EU-Entscheidungssystem, namentlich der Komitologie, auszumachen und stellen daher die Komitologie und die in ihr enthaltenen diskursiven Verfahren zur Entscheidungsfindung in das Zentrum ihrer Analyse. Auch ihr Interesse liegt darin

„(...) wie mittels deliberativer Verfahren die Entscheidungsprozesse effektiviert und die Entscheidung selbst optimiert werden können. Es geht also um die Entscheidungsfindung (...) und nicht um die demokratietheoretische Rückkopplung der Entscheidungsforen an den Souverän, sprich das Volk“ (Göler 2006: 42).

Trotzdem ist auch der „deliberative Supranationalismus“ nicht komplett vom normativen Modell Habermas getrennt, sondern basiert ebenso wie dieses auf bestimmten Voraussetzungen und teilt mit ihm bestimmte Elemente.

4.1.3. *„Deliberativer Supranationalismus“ nach Joerges und Neyer*

Die Basis für Joerges und Neyers (1998) Theorie zum „deliberativen Supranationalismus“ bildet der ganz konkrete empirische Bereich der Regulierung von Gesundheitsrisiken im Lebensmittel-sektor (207 f.). Hierbei verstehen sie unter Ausschusswesen zunächst drei funktional differenzierte Ausschüsse, wobei nur der Ständige Lebensmittelausschuss (StLA) der Komitologie in Form eines Regelungsausschusses im oben definierten Sinn entspricht. Als „Lebensnerv“ des Ausschusswesens bezeichnen Joerges und Neyer die Überbrückung der Spannungen zwischen supranationalen und intergouvernementalen Elementen der EU, die durch eine Kombination zwischen den in den Verträgen vorgesehenen Strukturen und den in der Realität vorhandenen Aufgaben der Gemeinschaft erreicht werden kann (212). Dieses gelte vor allem für die Trennung zwischen europäischer Gesetzgebung und nationaler Administration. Ihrer Meinung nach biete die Komitologie hier das geeignete Mittel, um zwischen diesen Interessensgegensätze zu vermitteln. Aus diesem Grund seien die bisher entwickelten Konzepte des „rationalistischen Institutionalismus“ und des „bürokratischen Supranationalismus“ nicht geeignet, um die ganz eigene Arbeitsweise, die sich in den Ausschüssen herausgebildet habe, zu beschreiben (213, 219 ff., Abromeit 2003:

37)⁷. Der dritte vorgestellte Ansatz ist der „Sozialkonstruktivismus“ nach Wendt (1993) und Risse-Kappen (1996). In diesem Ansatz wird die soziale Norm als eine Variable für das Verhalten der Akteure herausgestellt (Joerges/Neyer 1998: 222). Im Gegensatz zu den beiden anderen Modellen kommt diesem Ansatz in Bezug auf die Komitologie eine besondere Rolle zu:

„Ein gegebenes institutionelles Arrangement ist (...) nicht lediglich als eine zwischen akteuralen Präferenzen und Politikergebnissen intervenierende Größe zu betrachten, sondern muß [sic] auch als unabhängige Variable eines kognitiven Prozesses der Sozialisierung verstanden werden, der eine Neudefinierung des Selbst und des Anderen einschließt“ (Joerges/Neyer 1998: 222).

In diesem Ansatz wird folglich unterstellt, dass eine Art kollektiver Identität entstehe, wenn verschiedene Akteure über einen längeren Zeitraum hinweg beisammensitzen und diskutieren würden (Göler 2006: 42). Im Hinblick auf die Komitologie wird dieses Phänomen bedeutend. Laut Joerges und Neyer seien es des Öfteren die gleichen Personen in den Ausschüssen, die während der Vorbereitung, der Entscheidung und der Durchführung beteiligt sind. Aus diesem Grund kann man die Mitglieder dieser Ausschüsse nur zum Teil als Repräsentanten nationaler Interessen ansehen, denn sie sind ebenfalls Mitglieder einer „europäischen Problemlösungsgemeinschaft“, die das Interesse hat, eine Durchführungsbestimmung erfolgreich zu erarbeiten. Ihrer Meinung nach identifizierten sich die Ausschussmitglieder mit der Problemlösung (Joerges/Neyer 1998: 222). Hier kann nun ein Bogen zu Habermas Theorie des kommunikativen Handelns geschlagen werden. Einige Autoren sind der Meinung, dass kommunikatives Handeln auf europäischer Ebene bzw. in der Komitologie nicht möglich sei, da die Voraussetzung einer gemeinsamen Lebenswelt auf internationaler Ebene (und damit auch in der Komitologie) nicht gegeben sei (Keck 1995: 139-151). Allerdings lässt die vorhergegangene Analyse von Joerges und Neyer nun vermuten, dass die Mitglieder in den Ausschüssen diese gemeinsame Lebenswelt selbst erzeugen (Göler 2006: 35). Für die Autoren erscheint es also durchaus plausibel, dass die Mitglieder in den Ausschüssen, obwohl sie bestimmte Interessen vertreten sollen, zum Interaktionsmodus des Deliberierens übergehen und problemlösungsorientiert handeln. Die Ursache dafür liegt in zumindest einem gemeinsamen Interesse (welches eine Voraussetzung für kommunikatives Handeln ist): dem Binnenmarkt (Joerges/Neyer 1998: 223).

„Uns erscheint es unabweisbar, das Faktum der insgesamt erfolgreichen Entscheidungsfindung in der Ausschussarbeit [sic] mit der Bedeutung von Argumenten und diskursiven Prozessen ‚in Verbindung zu bringen‘“ (Joerges/Neyer 1998: 224).

Genau diese supranationale Kooperation und Orientierung an Problemlösungsstrategien bezeichnen die beiden Autoren als „deliberativen Supranationalismus“. Dieses Modell erlaubt es zum einen, Rechts- und Demokratietheorie von den „nationalstaatlichen Erblasten“ zu befreien, denn die Legitimität einzelstaatlichen Regierens bedeutet immer auch einseitige Interessenvertretung, wohingegen die Legitimität supranationaler Organe „(...) als Korrektur eines Versagens nationalstaatlich organisierter Demokratien“ (Joerges/Neyer 1998: 225) gilt. Zum anderen ermöglicht dieses Konzept, Einwänden gegenüber der Legitimität der EU zu begegnen: Da wir die bisherigen Schritte der Europäischen Integration, vor allem die Schaffung des gemeinsamen Marktes, nicht einfach rückgängig machen können, müssen wir ein neuartiges System schaffen,

7 Zum „Rationalistischen Institutionalismus“ bspw. mehr in Pollak, Mark A. (1997): Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization, Vol. 51, 99-134. Zum „Bürokratischen Supranationalismus“ mehr in Bach, Maurizio (1997): Transnationale Institutionenpolitik: Kooperatives Regieren im politisch-administrativen System der EU. In: König et. al. (1997): 178-199.

„(...) in dem die demokratische Legitimität der Mitgliedstaaten anerkennt [sic] wird, in dem aber gleichzeitig Verpflichtungen positiviert sind, die sich aus der Interdependenz der Staaten ergeben“ (Joerges/Neyer 1998: 226). Das bedeutet demnach, dass deliberative Politik auch Gesetze benötigt, an denen sich die Teilnehmer orientieren müssen, und der „deliberative Supranationalismus“, wie auch die deliberative Demokratie nach Habermas, institutionelle Voraussetzungen benötigt (Joerges 1999b: 315, Habermas 1993: 362). Heidrun Abromeit fasst diese Argumente knapp zusammen: Regieren in Form des „neuen Regimes“ der Komitologie ist deliberativ und „tendenziell legitim“; es kann, unter bestimmten Umständen sogar legitimer sein als nationale Demokratien (37).

Diese Bedingungen erläutert Jürgen Neyer (1999) näher. Um einen „deliberative legislative discourse“ (234) zwischen den nationalen Mitgliedern legitim zu machen, muss zum einen ein gemeinsames Ziel definiert werden und die Delegierten müssen die Grenzen des Diskurses festlegen, das heißt, um effizient zu arbeiten, werden bestimmte Aspekte, die Dissens hervorrufen können, ausgeklammert⁸. Zum zweiten sollen formelle Abstimmungen nur eine geringfügige Rolle spielen, die dem argumentativen Diskurs untergeordnet sind. Als dritte Bedingung nennt Neyer die Anwesenheit einer neutralen Partei, die konstruktive Kommentare in verfahrenen Situationen gibt und die Akteure daran erinnert, sich entsprechend der „requirements of legal reasoning“ (234) zu verhalten (234 f.). Im Vergleich mit den Ergebnissen, die Joerges und Neyer in ihrer Arbeit erzielt haben, wird deutlich, dass alle drei Voraussetzungen in der Komitologie gegeben sind (Joerges/Neyer 1998: 213, 223). Somit erscheint demokratisches Regieren in Form der Komitologie als *legitim*. Hier wird nun die von Neyer (1999) aufgestellte Differenzierung von Demokratie und Legitimität wichtig. Im Hinblick auf Habermas normatives Modell zur deliberativen Demokratie ist die Komitologie und der „deliberative Supranationalismus“ nämlich in einem Punkt extrem defizitär: Die grundsätzliche Vorbedingung einer deliberativen Demokratie sind die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft, denn diese bilden, wie oben beschrieben, einen grundlegenden Pfeiler deliberativer Prozesse. Ohne die Rückkopplung der getroffenen politischen Entscheidungen an die in der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft getroffenen Meinungsbilder fehlt dem deliberativen Modell, das Habermas entworfen hat, eine unbedingte Voraussetzung. Auf europäischer Ebene ist dieser Punkt höchst problematisch, denn eine gemeinsame europäische Identität und die Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft sind noch in weiter Ferne (Scharpf 1999: 19). Dieser Kritik konnte zum einen mit dem Argument begegnet werden, dass es sich beim „deliberativen Supranationalismus“ um den Interaktionsmodus der Deliberation handelt (und somit die output-Perspektive akzentuiert). Jürgen Neyer (1999) entschärft diese Kritik außerdem noch mit einer Differenzierung zwischen Demokratie und Legitimation. Da die EG (heute die EU) ein regulativer Körper sei, der nicht mitgliedersstaatliche politics ersetzt, sondern nationale politische Systeme um zusätzliche Entscheidungsfindungsprozeduren erweitert, sei diese Differenzierung ausschlaggebend.

„(...) democracy as a theoretical concept can be understood as referring to a set of political institutions backed by norms to which consent has been given (constitutionalized norms) which aim at enabling a demos to rule itself“ (230).

8 Jürgen Neyer nennt ein Beispiel aus einem Grünbuch zu Lebensmitteln. Hier sagt die Kommission, dass ausschließlich die Themen behandelt werden, die direkt mit dem Legislativakt zusammenhängen. Dies impliziert für Jürgen Neyer, dass in den Deliberationen im Ausschuss nicht explizit die distributiven Implikationen von ergriffenen Maßnahmen genannt werden, sondern nur ihren Beitrag zu Gesundheits- und Sicherheitsaspekten beurteilen (1999: 234).

Da in der EU kein Demos existiere, gehe es in der europäischen Beschlussfassung nicht darum, die self governance eines Demos zu organisieren, sondern darum, wachsende ökonomische Interdependenzen zu bewältigen. Darum sei das Konzept der Legitimation eher geeignet für einen normativen Ansatz zur Komitologie, da es „(...) can be understood as referring to an attribute of a decision-making procedure which denotes the degree to which it can be justified by reasonable arguments and is therefore accepted by the addressees“ (231).

Mit seiner Analyse kann Neyer gleich weiteren Kritikpunkten entgegentreten, und zwar denen der Intransparenz der Verfahren und dem Vorwurf, dass hinter verschlossenen Türen verhandelt würde. Er verdeutlicht, dass der Begriff „reasonable arguments“ (231) unterschiedlich verwendet werden kann. Zum einen können solche Argumente auf Prinzipien der Selbstbestimmung angewendet werden (als Erklärungen für Parlamente, Referenden etc.) und zum anderen können sie im Widerspruch zu diesen Prinzipien stehen. Die Verfechter der zweiten Perspektive argumentierten, dass unabhängige Institutionen vor den öffentlichen Diskursen und der Legislative abgeschottet sein müssten, denn ihre Legitimität bezögen sie nicht daraus, dass sie Teil des Organisationsprozesses der Selbstbestimmung seien, sondern im Gegenteil, ihre Legitimität habe ihr Fundament in dieser Abschottung, die funktional notwendig für Problemlösungskapazität sei (231f., vergleiche dazu auch Scharpf 1999: 16, 23f.).

Die beiden Autoren erkennen ein weiteres Problem ihres Ansatzes selbst an. Sobald die Risikoregulierung zur Sprache kommt, sind politisch-normative Aspekte nicht mehr auszuklammern und diese können nicht komplett an Expertengremien weitergeleitet werden (Joerges/Neyer 1998: 229). Gegen die Übertragung dieser Fragen an supranationale Gremien spricht die „(...) Pluralität der öffentlichen Meinungen (...)“ (229) und die damit verbundene unterschiedliche Bewertung bzw. Akzeptanz von Risiken. Für Joerges und Neyer ist es jedoch wichtiger, dass die Interdependenzen zwischen den Mitgliedsstaaten zentrale Entscheidungsgremien auf europäischer Ebene nötig machen. Außerdem stehe es auf nationalstaatlicher Ebene schon lange außer Frage, dass Fragen von Risikoregulierung oder die Festlegung technischer Standards nicht von Parlamenten beantwortet werden können (Joerges 1999b: 314, Joerges/Neyer 1998: 229). Die Autoren argumentieren weiter, wenn „(...) die Notwendigkeit und der Sinn institutioneller Innovationen für Regulierungsfragen einmal anerkannt [ist], so können Europäisierungsprozesse statt als Bedrohung als Chance begriffen werden“ (Joerges/Neyer 1998: 229). Ihrer Meinung nach erweiterten diese Prozesse dann das Wissen, welches den Bürgern verfügbar ist, und zwingen sie zu Auseinandersetzungen: „Wenn es gelingt, diese Auseinandersetzungen in deliberative Formen zu bringen, verstärkt dies die Legitimität der Entscheidungen in einem wichtigen Politikbereich“ (Joerges/Neyer 1998: 230). Bis zu diesem letzten kurzen Teil ihrer Arbeit scheint die Analyse Joerges und Neyers tatsächlich primär output-orientiert zu sein. Diese letzten Bemerkungen hingegen ähneln der normativen Theorie Habermas, bei der der deliberative Diskurs in der Öffentlichkeit die Entscheidungen, die in der Politik getroffen werden, legitimiert (Habermas 1993: 361, 435 ff.). Hier gewinnt die Zivilgesellschaft und mit ihr einhergehend die input-Legitimation an Bedeutung.

4.1.4. Zwischenergebnis und kritische Schlussfolgerung

In diesem Zwischenfazit soll nun zunächst geklärt werden, wo die Legitimationsquellen der Komitologie aus Sicht des „*deliberativen* Supranationalismus“ von Joerges und Neyer liegen und welche entscheidungstheoretischen Variablen diesem Ansatz zu Grunde liegen. Dazu ist es notwen-

dig, den Unterschied zwischen dem normativen Modell und dem Interaktionsmodus der Deliberation während der Analyse immer im Hinterkopf zu behalten.

Wie die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Komitologie funktioniert, verdeutlicht der Titel ihres Konzeptes: „*deliberativer* Supranationalismus“. Ihrer Meinung nach wird in den Ausschüssen deliberiert und nicht verhandelt. Bedeutend in diesem Zusammenhang ist der Sozialkonstruktivismus, nach dem sich in den Ausschüssen zwischen den nationalen Fachleuten eine Art gemeinsame Identität herausbildet; eine Problemlösungsgemeinschaft. Im Habermasschen Sinn haben die Mitglieder also ein „intersubjektiv geteiltes Hintergrundwissen“ (Habermas 1981a: 32). Dieses geteilte Fachwissen, die kollektive Identität, die sich über langjährige Zusammenarbeit entwickelt, und das gemeinsame Interesse daran, ein Problem zu lösen, führen dazu, dass die Grundbedingung für kommunikatives Handeln, nämlich eine gemeinsame Lebenswelt, entsteht. Deliberation in der Komitologie ist also grundsätzlich möglich und laut Joerges und Neyer ist es gerade die langjährige Zusammenarbeit und die vorherrschende Problemlösungsorientierung, die Deliberation in der Komitologie als sehr wahrscheinlich wirken lässt. Obwohl die Mitglieder Gesandte der Nationalstaaten sind, lassen die Tatsachen vermuten, dass eben nicht nationale Interessen und vorab definierte Präferenzen die Ausschusssitzungen bestimmen. Vielmehr sind die Akteure bereit zu lernen und ihre Präferenzen dem besten Argument folgend zu ändern, um das Problem optimal zu lösen (Göler 2006: 31 ff., Elster 1998a: 6, Hüller 2005: 3, Bessette 1994: 46). Dadurch können am Ende der Verhandlungen alle Mitglieder der Entscheidung mit dem Wissen zustimmen, für alle das beste Ergebnis gefunden zu haben (Positivsummenspiel). Dies erhöht die sachliche Kompetenz der Akteure und stärkt ihre Position gegenüber dem Ministerium bei Abweichungen der nationalstaatlich vorgegeben Präferenzen vom Ergebnis (Joerges/Neyer 1998: 222). Dafür, dass die Minister diese Abweichungen akzeptieren, spricht einerseits, dass die Minister wegen des begrenzten Zeitfensters schon die Weisungen vage halten müssen (Härtel 2006: 229). Andererseits wollen weder die Minister noch die Ausschussmitglieder sich laut Eichener (2000) eine „Rollenunfähigkeit“ (253) vorwerfen lassen, sodass der Minister keinen Vorschlag ablehnen kann, der über Jahre hinweg unter Beteiligung seines Fachbeamten beraten wurde (253).

Joerges und Neyer konzentrieren sich in ihrem empirischen Ansatz, wie beschrieben, auf die bestehenden Strukturen in der Komitologie. Diese sehen, genau wie der „deliberative Supranationalismus“, keine Beteiligung der Zivilgesellschaft vor (Abromeit 2003: 38). Die Legitimation der Komitologie schöpft dieser Ansatz aus dem output: Durch argumentatives und Expertenwissen fundiertes Problemlösen wird, im Sinne Scharpfs, allgemeine Wohlfahrt produziert. Bezogen auf das Effektivität-Legitimation-Dilemma kann festgehalten werden, dass die Betonung des Ansatzes auf der Effektivität und nicht auf der input-Legitimation von Entscheidungen liegt. Laut Manfred G. Schmidt (2006) ist jedoch allein durch deliberative, problemorientierte, sachgerechte und konsensual getroffene Entscheidungen keine „(...) fundamental-demokratische Legitimation (...)“ (302) zu erzeugen, denn die input-Legitimität ist vollkommen ausgeklammert. Da dieser Punkt sehr problematisch ist, soll hier noch einmal näher auf Scharpfs Definition von output-Legitimität eingegangen werden.

Output-Legitimität wird durch allgemeine, freie und gleiche Wahlen gewährleistet, durch die die Wähler die gewählte Institution kontrollieren können (Scharpf 1999: 23). Scharpf gibt zu, dass „Die Rechtsanwendung im Einzelfall (...) fast überall der direkten Kontrolle politisch verantwortlicher Amtsinhaber entzogen [ist]“, da unabhängige Expertengremien eine Entscheidung treffen. Für diese Tatsache nennt Scharpf drei Argumente: Erstens sei es für spezifische Angele-

genheiten kontraproduktiv den parteipolitischen Konkurrenzkampf in die Willensbildung mit einzubeziehen und zweitens bestehe oftmals über die zur Debatte stehende Frage schon ein breiter Konsens (Scharpf 1999: 24). Das dritte Argument wird nun bedeutend, denn es sagt aus, dass „(...) die dem Wähler verantwortlichen Amtsinhaber notfalls doch in der Lagen seien, sich über die Experten hinwegzusetzen (...)“ (Scharpf 1999: 24). Diese Kontrollmöglichkeit verschafft den unabhängigen Gremien also zusätzliche Legitimation. Im Hinblick auf die Komitologie ist dieser „Schatten der Hierarchie“ (Voelzkow 2000: 290) schwieriger einzuschätzen und hängt zudem vom jeweiligen Komitologieverfahren ab. In den Verfahren des Verwaltungsausschusses und des Regelungsausschusses ist der Einfluss des Komitees relativ groß und hier wird die „Schatten-der-Hierarchie-Problematik“ deutlich. Im Falle, dass der Ausschuss der von der Kommission vorgelegten Maßnahme zustimmt, kann die Kommission, ohne weitere Anhörung des Rates oder des Parlaments, die Maßnahme erlassen (Vos 1999: 24 f., Töller 2002: 283). Geht man nun davon aus, dass sich in den Ausschüssen, wie von Joerges und Neyer beschrieben, eine Problemlösungsgemeinschaft herausbildet, die das Interesse hat, ein Problem zu lösen und nicht nur die nationalstaatlichen Interessen zu vertreten (Joerges/Neyer 1998: 222 f., Göler 2006: 42), dann handelt das Komitee nicht mehr in einem Schatten der Hierarchie. Weder EP noch Rat können sich, im Falle der Zustimmung des Ausschusses, über die Experten hinwegsetzen. Auch die mitgliedstaatliche Kontrolle fehlt, denn die Mitglieder lösen sich Joerges und Neyer zufolge von nationalstaatlichen Präferenzen und transformieren diese folgend dem „besten Argument“ (Göler 2006: 31 ff., Elster 1998a: 6, Hüller 2005: 3, Bessette 1994: 46). Aus Sicht des „deliberativen Supranationalismus“ selbst stellt sich die Frage dieses Schattens gar nicht. Joerges und Neyer sind der Überzeugung, dass die Komitologie, wenn sie ihrer Theorie folgt, die genannten Voraussetzungen gegeben und die Komitologie verrechtlicht wird, legitim ist (Abromeit 2003: 37, Joerges/Neyer 1998: 225).

4.2. Der Blickwinkel der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie

In Anbetracht des erheblichen Machtzuwachses des EP durch die verschiedenen Vertragsrevisionen seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 und der damit zusammenhängenden Ausweitung des Einflusses des EP (nicht nur) auf die Komitologie, welche vor allem an der Einführung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle erkennbar ist (Gehring 1997: 133), ist eine demokratietheoretische Betrachtung dieses Sachverhalts von großer Bedeutung. Nun ist anzunehmen, dass dem EP hier keine größere Bedeutung zukommt, schließlich sind die Aufgaben der Komitologie exekutiver Natur (Eichener 2000: 219). Allerdings kann die Erfüllung dieser Aufgabe auch legislative Wirkungen haben. Volker Eichener (2000) macht dies am Beispiel der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie deutlich. In Art. 17 dieser Richtlinie wird das Komitologie-Verfahren geregelt. Der einzusetzende Ausschuss hat die Aufgabe, „(...) die Arbeitsschutzrichtlinien entsprechend dem technologischen Fortschritt weiterzuentwickeln“ (219). Die Tatsache aber, dass das Regulierungsniveau von den Schutzmöglichkeiten abhängig ist, welche die Technik einräumt, führt dazu, dass die Kommission gemeinsam mit dem Komitologie-Ausschuss die Möglichkeit hat, auch das Regulierungsniveau festzulegen: „Die Kompetenz dieses Ausschusses geht damit über bloße Implementation hinaus. Der Ausschuss [sic] hat genuin legislative Kompetenzen erhalten“ (219). Somit können die Akteure in den Ausschüssen an den politischen Prozessen aktiv teilnehmen (Bach 1999: 36). Maurizio Bach (1999) bringt diesen paradoxen Sachverhalt auf den Punkt: „Die Rechtsetzung und die Administration der Gemeinschaft entsprechen ganz offensichtlich nicht den Standards demokra-

tisch-parlamentarischer Willensbildung und Entscheidungsfindung“ (38). Aus diesen Gründen ist eine Frage nach einer Erhöhung der Einflussmöglichkeiten des Parlaments als einzigem Organ der EU, das der parlamentarischen Repräsentation entspricht (Benz 1998: 350 f.), berechtigt und soll im folgenden demokratietheoretisch unterlegt und bewertet werden.

4.2.1. Die parlamentarische Demokratie

Die parlamentarische Demokratie als empirisch-analytische oder realistische Demokratietheorie hat ihre Wurzeln im englischen Parlamentarismus des 18. Jahrhunderts (Röhrich 1981: 9, Schmidt 2006: 307). Schon 1689 veröffentlichte John Locke sein Schlüsselwerk „Two Treatises of Government“ (Euchner 1996: 69). Nicht weniger wichtig für die Entwicklung der repräsentativen parlamentarischen Demokratietheorie sind die Werke von Montesquieu, de Toqueville oder John Stuart Mill⁹. Die Quellenlage ist so vielfältig, dass sie nicht komplett in diese Arbeit einfließen kann. Es sollen daher zunächst die Ideen John Lockes vorgestellt werden, die, obwohl Locke während des Verfassens der Werke eher eine Oligarchie oder Monarchie im Kopf hatte, viele Prinzipien des liberalen Rechtsstaates beinhalten (Schmidt 2006: 68, Graf von Westphalen 2007: 261). Danach folgen die Grundprinzipien, die in allen heutigen parlamentarischen Demokratien verankert sind.

Im ersten Teil seiner Abhandlung „Two Treatises of Government“ (1689) kritisiert Locke die Rechtfertigung der absoluten Monarchie von Robert Filmer „Patriarche or the Natural Power of Kings“ (1680). Bedeutender für seine Lehre ist jedoch der zweite Teil. Besonderes Gewicht haben hierin die vorkonstitutionellen Rechte des Menschen auf Freiheit, persönlicher Unversehrtheit und Eigentum (Graf von Westphalen 2007: 259, Meyer 1991: 96). Die Garantie dieser Rechte soll durch die Bindung der am Naturrecht orientierten staatlichen Gewalt durch Gesetze erzielt werden (Graf von Westphalen 2007: 260). Diese Beziehung zwischen den Regierten und den staatlichen Organen basiert auf dem Prinzip der Treuhänderschaft, nach dem die Regierten den staatlichen Organen die Herrschaftsmacht treuhänderisch übergeben (Graf von Westphalen 2007: 260, Meyer 1991: 97). Locke unterscheidet drei Ebenen politischer Willensbildung: 1. „(...) die Gründung des Gemeinwesens (...)“ (Meyer 1991: 97), 2. in der Urversammlung sollen die Verfassungsprinzipien festgelegt werden, bspw. die Regierungsform und 3. der alltägliche Willensbildungsprozess im Gemeinwesen (Meyer 1991: 97, 100). Als Ordnungsprinzipien dieses Gemeinwesens nennt Locke den Mehrheitsbeschluss, die Repräsentation und die Gewaltenteilung (Meyer 1991: 98, Schmidt 2006: 68). Grundvoraussetzung für das erstgenannte Ordnungsprinzip ist nach Locke die freiwillige Zustimmung eines jeden zum Zusammenschluss zu einer politischen Gemeinschaft (Guggenberger/Offe 1984a: 11, Meyer 1991: 99):

„Die einzige Möglichkeit, mit der jemand diese natürliche Freiheit aufgibt und *die Fesseln bürgerlicher Gesellschaft anlegt*, liegt in der Übereinkunft mit anderen, sich zusammenzuschließen [sic] und in eine Gemeinschaft zu vereinigen, mit dem Ziel eines behaglichen, sicheren und friedlichen Miteinanderlebens, in dem sicheren Genuß [sic] ihres Eigentums (...) [Hervorhebung im Original]“ (Locke 1977: 260).

In diesem „politischen Körper“ hat die Mehrheit das Recht zu entscheiden und kann die Minderheit verpflichten (Locke 1977: 260). Locke erkennt zum ersten Mal neben den normativen Gründen der Mehrheitsabstimmung auch die zweckrationalen Gründe an. Nur mit der Mehr-

9 Da nicht jeder Theoretiker ausreichend gewürdigt werden kann, siehe zu den einzelnen Personen mehr in Schmidt 2006.

heitsabstimmung ist es möglich, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen, die Einstimmigkeitsregel dagegen wird als Blockade gesehen (Guggenberger/Offe 1984a: 10):

„Für Locke genügt es, daß [sic] die Mehrheit zustimmt, weil die Zustimmung *aller* praktisch nicht möglich ist; andererseits [sic] es aber eine Mehrheit sein, die für alle verbindlich beschließt, weil sonst die Freiheit unerträglich beschnitten würde [Hervorhebung im Original]“ (Guggenberger/Offe 1984a: 11).

Zwar wird das Mehrheitsprinzip auch schon in der zweiten Ebene politischer Willensbildung verwendet, aber erst in der dritten Ebene, während der Gesetzgebung, kommt es richtig zur Geltung. Die Gesetzgebung will Locke einem Organ übertragen, das nur für diese Aufgabe einberufen wird. Hier kommt nun das Repräsentationsprinzip zum Tragen, da dieses Organ aus vom Volk gewählten Repräsentanten bestehen soll. Er führt weiter aus:

„Wenn die *Legislative* ,oder ein Teil von ihr, aus Repräsentanten gebildet wird, die vom Volk auf Zeit gewählt werden und danach wieder zu gewöhnlichen Untertanen werden und nur durch eine Neuwahl wieder an der gesetzgebenden Gewalt teilhaben können, so muß [sic] auch diese Macht der Wahl vom Volke ausgeübt werden (...) [Hervorhebung im Original]“ (Locke 1977: 297).

Das Volk hat folglich bestimmte Sanktionsmöglichkeiten. Das Mandat wird nicht wieder erteilt, wenn der Gewählte gegen die auftragsgebundene Vollmacht handelt. Durch die Wahl werden die beschlossenen Gesetze legitimiert, denn das Volk wird durch Gesetze gebunden, die durch von ihm gewählte Repräsentanten beschlossen wurden (Treuhanderschaft) (Meyer 1991: 105). Problematisch bei der Bestellung der Repräsentanten im Sinne von Lockes Theorie ist allerdings, dass nicht alle Menschen zum Demos gehören, sondern ausschließlich Männer, die besitzend sind. Zudem werden nicht alle Stimmen gleich gewertet (Schmidt 2006: 72, Meyer 1991: 106). Das vom Volk gewählte Organ, die Legislative, ist laut Locke die höchste Gewalt im Staat (Locke 1977: 283 f.). Allerdings darf sie nicht willkürlich handeln und wird beschränkt. Zum einen wird sie durch die Verpflichtung zum Erhalt des öffentlichen Wohls, also durch das Gesetz der Natur, zum anderen durch die Exekutive beschränkt:

„Bei der Schwäche der menschlichen Natur, die stets bereit ist, nach der Macht zu greifen, würde es jedoch eine zu große Versuchung sein, wenn dieselben Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch noch die Macht in die Hände bekämen, diese Gesetze zu vollstrecken“ (Locke 1977: 291).

Zuletzt nennt Locke noch die Prärogative¹⁰, die allerdings für diese Arbeit irrelevant ist.

Viele der Prinzipien, die Locke in seinen Werken aufzählt, sind auch heute noch in parlamentarischen Systemen gültig. Welche Grundmerkmale moderne parlamentarische Systeme aufweisen, soll im Folgenden geklärt werden, um diese später auf die europäische Ebene und konkreter die Komitologie anzuwenden. Das zweite von Locke genannte Ordnungsprinzip, die Repräsentation, soll zuerst beleuchtet werden. Die repräsentativen Demokratien der Gegenwart haben das Parlament als Repräsentationsinstanz geschaffen: „Repräsentative Demokratie ist parlamentarische Demokratie in dem Sinn, daß [sic] alle bekannten Formen moderner staatlicher Demokratie ein Parlament als zentrales Repräsentationsorgan besitzen“ (Pelinka 1976: 45). Demokratisch wird ein Parlamentarismus allerdings erst, wenn er folgende Voraussetzungen erfüllt: 1) Die Repräsentanten müssen, wie bei Locke die Legislative, gewählt werden. Im Gegensatz zu

¹⁰ „Die Macht, ohne Vorschrift des Gesetzes, zuweilen sogar gegen das Gesetz, nach eigener Entscheidung für das öffentliche Wohl zu handeln (...)“ (Locke 1977: 302). Die Prärogative wird nötig, wenn die Exekutive ohne Vorschrift handeln muss um zu begnadigen und um die Versammlung der Legislative einzuberufen. Im Hinblick auf die Frage wer die Prärogative kontrolliert, antwortet Locke: „(...) [es] bleibt (...) kein anderes Heilmittel, als *den Himmel* anzurufen [Hervorhebung im Original]“ (Locke 1977: 306).

Locke müssen die Wahlen jedoch frei, geheim, gleich und allgemein geschehen. Diese Funktion des Parlaments wird auch Artikulations- und Repräsentationsfunktion genannt, da die Interessen, die in der Gesellschaft aufzufinden sind, durch gewählte Parlamentarier vertreten werden (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 212). 2) Generell abstrakte Normen müssen vom Parlament gesetzt werden. Diese Funktion heißt auch Legislativ- und Budgetfunktion, denn auch der Haushalt muss von diesem erstellt und verabschiedet werden. 3) Das Parlament nimmt Kontrollfunktionen wahr. Die Regierung, also Exekutive, ist von der Mehrheit des Parlaments abhängig (Pelinka 1976: 45, Schmidt 2006: 309). 4) Die Tätigkeiten des Parlaments müssen der Öffentlichkeit zugänglich sein. Diese Funktion gibt der Kontroll- und Legislativfunktion einen Sinn, denn dadurch, dass die Entscheidungsträger ihre Entscheidung im Parlament publik machen müssen, werden sie gezwungen, die Meinungen der Öffentlichkeit mit einzubeziehen (Pelinka 1976: 46). Hier wird auch die Rolle der Opposition wichtig, da sie eine Alternative zur Parlamentsmehrheit für den Wähler darstellt (Pelinka 1976: 48, Schmidt 2006: 310). 5) Zuletzt sind die Parlamentarier an keine Weisung gebunden und haben ein freies Mandat (Pelinka 1976: 45). Dieses drückt den repräsentativen Charakter des Parlamentarismus aus, denn die Abgeordneten sollen nicht nur einen Teil der Wählerschaft repräsentieren, sondern das gesamte Volk (Pelinka 1976: 47). Allerdings erfährt dieses Prinzip eine Unterhöhlung durch Parteien, da die Parlamentarier heute nicht mehr unabhängig von ihrer Partei sind (Röhrich 1981: 12).

Locke forderte in seinen „Two Treatises of Government“ als zweites Ordnungsprinzip eine klare Trennung von Exekutive und Legislative. Moderne parlamentarische Systeme sind allerdings durch eine Verflechtung von Regierung und Parlament gekennzeichnet (Schmidt 2006: 310). Die Regierung setzt sich in diesen Systemen aus der Parlamentsmehrheit zusammen und wird von dieser legitimiert (Pelinka 1976: 53): „Das Wesen parlamentarischer Systeme besteht somit in der Aufhebung der Trennung von Legislative und Exekutive“ (Pelinka 1976: 54). Nichtsdestotrotz ist das Parlament in der Lage die Regierung durch ein Misstrauensvotum abzuberufen, wodurch diese dazu gezwungen ist, die Mehrheitsverhältnisse zu beachten. Auf der anderen Seite ist auch die Regierung in der Lage das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszurufen (Pelinka 1976: 55f.). Beide Möglichkeiten sind aufgrund der Tatsache, dass Parlamentsmehrheit gleich Regierung ist, eher unwahrscheinlich. Somit treten Spannungen nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition auf. Zudem weisen die meisten parlamentarischen Systeme zwei Kammern auf, wobei die direkt bestellte Kammer einen Vorrang vor der indirekt bestellten hat. Im Regelfall repräsentieren die Mitglieder der zweiten Kammer Sonderinteressen, wie z.B. die Interessen der deutschen Bundesländer im Bundesrat (Pelinka 1976: 59). Das letzte von Locke genannte Ordnungsprinzip ist das des Mehrheitsentscheids. Auch das Mehrheitsprinzip ist wesentlicher Bestandteil der repräsentativen Demokratie (Pelinka 1976: 44). Ähnlich der Aussage Lockes existieren auch in modernen parlamentarischen Systemen zwei Ebenen für Mehrheitsentscheide: Zum einen wird das Mehrheitsprinzip für die Personalauswahl angewandt, zum anderen wird es angewandt, wenn die Parlamentarier eine Sachauswahl zu treffen haben (Gusy 1984: 63). Wie schon Locke konstatierte, ist das Prinzip der Mehrheitsentscheidung auch heute noch immer von der freiwilligen Zustimmung eines jeden zum Zusammenschluss zu einer Gemeinschaft abhängig (Guggenberger/Offe 1984a: 11). Christoph Gusy (1984) nennt zu dieser Voraussetzung, die er „Durchsetzbarkeit der gefällten Entscheidung nennt“ (66), die folgenden vier Voraussetzungen: 1) Der Kreis der abstimmungsberechtigten Personen muss klar festgelegt sein, 2) „Die Organisation der Abstimmungsberechtigten“ (64) bedeutet, dass diese sich in dem Bewusstsein befinden müssen, dass die Mehrheitsab-

stimmung von Nutzen ist, 3) Es muss eine Vielfältigkeit von Anschauungen unter den Abstimmungsberechtigten geben und 4) Die Abstimmungsregeln müssen klar festgesetzt sein (63 ff.).

4.2.2. *Parlamentarische Demokratie in der EU?*

Im Vergleich der Merkmale der parlamentarischen Systeme Westeuropas mit dem System der EU wird schnell deutlich, dass die EU nicht einem parlamentarischen System, wie es in den westlichen Nationalstaaten vorherrscht, entspricht (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 212, Voelzkow 2000: 288). Zwar existiert ein repräsentatives Organ der Bürger und ihrer Interessen auf der Ebene der EU in Form des europäischen Parlaments (Kirsch 2008: 48), allerdings besitzt das EP keine vollen Parlamentsrechte, sodass „(...) die parlamentarische Legitimation der europäischen Politik nach wie vor auch (wenn nicht primär (...)) durch die nationalen Parlamente gewährleistet wird“ (Benz 1998: 351). Der Vergleich mit den Kriterien, die nach Pelinka (1976) den Parlamentarismus demokratisch machen, hebt diese Defizite des EP hervor: 1) Die Wahlen zum EP sind zwar frei und geheim, jedoch wird der Gleichheitsgrundsatz verletzt und entspricht nicht dem Modell des „one man one vote“. Dieses ist durch die Zusammensetzung des EP begründet, denn diese folgt einem System der „degressiven Proportionalität“ (Kirsch 2008: 50, Höreth 1998: 189) und die Wahlverfahren sind nicht in allen Mitgliedsstaaten gleich (Benz 1998: 348, Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 214). Zudem ist das Repräsentationsprinzip, wie es in parlamentarischen Systemen vorgesehen ist, nicht im Europäischen Parlament zu finden, da die Abgeordneten hier nicht die Gesamtheit der Unionsbürger oder ein Staatsvolk repräsentieren (Höreth 1999: 46), sondern das Parlament ähnelt mehr einer Staatenversammlung. Grund dafür ist die fehlende gemeinsame Identität (Höreth 1998: 190f.) – ein Problem, das im Zwischenfazit näher beleuchtet wird. 2) In Bezug auf die Legislativ- und Budgetfunktion ist anzumerken, dass mit dem Vertrag von Lissabon das Mitentscheidungsverfahren zwar auf einige weitere Politikbereiche ausgeweitet wurde, allerdings ist das EP noch immer nicht der Hauptgesetzgeber der EU (Leinen 2010: 104) und der Rat, als indirekt bestellte zweite Kammer, hat noch immer mehr Kompetenzen als die direkt bestellte Kammer, das EP. Dies ist ebenfalls ein Widerspruch zu den traditionellen parlamentarischen Systemen (Pelinka 1976: 59). 3) Bezüglich der Kontrollfunktionen des EP ist zu sagen, dass es zwar verschiedene Kontrollfunktionen gegenüber dem Rat und der Kommission ausüben kann, von denen wohl das hervorstechendste das Misstrauensvotum gegen die Kommission ist (Bieber/Epiney/Haag 2005: 119), allerdings bedeuten diese keine Abhängigkeit der Kommission oder des Rates vom Parlament (Kirsch 2008: 73, Huguet 2007: 36). Nichtsdestotrotz erachten einige Autoren, wie Marcus Höreth (1999), das EP als wichtig für seine Kontroll- und Korrekturfunktion (241). 4) Punkten kann das Parlament zumindest teilweise im Bereich der Öffentlichkeit, da es öffentlich tagt (AEUV, Art. 15). Jedoch fehlen vor allem im Zusammenhang mit dem Repräsentationsprinzip fundamentale Aspekte, die die Öffentlichkeit der Sitzungen erst effektiv machen:

„Die Schwächen in der ‚vertikalen Kommunikationsdimension‘, also seine geringe gesellschaftliche Verankerung und öffentliche Rückbindung, beeinträchtigen andererseits ‚horizontal‘ das Gewicht des zentralen Parlaments im europäischen Institutionengefüge“ (Huguet 2007: 39).

Es mangelt im EP dementsprechend an einer Opposition. Zudem tritt häufig der Fall ein, dass die beiden großen Fraktionen koalieren müssen. Dadurch wird eine „inhaltlichen Polarisierung“ von Themen verhindert, es werden keine Alternativen geboten und die Rolle des Parlaments als

Forum der Repräsentation und Interessenartikulation fällt einmal mehr weg (Huget 2007: 41, Höreth 1998: 190). Die mangelnde Repräsentations- und Öffentlichkeitsfunktion des EP wird weiterhin am Parteienwettbewerb, der eigentlich dazu dient, dem Wähler Alternativen aufzubieten (Benz 1998: 351), der im EP aber defizitär ist, und der mangelhaften Existenz von „intermediären Institutionen“ (wie bspw. Gewerkschaften oder eben Parteien) deutlich, die der Interessenvermittlung und Entscheidungsbildung dienen (Lepsius 1991: 29). Zudem ist das Interesse der Bürger an der EU generell als eher gering einzuschätzen (Huget 2007: 29). 5) Im Hinblick auf das fünfte Kriterium ist festzuhalten, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments ein freies Mandat haben. Auf dieser Ebene wird der Zweck des Mandats jedoch nicht durch die Parteien ausgehöhlt, sondern durch den Hang zur Repräsentation des eigenen Wahlkreises bzw. der eigenen Region, wie oben erläutert (Höreth 1999: 46).

Weitere Defizite des EP werden im Zusammenhang mit dem von Locke genannten Ordnungsprinzip der Gewaltenteilung im System der EU deutlich. Eine der Hauptaufgaben des Parlamentes in parlamentarischen Demokratien ist es, die Regierung zu wählen. Wird der Kommission die Rolle der Regierung unterstellt, ist diese Tatsache auf EU-Ebene anders gestaltet (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 214). Einzig der Kommissionspräsident wird seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon vom EP nach Vorschlag des Europäischen Rates gewählt. Über die übrigen Mitglieder kann das Parlament nur in der Gesamtheit entscheiden, diesen also als Kollegium zustimmen oder sie ablehnen (ABl. EU. 2008 C 115/26, Art. 17 Abs. 7). Problematisch ist allerdings bereits die Rolle der Kommission als Exekutive, weil sie zugleich auch legislative Funktionen in Form des Initiativrechtes wahrnimmt. Der Rat, als wichtigstes Legislativorgan, besteht aus Mitgliedern nationaler Exekutiven, ebenfalls ein Paradoxon (Kirsch 2008: 73).

Bezüglich des dritten Ordnungsprinzips, das Locke nennt, dem des Mehrheitsentscheidendes, stellen sich überdies einige bedeutende Probleme, die aber erst in Kapitel 4.2.4. erläutert werden sollen.

4.2.3. Die Rolle des Europaparlaments in der Komitologie

Trotz aller Defizite, die das Europäische Parlament heute noch aufweist, ist es, nicht nur in seinem Verhältnis zur Komitologie, zu einem nicht mehr zu ignorierenden Akteur geworden. Nachdem sich das EP zunächst komplett gegen die Einsetzung von Komitologie-Ausschüssen ausgesprochen hatte, neben anderen Gründen aufgrund von Gewaltenteilungsgründen (Joerges 1999b: 228, Hix 2000: 70, Azzi 1999: 54), jedoch zur Entstehungszeit der Komitologie keine Klagebefugnis hatte, konnte es die Legalität dieses Verfahrens nicht mehr verhindern (Joerges/Neyer 1998: 215). Mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Vertrag von Maastricht gewann das EP zusätzliche Kompetenzen als Gesetzgeber, wodurch es sich an die Rolle eines klassischen Parlaments annäherte und mehr Rechte und Machtressourcen in Bezug auf die Komitologie forderte (Azzi 1999: 54, Töller 2002: 251f.). Aus demokratietheoretischer Perspektive stellt sich somit die Frage, welche Rolle das EP in der Komitologie innehat.

Im Sinne der parlamentarischen Demokratie steht es dem Parlament zu, legislative Entscheidungen zu treffen. Die Aufgaben, die die Komitologie übernimmt, können, wie beschrieben, dazu führen, dass die Ausschüsse, die eigentlich nur exekutiv wirken sollen, legislative Kompetenzen erhalten können (Eichener 2000: 219). Wie schon Locke feststellte, werden durch die Wahl der Repräsentanten die dort beschlossenen Gesetze legitimiert, denn das Volk wird durch Gesetze gebunden, die durch von ihm gewählte Repräsentanten beschlossen wurden (Meyer

1991: 105). Aus diesen Gründen müssten die Durchführungsmaßnahmen, die in der Komitologie beschlossen werden, eigentlich vom Europäischen Parlament beschlossen werden, damit diese Entscheidungen von den Wählern legitimiert sind. Aber selbst auf nationalstaatlicher Ebene gab es die Entwicklung, dass Parlamente nur „framework laws“ verabschieden und diese an die Regierung (also die Exekutive) oder unabhängige Agenturen delegieren, damit in diesen Institutionen Details geklärt werden, „(...) to protect policy outputs from electoral majorities (...)“ (Hix 2000: 62). Voraussetzung dafür ist jedoch immer, dass das Parlament im Falle einer Entscheidung, die die intensiven Präferenzen einer Mehrheit ignoriert, die Entscheidung wieder an sich nehmen kann (Scharpf 1999: 24, Voelzkow 2000: 273). Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei mögliche Rollen für das Europäische Parlament: 1) Da die Ausschüsse auch legislative Kompetenzen erhalten, müssen, im Sinne der parlamentarischen Demokratietheorie, die Entscheidungen, die dort getroffen werden, vom Parlament getroffen werden. Da es auf der EU-Ebene zwei Legislativorgane gibt und das EP nie alleine entscheiden kann, müssten die Sachverhalte, die in der Komitologie geklärt werden, also realistisch in ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren übertragen werden (Töller 2002: 306, Lachmayer/Bauer 2008: 567). Diese Möglichkeit besteht seit dem Komitologiebeschluss von 1999 im Falle eines Rekurses im Regelungsverfahren (Töller 2002: 298). 2) Wenn es außer Frage steht, dass technische Detailfragen nirgendwo als parlamentarisch-legislative Aufgabe behandelt werden (Joerges/Neyer 1998: 229), dann müssen, entsprechend der parlamentarischen Demokratie, alle legislativen Entscheidungen, wenn sie auch nicht im Parlament selbst getroffen werden, „(...) grundsätzlich durch die Schleuse des Parlaments (...) gehen (...)“ (Pelinka 1976: 45), oder, wie Scharpf (1999) es ausdrückt, dann muss das EP im „Notfall“ die Entscheidung wieder an sich nehmen können (24). Das würde bedeuten, dass das Parlament nicht nur beim Regelungsverfahren mit Kontrolle vor Annahme der Maßnahme eine Kontrolle durchführen kann (ABl. EU 2006 Nr. L 200/11), sondern dass diese Kontrolle in jedem Verfahren obligatorisch wird. Die Kontrolle im Regelungsverfahren mit Kontrolle entspricht einer ex post Kontrolle durch das EP (Hix 2000: 62 ff., Roller 2007: 232). Um die Kontrolle und Einflussmöglichkeiten noch zu erhöhen wäre ebenfalls eine obligatorische ex ante oder ad hoc Kontrolle durch das EP hilfreich, denn so kann das Europäische Parlament sich vor und während der Verhandlungen in der Komitologie mit den entsprechenden Mitgliedern oder der Kommission beraten (Benz/Broschek 2010: 14 f., Töller 2002: 226). Simon Hix (2000) spricht sich dafür aus, dass das EP *a priori* Regeln (wie budgetäre Limits) etablieren sollte, die die Kompetenzen der Komitologie einschränken, um so die Kosten der ex post Kontrolle zu senken (77). Entwicklungen in Richtung ex ante Kontrolle des EP gab es durch die interinstitutionellen Vereinbarungen „Plumb-Delors“, „Klepsch-Millan“ und „Samland-Williamson“, die das Recht des EP auf Information über die Vorgänge in der Komitologie und den Erhalt aller Tagesordnungen innerhalb der Verwaltungs- und Regelausschüsse beinhalten (Töller 2002: 256 ff., Vos 1999: 26).

4.2.4. *Zwischenergebnis und kritische Schlussfolgerung*

Es soll nun auch für die repräsentative, parlamentarische Mehrheitsdemokratie ein Zwischenfazit gezogen werden, das einerseits die Legitimationsquellen und Arbeitsweise dieser Theorie aufgreift und andererseits Kritik übt.

„Die Legitimität des Regierens auch jenseits von Staatlichkeit hängt zunächst von dem Maße ab, in dem die Bürger durch demokratische Verfahren an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, d.h. vom partizipatori-

schen ‚input‘, den die Bürger in ihrer Gesamtheit in das europäische Entscheidungssystem einzubringen in der Lage sind“ (Höreth 1999: 82).

Die input-Perspektive rationalisiert das politische System der EU von den in den Prozess eingehenden Willensäußerungen der Bürger und ihrer artikulierten Interessen über ihre Repräsentanten her (Höreth 1999: 82). Wie beschrieben, hat das Parlament Artikulations- und Repräsentationsfunktionen, das heißt, die in der Gesellschaft vorhandenen Interessen werden durch die gewählten Abgeordneten vertreten (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 212). Eine Möglichkeit zur Partizipation der Bürger ist dementsprechend die Wahl der Parlamentarier, die dadurch die politischen Entscheidungen „(...) von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft (...)“ (Scharpf 1999: 16) ableiten können. Dementsprechend beansprucht die parlamentarische Demokratietheorie input-orientierte Legitimation. Wahlen garantieren auch einen Aspekt der output-orientierten Legitimität, da sie die „(...) institutionelle Infrastruktur politischer Verantwortlichkeit (...)“ (Scharpf 1999: 23) bilden, die wiederum sicherstellt, dass sich die Amtsinhaber am öffentlichen Interesse orientieren. In anderen Worten bedeutet dies, dass Parlamentarier gewählt werden, die die Regierung kontrollieren und so sicherstellen, dass diese sich am öffentlichen Interesse orientieren muss. So wird ein Machtmissbrauch verhindert. Dieser Aspekt output-orientierter Legitimation steht in Bezug auf die Komitologie in engem Zusammenhang mit der „Schatten-der-Hierarchie-Problematik“ (Scharpf 1999: 22 ff.). Das Parlament kann seinen Anspruch auf Kontrolle aus ebendieser Gewaltenteilungs-Perspektive begründen: Um einen Machtmissbrauch der Kommission und der Ausschüsse zu verhindern, muss das Parlament als direkt gewähltes Organ die Möglichkeit haben, die Entscheidung am Ende wieder an sich zu ziehen (Scharpf 1999: 24). Der Anspruch des EP kann aber vor allem mit der input-orientierten Perspektive begründet werden. Da der Komitologie jegliche Art von input-Legitimation fehlt, kann der Anspruch des EP auf Kontrolle oder Übernahme der dort gefällten Entscheidungen (vor allem wenn die Aufgaben einen legislativen Charakter bekommen) in ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren mit dieser Perspektive begründet werden (Höreth 1999: 93). Die Mitglieder in den Ausschüssen sind keine gewählten Repräsentanten und somit nicht direkt an den Wählerwillen gebunden (Bach 1999: 103 ff.). Die Bindung an den Wählerwillen durch Bekanntgabe in der Öffentlichkeit, wie es der demokratische Parlamentarismus zeigt, kann nur über das EP erfolgen, denn auch der Rat tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Pelinka 1976: 46, Höreth 1999: 50).

Im Hinblick auf die Art der Entscheidungsfindung ist festzuhalten, dass Entscheidungen im Europäischen Parlament mit der Mehrheitsregel getroffen werden (ABl. EU. 2008 C 115/152). Unabhängig davon, welche der beiden möglichen Rollen das EP einnehmen könnte, bleibt die Funktionsweise bei der Mehrheitsentscheidung. Auf die Komitologie angewandt bedeutet dies, dass je nach Möglichkeit entweder über den ganzen Sachverhalt per Mehrheitsentscheidung abgestimmt würde oder die ex post Kontrolle mit der Mehrheit abgestimmt würde.

An den Aspekten der input-Legitimität und des Mehrheitsentscheidens setzt die Kritik am EP und seinem Anspruch an die Komitologie an. Zu den bisher schon genannten Mängeln am EP, gibt es eine weitere unbedingte Voraussetzung für jedes parlamentarische System, die in der EU ebenfalls nicht gegeben ist und wohl in naher Zukunft auch nicht verwirklicht werden kann: Eine gemeinsame europäische Identität (Höreth 1999: 191)¹¹.

11 Vgl. hierzu kritisch: Kirsch (2008): 100 f.

„(...) what is required is a collective identity with sufficient awareness of belonging together on the part of its members that could support majority decisions, social solidarity and the capacity discursively to communicate about problems and goals“ (Closa 1998: 177).

Peter Graf Kielmansegg (1996) definiert gemeinsame Identität mit den Worten „(...) Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft(...)“ (55). In den Nationalstaaten ist diese gegeben, nicht so in der EU (55). Eine kollektive Identität ist jedoch aus mehreren Gründen zwingend notwendig, damit die parlamentarische Demokratie wirklich legitim ist: Zum einen ist Identität kein outcome von Demokratie, sondern Vorbedingung für Demokratie, wie auch schon Locke konstatierte (Closa 1998: 176, Guggenberger/Offe 1984a: 11). Zweitens hat ein Parlament die Aufgabe, das Volk und seine Interessen in seiner Gesamtheit zu repräsentieren. Das Repräsentationsprinzip wird im EP wie in Abschnitt 4.2.b. genannt, schon durch die ungleichen Wahlen und die mangelnde Polarisierung von möglicherweise kontroversen Themen unterlaufen. Durch die fehlende kollektive Identität und den Mangel an Homogenität kommt es dann zum oben genannten Problem, dass das EP eher einer Staatenversammlung gleicht (Höreth 1998: 190), denn „Das Parlament kann nicht repräsentieren, was es nicht gibt: Das Volk der Europäer“ (Kielmansegg 1995: 13). Drittens ist das Prinzip des Mehrheitsentscheides, das ein Prinzip der repräsentativen parlamentarischen Demokratie ist, ohne kollektive Identität nicht zu legitimieren. Schon Locke sagte, dass die Grundvoraussetzung für den Mehrheitsentscheid der freiwillige Zusammenschluss Aller zu einem politischen Gemeinwesen sei (Locke 1977: 260). Dies bedeutet, dass die Bürger davon überzeugt sein müssen, dass das Mehrheitsvotum für sie gut ist (Offe 2003: 87). Das wiederum impliziert, dass die Bürger bereit sind sich der Mehrheit ohne Widerstand zu beugen, in dem Wissen, dass die Mehrheit diese Akzeptanz und Loyalität nicht missbraucht (Abromeit/Schmidt 1998: 299): „Nur die Bindung an eine historisch und kulturell begründete nationale Identität kann der in wichtigen Fragen unterlegenen Minderheit die Gründe bieten, die sie braucht, um nicht die Sezession (...) zu wählen“ (Offe 2003: 87). Die EU dagegen ist weder eine historisch gewachsene Gemeinschaft noch eine Kommunikationsgemeinschaft, wodurch der Mehrheitsentscheid eben nicht legitim ist, da er „(...) Teile der europäischen Gesellschaft in eine strukturell bedingte Minderheitsposition bringt (...)“ (Benz 1998: 348). In Anlehnung an Gusys (1984) fünf Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Mehrheitsprinzips (63f.) bedeutet dies, dass die Voraussetzungen zur „Organisation der Abstimmungsberechtigten“ (64) und „Durchsetzbarkeit der gefällten Entscheidung“ (66) nicht gegeben sind. Aus diesen Gegebenheiten kann gefolgert werden, dass die input-Legitimation des Europäischen Parlaments nur durch das Finden eines Konsenses gesichert werden kann: Kein Wähler darf übergangen werden.

Hier setzt Scharpfs (1999) Analyse der input-Legitimität an. An den Formeln der Partizipation (durch Repräsentation) und des Konsenses (im Gegensatz zum Mehrheitsentscheid) orientierten sich laut Scharpf input-orientierte Argumente (17). Seiner Meinung nach werde Partizipation erschwert je größer die Distanz zwischen Bürger und Repräsentanten sei (17). Auf lokaler Ebene sei Partizipation einfacher, da die Distanz geringer sei, sodass ein Konsens einfacher zu finden sei. Auf europäischer Ebene sei die Partizipation erschwert und nicht für alle gleich möglich, wodurch es schwieriger sei einen Konsens zu finden. Dadurch müsse auf die Mehrheitsentscheidung zurückgegriffen werden. Da diese auf europäischer Ebene seine legitimationsstiftende Wirkung nicht entfalten kann, sind daher diese beiden Argumente für input-Legitimität des EP entkräftet: Weder kann der Bürger ausreichend partizipieren, noch kann ein Konsens gefunden werden, noch sind Mehrheitsentscheidungen legitim. In seinen Worten:

„Obwohl also der Einfluß [sic] des Europäischen Parlaments auf die Gesetzgebung in den vergangenen zehn Jahren erheblich zugenommen hat, ist der *unitarische* Kanal der politischen Willensbildung – öffentliche Meinung, Parlamentswahlen, Regierungsbildung, politische Diskurse – für die input-orientierte Legitimation der europäischen Politik weiterhin von minimaler Bedeutung [Hervorhebung im Original]“ (Scharpf 2004: 19).

Somit sind die Ansprüche, die das Europäische Parlament im Hinblick auf die Komitologie stellt, nicht zu rechtfertigen. Aus der input-Perspektive soll das EP durch eine der beiden möglichen Rollen in der Komitologie den Entscheidungen, die im Ausschuss getroffen werden, mehr input-Legitimation geben, da es traditionell das Forum für die Öffentlichkeit, für die Interessenaggregation und -artikulation der Bürger ist. Außerdem ist es das repräsentative Organ, das es dem Bürger durch Wahlen ermöglicht am politischen Prozess zu partizipieren (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 212 f.). Durch die Problematik der fehlenden Parlamentsrechte des EP und der fehlenden kollektiven europäischen Identität, die Mehrheitsentscheidungen nicht legitim macht und deren Folgeprobleme eine defizitäre Repräsentation der Bürger ist, ist die input-legitimierende Wirkung des Europäischen Parlaments, nicht nur in Bezug auf die Komitologie, hinfällig.

Somit ist das EP im Hinblick auf die Komitologie nicht wegen seiner Bindung an den Wählerwillen wichtig, jedoch kann es grundsätzlich für seine Kontroll- und Korrekturfunktion wichtig sein (Höreth 1999: 241). In Bezug auf die Komitologie ist diese Funktion, einen Machtmissbrauch der Kommission oder der Ausschüsse zu verhindern und somit einen Schatten der Hierarchie zu werfen und dem ganzen so zu mehr output-Legitimität verhelfen, nicht gewährleistet, da „Most issues are too technical or too trivial to bother spending enough resources to enable a legislator to be able to effectively scrutinise a legislative decision“ (Hix 2000: 66). Auch Joerges und Neyer (1998) sind der Meinung, Risikoregulierung setze einen „vielfältigen Wissenskomplex“ (211) voraus und könne nur von Experten bearbeitet werden. Volker Eichener (2000) nennt dazu ein weiteres Problem: Würden die Verhandlungen in der Komitologie von einer parlamentarischen Kontrolle begleitet, würden die entsprechenden Abgeordneten selbst zu Fachspezialisten und bedürften selbst einer parlamentarischen Kontrolle (351). Dieses letzte Argument schließt wiederum beide möglichen Rollen für das EP in Bezug auf die Komitologie aus, denn in beiden Fällen müssten die Parlamentarier zu viele Fachkenntnisse aufbringen. Zuletzt würde eine stärkere Position des Europäischen Parlaments die Effektivität durch parteipolitische Kontraktionen (223, 225) und somit ebenfalls den Handlungsspielraum verringern (König/Bräuninger 1997: 269).

4.3. Die intergouvernementale Perspektive

Die parlamentarische Mehrheitsdemokratie, wie sie in den westlichen Nationalstaaten vorherrscht, existiert in dieser Form in der EU nicht, zudem kann das Europäische Parlament die input-legitimationsschaffende Wirkung von Parlamenten in parlamentarischen Demokratien nicht entfalten. Hier setzen nun die Demokratietheoretiker an, die der Meinung sind, „Repräsentation könne (...) nur als eine doppelte verwirklicht werden (...)“ (Benz 1998: 348): Die nationalstaatlichen Parlamente repräsentieren die Unionsbürger und vertreten ihre Interessen. Zugleich ernennen sie die Regierungsmitglieder, die „(...) als Vertreter der Völker Europas (...)“ (Benz 1998: 348) in die EU entsandt werden und kontrollieren diese. Aus den im Kapitel 4.2. erläuterten Gründen kann das EP seine Repräsentationsfunktion nicht vollumfänglich wahrnehmen. Um also die Interessen der Bürger zu vertreten, kann nur auf die nationalen Parlamente zurückgegrif-

fen werden. Der Kritik, dass auch die nationalstaatlichen Parlamente nur wenig Einfluss auf die europäische Politik nehmen können, zu spät über Verhandlungen informiert werden und somit eigentlich keine Kontrolle der Regierung ausüben können (Höreth 1999: 51 f.), wird mit dem Argument begegnet, dass „Erfolgreiche internationale Verhandlungen (...) eine weitgehende Handlungsfreiheit der Regierungen (...) [voraussetzen]“ (Benz 1998: 345). Der Grund dafür ist einfach: Je mehr die nationalen Parlamente an den internationalen Verhandlungen beteiligt sind, desto weniger Handlungsspielraum bleibt der Regierung und desto geringer ist die Möglichkeit einer Einigung (Benz 1998: 345). Wie Scharpf (1993) in seiner „komplexen Demokratietheorie“ deutlich macht, sind die funktionale Differenzierung, Globalisierung und ansteigende Europäisierung von öffentlichen Aufgaben jedoch der Grund für die Notwendigkeit „transnationaler Koordination“ (176). Viele Probleme können nicht mehr nur auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden. Im Folgenden soll nun also die Theorie des Intergouvernementalismus, die eng mit der starken Position der Nationalstaaten in europäischen Verhandlungen verbunden ist, vorgestellt werden.

4.3.1. *Der Intergouvernementalismus nach Hoffmann und Moravcsik*

Der Intergouvernementalismus ist zwar eine „Anwendung“ der IB Theorie des Realismus auf den europäischen Integrationsprozess und somit eine Integrationstheorie (Faber 2005: 87), trotzdem erklären sich aus dieser Perspektive einige demokratietheoretische Elemente auf europäischer Ebene. Aus diesem Grund sollen zunächst die Grundideen des Intergouvernementalismus vorgestellt werden, wobei die Modelle Stanley Hoffmanns und Andrew Moravcsiks hervorgehoben werden sollen. Diese gelten als einflussreichste und meist diskutierte Vertreter dieser Perspektive (Faber 2005: 88, Tömmel 2007: 309). Anschließend erfolgt eine Erläuterung der demokratietheoretischen Implikationen dieses Ansatzes.

Der Dreh- und Angelpunkt des Intergouvernementalismus sind die Nationalstaaten, die souverän und einheitlich sind, rational handeln und gegenseitig konkurrieren, wobei die supranationalen Institutionen eher eine marginale Rolle spielen (Tömmel 2007: 306). In Michael O’Neills (1996) Worten sind die Nationalstaaten „(...) the key international actors; only legitimate source of authority and the fount of political obligation (...)“ (57).

Laut Hoffmann gehören Vertreter des Intergouvernementalismus innerhalb der Internationalen Beziehungen zur klassischen Schule und die Vertreter des Neofunktionalismus zur modernen Schule (Faber 2005: 90). Er stellt diese beiden Theorien konträr gegenüber und kritisiert dabei zugleich den Ansatz der Neofunktionalisten. Seiner Meinung nach seien „nationale Interessen“ und „Macht“ die zentralen Faktoren für die IB (Hoffmann 1965: 86, Hoffmann 1964: 1293). Diese beiden Faktoren strukturierten das anarchisch aufgebaute internationale System, welches sich durch neue Elemente, wie die Erhöhung der Akteure auf internationaler Ebene (Kontrollverlust der nationalen Administrationen durch private transnationale Akteure oder öffentliche internationale Organisationen), neue ökonomische Interdependenzen und neue Strukturen, in denen verhandelt werden könne (Hoffmann 1975: 184, 190 ff., 203), verkomplizierte. Aus diesen Grundvoraussetzungen entwickelte Hoffmann drei Kernthesen für die Erklärung des europäischen Integrationsprozesses (Faber 2005: 92). Der erste Argumentationsstrang bezieht sich auf die Formulierung der jeweiligen nationalen Präferenzen:

„The nation-state has survived as the centre of political power and the focus of the citizens' allegiance; nationality remains the basis of citizenship, the main countervailing force that resists all the dissolvents of community” (Hoffmann 1982: 21).

Laut Hoffmann präsentieren sich Nationalstaaten also nicht nur in politischer Hinsicht als Basiseinheiten, sondern auch in kultureller und gesellschaftlicher. Wie schon im Abschnitt 4.2 wird auch bei Hoffmann deutlich, dass es die Nationalstaaten sind, in denen eine gemeinsame Identität oder, wie er es ausdrückt, eine historische Erinnerung vorliegt (Hoffmann 1964: 1256). Im Bereich der europäischen Integration bedeutet eine solch zentrale Rolle des Nationalstaates, dass diese überhaupt erst durch den Willen und die Initiativen der beteiligten Nationalstaaten entstanden sei. Ihr Interesse sei es zum einen gewesen, ihre eigene Souveränität zu erhalten, aber auch Europa zu stärken und mehr Gewicht im internationalen System zu geben (Eichener 2000: 13). Die supranationalen Organe seien von den Mitgliedsstaaten selbst „geschaffen“ worden, mit dem Ziel, ähnliche Interessen zu fördern. Aus diesem Grund behielten die Nationalstaaten auch die Oberhand über diese Organe. Somit seien laut Hoffmann alle weiteren Entwicklungen in der europäischen Gemeinschaft auf den Willen und die Kontrolle der Nationalstaaten zurückzuführen, die sich bewusst seien, dass bestimmte Probleme (vor allem im wirtschaftlichen Bereich) nur durch die Entwicklung von Problemlösungsstrategien auf europäischer Ebene zu lösen seien und ihnen helfe zu überleben (Faber 2005: 93 f., Wessels 1991: 137). Zentraler Punkt Hoffmanns erster These ist also der Fortbestand der Nationalstaaten (Faber 2005: 95). Der zweite Argumentationsstrang bezieht sich explizit auf die Theorie des Neofunktionalismus. Seiner Meinung nach könne die Dynamik dieses Ansatzes nur in bestimmten Politikfeldern und unter bestimmten Konditionen wirken. Nur in Bereichen, in denen die Akteure ihre Interessen „kalkulieren“ können, welche nur einen geringfügigen Teil der nationalen Ressourcen ausmachen, und wenn alle Akteure ähnliche Gewinnerwartungen haben oder ein Grundkonsens über die Richtung des Integrationsprozesses herrscht, könne der Neofunktionalismus oder die „Methode Monnet“¹² funktionieren¹³ (Hoffmann 1963: 530). Die europäische Integration könne also nur wirken, wenn die Gewinnerwartungen und die Gewinne hoch und die Kosten niedrig seien und das sei, wenn überhaupt, nur für den Bereich der Wirtschaftsintegration möglich (Faber 2005: 98). Trotz eines möglichen spill-overs in diesem Politikbereich blieben die Nationalstaaten trotzdem die zentralen Akteure und Gestalter der Integration. Unterschiedliche nationalstaatliche Traditionen führten dazu, dass es auch unterschiedliche Politikstile und Problemlösungsansätze gebe. An diesem Punkt setzt nun die dritte Kernthese Hoffmanns an, die sich mit der „logic of diversity“ beschäftigt (Faber 2005: 100).

„Coming from diverse pasts, moved by diverse tempers, living in different parts of the house, inescapably yet differently subjected and attracted to the outside world, those cohabitants react unevenly to their exposure and calculate conflictingly how they could either reduce the disturbance or affect in turn all those who live elsewhere” (Hoffmann 1966: 865).

Die „logic of diversity“ schränkt also die Wirkungen des spill-over-Prozesses auf die Handlungsautonomie der Nationalstaaten ein und reduziert diesen auf den Bereich der Wohlfahrtsmaximierung (Faber 2005: 100). In Kernbereichen nationaler Souveränität blieben die Nationalstaaten bei eigenen Lösungen (Hoffmann 1982: 23).

12 Parzellierung der Nationalstaatlichkeit und Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene, auch der spill-over, wird als „Methode Monnet“ bezeichnet.

13 Seiner Meinung nach also nur im Bereich der Wohlfahrtsmaximierung, die er zu Beginn seiner Theorie als Bereich der „low politics“ bezeichnete (Faber 2005: 96).

Nach Hoffmann, der in den 60er und 70er Jahren für den Intergouvernementalismus am bedeutendsten war (Faber 2005: 88), entwickelte sich diese Theorie und passte sich den jeweiligen gegenwärtigen Gegebenheiten an. Anfang der 90er Jahre, auch im Zuge des Vertrages von Maastricht, wurden die Studien Andrew Moravcsiks zum „liberalen Intergouvernementalismus“ (1993, 1995, 1998) bedeutend, der sich an dem zuvor von Hoffmann konzipierten Modell orientierte und dieses ausbaute. Somit gelten auch bei ihm die Regierungen bzw. Staaten als „(...) the principal actors in the international system. Interstate bargains reflect national interests and relative power“ (Moravcsik 1991: 48). Er unterstellt den Staaten dabei ein rationales oder utilitaristisches Verhalten, bei dem sie nach einem Kosten-Nutzen-Kalkül die Alternativen abwägen (Kohler-Koch/Conzelmann /Knodt 2004: 84). Um seine Theorie zu begründen, entwickelte er ein dreistufiges Modell. Alle beteiligten Mitgliedsstaaten müssen alle drei Stufen durchlaufen, damit Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden können (König/Bräuninger 1997: 271). Für Moravcsik sind Nationalstaaten keine „black boxes“, sondern „(...) entities entrusted to governments (...)“ (Moravcsik 1991: 48), die den Wählern verantwortlich sind. Aus diesem Grund geht es in der ersten Stufe um die Bildung von Präferenzen und Interessen im Nationalstaat (Tömmel 2007: 306). Die Präferenzbildung in den Nationalstaaten werde seiner Meinung nach allerdings nicht nur durch die Regierungen erzielt, sondern durch konkurrierende gesellschaftliche Gruppen (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 84 f.). Da die Regierungen darauf bedacht sind, ihre Macht zu erhalten, aggregieren sie diese artikulierten gesellschaftlichen Interessen und vertreten sie in europäischen Verhandlungen (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 85, Faber 2005: 178). Allerdings bieten europäische Verhandlungen den Regierungen auch mehr Handlungsspielraum im Nationalstaat, da sie Ergebnisse mit dem Verhandlungszwang in der internationalen Verhandlung begründen können (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 85). Nach der Analyse der nationalen Interessensformulierung folgt die Verknüpfung dieser mit der intergouvernementalen Analyseebene. Die zweite Stufe des Modells beschreibt die zwischenstaatlichen Verhandlungen, die stattfinden, nachdem die nationalen Interessen und Präferenzen festgelegt sind. Hier geht es Moravcsik hauptsächlich um die Erklärung, wie das Ergebnis von Verhandlungen auf europäischer Ebene zustande kommt, wie effizient die Verhandlungen sind und wie die Verteilung erfolgt (Tömmel 2005: 307). Dabei ist die Verhandlungsmacht der Staaten bedeutend: Je stärker die Präferenzen eines Mitgliedsstaates sind, desto engagierter ist dieser in den Verhandlungen und je mehr ein Mitgliedsstaat gewinnen kann, desto mehr ist er zu Ausgleichszahlungen bereit. Die Verhandlungen seien zudem geprägt durch die relativen Machtpositionen der Staaten, wobei insbesondere die größeren Staaten eine Vetoposition ausüben, wenn es um fundamentale Änderungen des Kernelements, also der wirtschaftlichen Liberalisierung, der EU gehe: „Thus bargaining tends to converge toward the minimum common denominator of large state interests“ (Moravcsik 1991: 47). Die dritte Stufe des Modells von Moravcsik sieht die Wahl der institutionellen Arrangements vor. Hier geht es ihm „(...) um die Alternative zwischen der Delegation von Aufgaben an die supranationale Ebene oder der gemeinsamen Ausübung (pooling) von Souveränität“ (Tömmel 2007: 307). Die Erklärungsmöglichkeit, die er für richtig erachtet, ist „(...) der Wunsch nach glaubhafter Verpflichtung“ (Tömmel 2007: 307). Auch hier spielen wieder Faktoren wie bspw. das Politikthema eine wichtige Rolle bei der Wahl. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Moravcsik die Dynamik des Integrationsprozesses mit dem Ziel der Mitgliedsstaaten erklärt, mit wirtschaftlichen Interdependenzen durch gemeinsames Handeln umzugehen (Höreth 1999: 128). Dabei erfahren die nationalstaatlichen Exekutiven einen Macht-

zuwachs und versuchen, „(...) die sie bindenden gesellschaftlichen Zügel zu lockern [sic] und sich innenpolitischen Zwängen zu entziehen (...)“ (Moravcsik 1997: 212).

Sowohl Hoffmann als auch Moravcsik nennen in ihren Arbeiten Punkte, die auch demokratietheoretische Implikationen haben, insbesondere in Anbetracht des Ministerrates als intergouvernementales Organ. Wie Michael O'Neill (1996) feststellte, sind die Nationalstaaten die einzige legitime Quelle der Autorität (57). Dass diese Behauptung den Tatsachen entspricht, wurde oben dargelegt¹⁴. Auch Hoffmann selbst geht auf diesen Punkt näher ein und beschreibt die Nationalstaaten nicht nur als politische Basiseinheiten, sondern ebenso als kulturelle und gesellschaftliche Einheiten (Hoffmann 1982: 21). In der EU gibt es keine gemeinsame Identität, wie es sie in den Nationalstaaten gibt. Somit ist der Ansatz, dass die Nationalstaaten und ihre Regierungen die zentralen Akteure in internationalen oder europäischen Verhandlungen sein müssen bzw. sind, demokratietheoretisch mit diesem Argument zu belegen. Die demokratietheoretische Legitimation, die hinter Hoffmanns Aussage steckt, ist somit praktisch ebenfalls die der parlamentarischen Demokratie. Dieses Mal allerdings aus nationalstaatlicher Perspektive: Auf nationaler Ebene können die Bürger am politischen Prozess durch Wahlen ihrer Repräsentanten partizipieren. Deren Aufgabe ist es, die artikulierten Interessen der Bürger zu vertreten. Diese Repräsentanten wiederum wählen eine Regierung entsprechend der Mehrheit der Gewählten, die dann die Minister oder den Regierungschef als Vertreter des Volkes in die EU entsenden (Benz 1998: 348). Auf indirekte Weise sind diese Vertreter also legitimiert (Kirsch 2008: 72). In der ersten Stufe seines Modells, in der es um die Bildung nationalstaatlicher Präferenzen geht, macht Moravcsik diesen Sachverhalt noch einmal sehr deutlich. Er betont, dass Regierungen keine „black boxes“ sind, sondern den Wählern verantwortlich (Moravcsik 1991: 48). Aus diesem Grund haben die gesellschaftlichen Gruppen zunächst Einfluss auf die Präferenzbildung und die Regierungen müssen sich nach den Verhandlungen vor den gesellschaftlichen Gruppen bzw. den Parlamenten rechtfertigen. Allerdings wurde dargestellt, dass die Regierungen die Verhandlungsergebnisse ebenfalls dazu nutzen können, ihre eigenen innerstaatlichen Positionen gegenüber den gesellschaftlichen Gruppen zu stärken (Moravcsik 1997: 212). Hier wird also ein weiteres Mal die oben genannte Problematik deutlich, dass internationale Verhandlungen von den nationalen Exekutiven geprägt sind und die Parlamente eher wenige Einflussmöglichkeiten haben (Benz 1998: 348). Daneben gibt es einen weiteren Argumentationsstrang der Intergouvernementalisten: Sie gehen davon aus, dass alle Integrations Schritte und eingesetzte supranationale Institutionen, wie die Kommission, von den Nationalstaaten gewollt sind. Die Regierungen haben erkannt, dass es in manchen Politikbereichen nötig ist zu kooperieren und dass bestimmte Probleme auf internationaler oder europäischer Ebene besser zu lösen sind als auf nationalstaatlicher Ebene – ein untrügliches Zeichen dafür, dass sich diese Theorie auch durch die output-Perspektive legitimiert (Eichener 2000: 13, Faber 2005: 94, 141).

4.3.2. Intergouvernementalismus und Komitologie

Ende der 60er bis Anfang der 80er Jahre sank der „(...) Stern des (Neo-) Funktionalismus (...)“ (Eichener 2000: 12) mit der Abschwächung der Integrationsdynamik und wurde durch den pessimistischeren Intergouvernementalismus abgelöst. Die Anfänge der Komitologie sind ebenfalls in den 60er Jahren zu positionieren (Töller 2002: 232). Dass diese zeitliche Übereinstimmung

14 Vgl. Kapitel 4.2., auch bei Wessels 1991: 138.

kein Zufall ist, wird bei der Betrachtung des Beginns der Komitologie deutlich (Kapitel 5). Während der Verhandlungen über die Agrarmarktorganisation der EG in den 60er Jahren stand der Rat vor einem Dilemma: Wie konnte die Handlungsfähigkeit der EG aufrechterhalten werden, ohne zu viele nationale Kompetenzen abzutreten (Schmitt von Sydow 1980: 139, Ellen Vos, S. 20)? Letztendlich entschied man sich dazu, der Kommission diese Aufgabe zu überlassen und einen Ausschuss einzusetzen, der die Arbeit der Kommission kontrollieren sollte (Töller 2002: 233). Es war explizit die Entscheidung der Mitgliedsstaaten die Ausschüsse einzusetzen, entsprechend dem intergouvernementalen Ansatz (Neyer 1999: 221). Obwohl der Vollzug des Gemeinschaftsrechts Kompetenz der Mitgliedsstaaten war und noch immer ist (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 169) und obwohl der Rat argumentierte, es müssten die Mitgliedsstaaten und nicht irgendwelche supranationalen Institutionen sein, die entscheiden, wie man am besten europäische Legislativakte in die entsprechenden nationalen Systeme einbindet, da sie über die Expertise in dem Gebiet verfügen (Neyer 1999: 229), entschied sich der Rat aus funktionalen Gründen für die Komitologie (Schmitt von Sydow 1980: 139 f.). Vor allem im Zuge der „Politik des leeren Stuhls“ in den 60er Jahren waren diese mitgliedstaatlichen Bedenken von Bedeutung, sodass das „besondere Regelungsausschussverfahren“ eingeführt wurde, das dem Rat mehr Kontrollmöglichkeiten über die Kommission gab (Schmitt von Sydow 1980: 144).

Die Kontrollmöglichkeiten und das Verhältnis von Rat zu Kommission im Zusammenhang mit der Komitologie kann mit der „Prinzipal-Agenten-Theorie“ erläutert werden: „In the study of comitology, the recent intergovernmentalist approach relies on principal-agent analysis“ (Neyer 1999: 221). Dieser Ansatz unterstellt, dass die Kompetenzen, die der Rat (Prinzipal) an die Kommission (Agent) überträgt, von den Mitgliedsstaaten kontrolliert werden müssen, da es zwischen den beiden Organen konfligierende Interessen gibt, wobei die Kommission dazu neigt, die Liberalisierung voranzutreiben und der Rat oder die Mitgliedsstaaten ihr kollektives Interesse den gemeinsamen Markt zu vertiefen, mit ihren partikularen Interessen bezüglich der ökonomischen und sozialen Sicherung in Einklang bringen müssen (Vos 1999: 35). Des Weiteren erklärten Joerges und Neyer (1998), dass bspw. in der Risikobewertung politisch-normative Überlegungen nicht auszuklammern seien, sodass die Ausschüsse auch hier zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Belangen vermitteln müssten. Es sei deswegen außerdem nicht möglich, die Entscheidung darüber komplett an eine supranationale Einrichtung zu delegieren, die politisch nicht verantwortlich zu machen ist (212). Eine Kontrolle der Kommission durch den Rat ist demzufolge aus dreierlei Gründen notwendig: 1) Verwaltungskompetenzen sind nationalstaatliche Kompetenzen, müssen oft aber auf europäischer Ebene koordiniert werden, 2) es bestehen unterschiedliche Interessen zwischen Rat/Mitgliedsstaaten und Kommission und 3) die Kontrolle ist ein wichtiger legitimationsstiftender Aspekt und muss von einem politisch verantwortlichen Organ durchgeführt werden. Hier kommen sowohl Rat als auch EP infrage. Da es hier um die intergouvernementalistische Perspektive geht, soll hier nur die Rolle des Rates als Prinzipal beleuchtet werden. Der Prinzipal-Agenten Ansatz kann im Hinblick auf die Komitologie so verstanden werden, dass der Rat als Prinzipal die Kommission als Agentin kontrollieren kann:

„Für eine solche Wahrnehmung der Komitologieausschüsse als intergouvernementale Kontrollinstanzen scheinen sowohl die Motivationen bei der Einsetzung von Ausschüssen als auch die Konstruktion der Komitologie-Verfahren (Gewichtung der Stimmen wie im Rat und die Möglichkeit eines Rekurses einer Entscheidung an den Rat) zu sprechen“ (Töller 2002: 40).

Der Prinzipal-Agenten Ansatz kann auf die verschiedenen Phasen der Komitologie angewendet werden. Zunächst gibt es die ex ante Kontrolle. In Bezug auf die Komitologie bedeutet diese

Kontrolle die Bestimmung der Art des Komitologie-Verfahrens durch den Prinzipal (Töller 2002: 225). In der zweiten Phase, der ad-hoc Kontrolle, hat der Prinzipal die Möglichkeit, den laufenden Entscheidungsprozess, also Beratung und Beschlussfassung, des Agenten (der Kommission) zu beeinflussen. Dies ist, wenn man die Komitologie als direkte Vertreter der Nationalstaaten betrachtet, das eigentliche Komitologieverfahren (Töller 2002: 226). Die dritte Phase ist die ex post Kontrolle. Hier hat der Prinzipal die Möglichkeit, die Entscheidung des Agenten zu revidieren, im Falle der Komitologie kann er dementsprechend die erlassenen Durchführungsmaßnahmen revidieren (Töller 2002: 226). Der Rat hat hauptsächlich Einfluss auf die ex ante Kontrolle und, durch die Komitologie, auch ad-hoc Einfluss. Im Hinblick auf die letzte Phase hat der Rat nur im Regelungsverfahren mit Kontrolle die Möglichkeit, die erlassenen Maßnahmen zu revidieren.

4.3.3. Zwischenergebnis und kritische Schlussfolgerung

Wie in den vorhergegangenen Zwischenergebnissen soll auch für die intergouvernementalistische Sichtweise ein solches folgen. Wie beschrieben, kann die Legitimation, von der aus der intergouvernementalistische Ansatz das politische System rationalisiert, zweierlei sein. Zunächst stellt sich die Frage, warum die Nationalstaaten auf europäischer Ebene kooperieren, denn sie werden dazu nicht gezwungen. Anreiz für die Kooperation ist, dass alle Akteure ihren Nutzen davon ziehen können (oder sogar müssen) und daher diese Kooperation aufrechterhalten wollen (Gehring 1997: 128). Laut Hoffmann war der Grund für die europäische Zusammenarbeit, Europa zu stärken und der Gemeinschaft mehr Gewicht im internationalen System zu geben (Eichener 2000: 13). Heute sind es vor allem die zunehmenden Interdependenzen und die Intensität der Kooperation, die dazu führen, dass Kooperation auf europäischer Ebene notwendig ist (Scharpf 1993: 176). In diesem Zusammenhang werden noch einmal die konfligierenden Interessen zwischen Kommission und Nationalstaaten bedeutend, die eine Kontrolle der Kommission durch den Rat nötig machen. Schließlich sind die Nationalstaaten für die soziale und wirtschaftliche Sicherheit der Bevölkerung verantwortlich (Vos 1999: 35) und sie müssen „(...) auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“ (Scharpf 1999: 16) sollen (Vos 1999: 35). Man kann hier also von einer output-Legitimation sprechen. Auf der anderen Seite wird sowohl bei Hoffmann als auch bei Moravcsik die legitimationsstiftende Rolle der Nationalstaaten als einzige legitime Autorität mit einer gemeinsamen Identität und Möglichkeiten zur Partizipation, die Voraussetzung für jede Demokratie sind, betont. An diesem Punkt setzt also auch die input-Legitimation an. Dadurch, dass der Rat sich für die Einsetzung von Komitologie-Ausschüssen entschieden hat und dagegen, die dort getroffenen Entscheidungen selbst zu treffen, ermöglicht er effizienteres und effektiveres Problemlösen (Eriksen 2000: 60) und verhilft der EU zu mehr output-Legitimität. Zum anderen vermitteln sie mehr input-Legitimation, denn die Beamten werden von den nationalstaatlichen Regierungen entsandt und sollen ihre, laut parlamentarischer Demokratietheorie, vom Volk abgeleiteten Interessen vertreten (Höreth 1999: 45, Kohler-Koch/Conzelmann/ Knodt 2004: 212). Hier wird allerdings bereits die lange Legitimationskette der Ausschussmitglieder deutlich, die ihre Legitimität einschränkt. An dieser Stelle gewinnt nun das bekannte „Effektivität-Legitimation-Dilemma“ an Bedeutung. Durch die Komitologie versuchen die Mitgliedsstaaten beiden Faktoren Gewicht zu verleihen, wobei es aufgrund der langen Legitimationskette der Mitglieder, in der Regel Beamte, und dem Grund der Einsetzung der Ausschüsse in den 60er Jahren so scheint, als sei Effektivität hier wichtiger.

Aus einer mitgliedsstaatlichen Perspektive kann die Einbindung der Mitgliedsstaaten zudem noch mit der institutionellen Balance begründet werden. Laut Ellen Vos (1999) müsse das Prinzip der institutionellen Balance nämlich ebenfalls auf die Balance zwischen Gemeinschaft und Nationalstaaten angewandt werden (33). Dies erkläre ihrer Meinung nach, warum den Mitgliedsstaaten nicht nur eine Stimme im Gesetzgebungsprozess zu geben sei, sondern ihnen ebenfalls Einflussmöglichkeiten bei der Implementierung eingeräumt werden müssen (34). Bezüglich der Arbeitsweise, also wie die Verhandlungen in der Komitologie ablaufen und wie entschieden wird, ist zunächst festzuhalten, dass internationale Verhandlungen laut Intergouvernementalismus durch den Interaktionsmodus des *bargainings* gekennzeichnet sind (Moravcsik 1991: 47). Da Moravcsik den Akteuren im Rat ein rationales Verhalten entsprechend dem eigenen Kosten-Nutzen-Kalkül unterstellt (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 84), tendieren die Verhandlungsergebnisse zum kleinsten gemeinsamen Nenner (Moravcsik 1991: 47). Aus Sicht der Mitgliedsstaaten und des Rates sind die Komitologieausschüsse, wie beschrieben, ein Instrument zur Kontrolle der Kommission. Da die Mitglieder in den Ausschüssen nationale Beamte sind, die den entsprechenden Fachministern unterstehen und an deren Weisungen gebunden sind (Härtel 2006: 229), kann man aus intergouvernementalistischer Sicht davon ausgehen, dass diese auch nationalstaatliche Interessen vertreten (Töller 2002: 40).

Der Interaktionsmodus des *bargainings*, der aus dieser Perspektive in der Komitologie vorherrscht, schließt das Finden eines Konsenses ein (Göler 2006: 32). Allerdings gibt es bekanntlich in der Komitologie die Möglichkeit eines Mehrheitsentscheides. Die gleiche Situation ergibt sich im Rat, aber „(...) even where QMV applies, voting is a relatively uncommon occurrence“ (Lewis 2007: 163). Trotzdem besteht in beiden Institutionen *de facto* die Möglichkeit zum Mehrheitsentscheid, daher wird auch in diesem Zusammenhang Scharpfs (1999) Analyse der input-Legitimation bedeutend: „(...) unter pragmatischen Gesichtspunkten [muss] die Rechtfertigung der Mehrheitsherrschaft als Zentralproblem input-orientierter Theorien demokratischer Legitimation angesehen werden“ (17). Die gleichen Argumente, die gegen den Mehrheitsentscheid im EP sprechen, können auch auf den Ministerrat und die Komitologie angewandt werden. Zwar stimmen alle Mitgliedsstaaten (oder zumindest ihre Regierungen) freiwillig zu, sich zu einem politischen Körper zusammenzuschließen (eine Grundvoraussetzung für die Anwendung des Mehrheitsentscheides), trotzdem birgt die Mehrheitsregel auch im Rat und der Komitologie selbst die Gefahr, dass eine strukturelle Minderheit kontinuierlich ausgeschlossen wird (König/Bräuninger 1997: 268). Wenn nun also ein Minister gegen die gefällte Entscheidung ist, muss sich die ganze Bevölkerung „(...) Mehrheitsentscheidungen unterwerfen, die auch gegen den Willen seiner Repräsentanten getroffen werden“ (Kreile 1992a: IX). Hier ist also die Frage zu stellen, „(...) innerhalb welchen räumlichen und politischen Bezugsrahmens die Bürger das demokratische Mehrheitsprinzip akzeptieren (...)“ (Kreile 1992a: IX). In der Komitologie kann das Abstimmen der Mehrheit noch aus einem weiteren Grund dazu führen, dass kleinere Mitgliedsstaaten strukturell ausgeschlossen werden. Die faktischen Partizipationsmöglichkeiten der Nationalstaaten sind, obwohl die Ausschüsse allen Mitgliedsstaaten gleich offenstehen, stark abhängig von den administrativen und wissenschaftlichen Ressourcen im Nationalstaat¹⁵. Auch in der Komitologie seien es daher die „großen“ Mitgliedsstaaten, die den größten Einfluss haben (Joerges/Neyer 1998: 220).

15 Wie auch der Intergouvernementalismus nach Moravcsik aussagt, sind während der internationalen Verhandlungen die Verhandlungspositionen der Nationalstaaten bzw. ihrer Regierungen und bestehende Machtasymmetrien ausschlaggebend für das Verhandlungsergebnis. In der Komitologie allerdings sind nicht die Präferenzen allein wichtig, sondern sie müssen mit guten, wissenschaftlichen Argumenten unterlegt werden können und müssen gerechtfertigt sein (Neyer 1999: 222).

Insgesamt, so lässt sich festhalten, entspricht die Einführung des Mehrheitsentscheides im Ministerrat und in der Komitologie nicht der Theorie des Intergouvernementalismus, der nur mit der einstimmigen Beschlussfassung kompatibel ist. Solange ein Konsens gefunden wird, ist auch die Legitimität des Rates als intergouvernementales Gremium gesichert:

„Die indirekte demokratische Rückkopplung des Rates mit dem auf nationaler Ebene gewählten Regierungsvertretern der Mitgliedsstaaten ist für die Rechtfertigung europäischer Entscheidungen nur in den Fällen legitimationstheoretisch problemlos, in denen im Ministerrat die Einstimmigkeitsregel befolgt wird“ (Höreth 1999: 49).

Mit der Einführung des Mehrheitsentscheides ist diese Legitimation nicht mehr gesichert. Zwar wurde dadurch die Effizienz im Sinne der Handlungsfähigkeit erhöht (Höreth 1999: 50), allerdings leidet die input-Legitimität. Andersherum bedeutet dies auch, dass auch die Effektivität und der output darunter leiden, zumindest für die Staaten, die zur überstimmten Minderheit gehören.

Das Entscheiden per Mehrheitsabstimmung hat auch weitreichende Folgen für die „Schatten-der-Hierarchie-Problematik“. Im Teil zum „deliberativen Supranationalismus“ gingen Joerges und Neyer (1998) davon aus, dass die Mitglieder in der Komitologie eine Art gemeinsamer Identität in Form einer Problemlösungsgemeinschaft entwickeln (222). Ihrer Meinung nach transformieren sich die Mitglieder praktisch von nationalen Vertretern zu europäischen Experten und unterstellen, dass die Mitglieder keine nationalen Interessen, sondern gute wissenschaftliche Argumente vertreten. So aber entfällt der Schatten: Weder der Rat noch das EP können im Falle einer Zustimmung des Ausschusses die Entscheidung wieder an sich ziehen, noch haben die Mitgliedsstaaten einen großen Einfluss auf die Beamten, da diese sich ja von den vorgegebenen Präferenzen, folgend dem besten Argument, lösen. Aus Sicht des Intergouvernementalismus und der Mitgliedsstaaten stellt sich dieser Aspekt anders dar. Ihrer Meinung nach dient die Komitologie eben als Kontrollinstrument der Kommission (Töller 2002: 40). Zwar entsenden sie Experten der Ministerien in die Ausschüsse, betrachten diese aber auch als nationale Vertreter. Als Prinzipale wollen sie ihre Agentin kontrollieren, indem sie die Ausschüsse einsetzen. Zwar können sie die Entscheidung des Ausschusses nicht mehr an sich nehmen, wenn der Ausschuss zustimmt, allerdings gehen sie ja nicht davon aus, dass die Beamten sich allzu sehr von den nationalstaatlichen Positionen entfernen (Roller 2007: 234). Im Falle einer Nichtzustimmung des Ausschusses kommt es zum Rekurs, in dem der Rat (als der dem Wähler verantwortlichen Amtsinhaber) selbst wieder eingreifen kann und die Entscheidung an sich nehmen kann. Aus Sicht des Intergouvernementalismus handeln die Komitologie-Ausschüsse also unter einem Schatten der Hierarchie, und zwar unter dem der Mitgliedsstaaten; immer unter der Prämisse, dass der Schatten nur von den Staaten gespendet werden kann, deren Mitglieder im Ausschuss zur Mehrheit gehören. Im Falle einer Zustimmung können sich diese Staaten sicher sein, dass ihr Vertreter nicht allzu weit von der vorgegebenen Präferenz abgewichen ist; bei einer Ablehnung des Kommissionsvorschlags kann der Rat die Entscheidung an sich ziehen. Hier muss allerdings einschränkend erwähnt werden, dass auch die Legitimation des Rates selbst auf „wackeligen Beinen“ steht, da er nur über viele Filter legitimiert ist. An dieser Stelle wirft Thomas Gehring (1997) zudem einschränkend ein, dass durch die Tatsache, dass die meisten Entscheidungen ohne Rekursverfahren auskommen, die Mitgliedsstaaten kaum in der Lage seien „(...) eine politische legitimierende Kontrollfunktion auszuüben. Stattdessen werden die europäischen Technokraten nun von mitgliedstaatlichen Technokraten kontrolliert“ (144).

4.4. Zwischenfazit

Die Analyse der drei Demokratietheorien und ihre Anwendung auf die europäische Ebene bzw. die Komitologie zeigen eine Tatsache ganz deutlich: Keine der drei Theorien kann alle Kritikpunkte vollends aus dem Weg räumen. Grob zusammengefasst, mangelt es dem „deliberativen Supranationalismus“ an einer input-Legitimation, wodurch in diesem Modell keine fundamental-demokratische Legitimation zu erzeugen ist (Abromeit 2003: 38, Schmidt 2006: 302). Die parlamentarische Demokratietheorie könnte von der Theorie her geeignet sein, um die Komitologie nach dem Vorbild der Nationalstaaten durch Kontrolle zu legitimieren (Scharpf 1999: 23 f.). Wegen der EU als Gebilde sui generis, einer mangelnden europäischen Identität, und den speziellen Aufgaben der Komitologie hat sich jedoch auch diese Theorie einigen Problemen zu stellen (Höreth 1999: 191, Eichener 2000: 351). Für den Intergouvernementalismus und seinen demokratietheoretischen Implikationen ergibt sich ein ähnliches Bild, denn auch hier wird die fehlende gemeinsame Identität zum Problem, wenn es um das Entscheiden mit der Mehrheitsregel geht (Höreth 1999: 49, Kreile 1992a: IX). Zudem sind die intergouvernementalen Akteure (hier: Rat und Ausschüsse), wenn überhaupt, aus input-Perspektive nur indirekt legitimiert (Kirsch 2008: 72, Von Danwitz 2008: 637). In einer empirischen Anwendung der drei Theorien auf die Entwicklung der Komitologie werden die Probleme noch einmal hervorgehoben. Hierbei wird deutlich, dass das Ausschusswesen sich fortlaufend immer weiter einer Theorie annäherte, wodurch weitere Probleme auftraten. Der Vertrag von Lissabon allerdings stellte in dieser Entwicklung einen Bruch dar. Warum dies so war, soll im Folgenden erläutert werden.

5. Die Genese der Komitologie aus demokratietheoretischer Perspektive

Für die folgende Analyse ist besonders das Verfahren im Falle eines Rekurses interessant. Zwar kommt es selten zum Rekurs, nichtsdestotrotz gibt er Aufschluss über die Aufteilung der Machtressourcen (Töller 2002: 301). Demokratietheoretisch hat der Rekurs, wenn er eintritt, je nach Verfahren eine große Bedeutung, da er praktisch das Handeln des Organs (MS oder EP), das dem Ausschuss einen Schatten spenden kann, vorschreibt (Härtel 2006: 224). Zudem sind die verschiedenen Verfahren unterschiedlich legitimiert und können maßgeblichen Einfluss auf die Effektivität und Effizienz europäischen Handelns haben.

5.1. Entstehung der Komitologie

Wie bereits erläutert wurde, war der ursprüngliche Grund für das Einsetzen von Komitologie-Ausschüssen die Organisation des Agrarmarktes der EG zu Beginn der 60er Jahre (Töller 2002: 232). Die beteiligten Akteure, Rat und Kommission, mussten eine Lösung für die Durchführung und Administration der Organisation finden. Hauptproblem war, dass innerhalb dieser Organisation erwartungsgemäß vorwiegend sehr technische Detailfragen zu regeln waren, die schnelles und effizientes Entscheiden verlangten (Schmitt von Sydow 1980: 139). Für den Rat war klar, dass er seinen workload bei der Implementation von gemeinschaftlichen Agrarwirtschaftspolitiken reduzieren muss und für die Detailfragen nicht das geeignete Organ darstellte (Schmitt von Sydow 1980: 139, Vos 1999: 20). Die Wichtigkeit und Sensibilität des Themas machten es unmöglich die alleinige Kompetenz der Kommission zu überlassen (Schmitt von Sydow 1980: 139). Für die Lösung dieses Problems musste also eine weitere Institution geschaffen werden. Um der Schwächung ihrer eigenen Kompetenzen, die sich aus dem Einsetzen eines neuen Organs mit Legislativfunktionen hätten ergeben können, zuvorzukommen, schlug die Kommission vor, dass ein Gremium aus Vertretern der Nationalstaaten und der Kommission den von ihr erarbeiteten Vorschlag begutachten sollte. Im Falle des Nichtzustimmens (mit qualifizierter Mehrheit) des Ausschusses sollte dem Rat die Möglichkeit offenstehen mit der qualifizierten Mehrheit eine andere Entscheidung zu treffen. Trotzdem sollte „(...) die Kommission die ihr richtig erscheinenden Maßnahmen ungeachtet der Meinung des Verwaltungsausschusses sofort wirksam treffen dürfen (...)“ (Schmitt von Sydow 1980: 140), um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zu bewahren. Erst wenn der Rat seine geänderte Entscheidung mitgeteilt hatte, konnte die Kommissionsentscheidung aufgehoben werden.

Eingeführt wurde dieses Verwaltungsausschussverfahren zunächst, um den Rat zu entlasten, also aus Effizienzgründen (Töller 2002: 237). Zudem weisen die Mitglieder in den Ausschüssen einen hohen Grad an Fachkenntnissen auf, da sie direkt aus den nationalstaatlichen Verwaltungen stammen. Außerdem sind die „(...) ein wichtiges Bindeglied zwischen nationaler und europäischer Ebene“ (Härtel 2006: 228), sodass die Komitologie auch aus Effektivitätsgründen eingeführt wurde (Eriksen 2000: 60). Scharpfs Unterscheidung zwischen input- und outputorientierten Legitimationskonzepten zufolge war die Komitologie zu dieser Zeit hauptsächlich wegen ihres outputs legitim: Ganz im Sinne der Prinzipal-Agenten-Theorie konnten die Mitgliedsstaaten durch die Komitologie notwendige Bereiche auf die europäische Ebene überführen, ohne dabei die Kontrolle über ihre Verwaltungskompetenzen abzutreten (Müller-Brandeck-

Bocquet 1992: 169, Neyer 1999: 221, Vos 1999: 35). Die input-Legitimation dieses Verfahrens sollte zu diesem Zeitpunkt, wenn sie überhaupt Bestandteil der Debatte war, noch durch die Mitgliedsstaaten, also intergouvernemental, gesichert werden. An dieser Stelle wird die Möglichkeit zum Mehrheitsentscheid, wie oben beschrieben, sowohl im Ausschuss als auch im Rat höchst problematisch (König/Bräuniger 1997: 268, Kreile 1992a: IX). Im Ausschuss ist das Entscheiden mit Mehrheitsbeschluss problematisch, da Fachbeamte bestimmter Nationalstaaten übergangen werden können, sodass der zuständige Minister keinen Schatten der Hierarchie werfen kann, weil er überstimmt wurde. Dies kann bedeuten, dass die Mehrheit der Wähler in dem jeweiligen Nationalstaat nicht hinter der getroffenen Entscheidung stehen, der Minister sie aber trotzdem nicht wieder an sich nehmen kann (Höreth 1999: 49, Scharpf 1999: 24). Grund für die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss zu fassen war, die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zu garantieren (Höreth 1999: 49). Es wird also deutlich, dass bei der Einführung der Komitologie die Betonung auf der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und der Effektivität des Komitologieverfahrens lag, wobei eine Legitimation dementsprechend vor allem durch den output gegeben sein sollte.

Entsprechend dem intergouvernementalistischen Ansatz von Hoffmann und Moravcsik war es explizit die Entscheidung des Rates die Ausschüsse aus funktionalen Gründen einzusetzen (Eichner 2000: 13, Neyer 1999: 221). Da zu dieser Zeit das Europäische Parlament noch relativ unwichtig war kann diese Entwicklung nur aus der Sicht des Intergouvernementalismus und des „deliberativen Supranationalismus“ bewertet werden. Hier kann nun festgestellt werden, dass die Einführung der Komitologie der Dynamik beider Theorien entspricht. Für den „deliberativen Supranationalismus“ bedeutet die kleine Gruppe von nationalstaatlichen Experten, die über einen längeren Zeitraum an einem Problem arbeiten, die optimale Voraussetzung dafür, dass eine gemeinsame Lebenswelt geschaffen wird und somit deliberiert wird (Göler 2006: 35, Joerges/Neyer 1998: 222 ff.). Aus Sicht des Intergouvernementalismus und der Prinzipal-Agenten-Theorie bedeuten die Ausschüsse nationaler Experten zunächst ebenfalls die optimale Lösung, um den Prinzipal zu kontrollieren, eigene Positionen zu schützen und trotzdem via bargaining eine kooperative Lösung zu finden (Neyer 1999: 221). Allerdings wird die Dynamik der Theorie durch die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung, wie oben erläutert, zerstört, wodurch die legitimitätschaffende Wirkung des Intergouvernementalismus verringert wird (Kreile 1992a: IX). Das Einsetzen der Komitologieausschüsse entsprach demzufolge aus demokratietheoretischer Perspektive dem Intergouvernementalismus, wobei die Mehrheitsregel als Einschränkung gilt, und bot optimale Voraussetzungen für das Wirken des „deliberativen Supranationalismus“.

5.2. Der Komitologiebeschluss von 1987

Der nächste „Meilenstein“ in der Genese der Komitologie ist der Komitologiebeschluss von 1987, als erste Tat des Rates nach Inkrafttreten der EEA (Neyer 1999: 221). Erst jetzt wird auch die Position des Europäischen Parlaments bedeutend, da es 1979 zum ersten Mal direkt gewählt wurde und somit eine grundlegende Voraussetzung für den demokratischen Parlamentarismus gegeben wurde (Pelinka 1976: 45). Zwar war das EP seit Einführung der Komitologie-Ausschüsse gegen diese Praxis, allerdings hatte es keine Klagebefugnisse, sodass der Legalisierung durch den EuGH nichts im Wege stand (Joerges/Neyer 1998: 215).

Seinen Ursprung hat der Komitologiebeschluss in zwei Kommissionsmitteilungen und einem Vorfall im Jahr 1983. In diesem Jahr machte das EP Gebrauch von seinem Recht auf Mit-

wirkung bei der Festsetzung des Haushalts und nutzte die von Simon Hix (2000) und in Kapitel 4.2.3. genannten a priori Regeln (in diesem Fall tatsächlich ein budgetäres Limit), um die exekutive Macht der Kommission einzuschränken (65, 77). In anderen Worten forderte das Parlament die Haushaltsmittel für die Komitologie ein und verlangte einen Rechenschaftsbericht von der Kommission. In diesem Rechenschaftsbericht versprach die Kommission die Rationalisierung des komplex gewordenen Ausschusssystem (Wolfram 2009: 7) und richtete dieses Versprechen in einem Bericht an den Rat (Töller 2002: 238).

„Auf den Druck des Parlaments reagierte der Rat mit der erstmaligen formellen Ausformulierung von Regeln für den Einsatz von Komitologieverfahren in einem Beschluss vom 13. Juli 1987“ (Wolfram 2009: 7).

Diese Regeln des Komitologiebeschlusses von 1987 schlossen schließlich das Verfahren des Beratenden Ausschusses, das Schutzklauselverfahren, das Verwaltungsausschussverfahren sowie das Regelungsausschussverfahren ein und ergänzte die Unterscheidung zwischen Varianten (a) und (b) in den beiden letztgenannten Verfahren¹⁶. Außerdem legte der Komitologiebeschluss fest, dass die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission zum Regelfall werden sollte, es sei denn der Rat beschließt, die Entscheidung selbst zu treffen oder ein Ausschussverfahren zu verwenden (Töller 2002: 241).

Das Zustandekommen des Komitologiebeschlusses von 1987 ist aus demokratietheoretischer Sicht sehr interessant, da das EP dort zum ersten Mal seine Macht zeigte und eine Forderung durchsetzen konnte, entgegen der Hoffmannschen Theorie (Faber 2005: 93). Trotzdem bedeutete dieser Beschluss keine Stärkung der parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene (Joerges/Neyer 1998: 215). Aus Sicht des „deliberativen Supranationalismus“ dagegen kann der Beschluss wohl als ein erster Schritt in Richtung „Konstitutionalisierung“ der Komitologie gesehen werden, womit einer Forderung Joerges und Neyer (1998) entgegengekommen wurde (208, 215). Bezüglich des Intergouvernementalismus ist zu sagen, dass der Rat sich im Hinblick auf das Gesamtverfahren seine starke Position vorbehielt, da er weiterhin entscheiden konnte, welches der Verfahren eingesetzt werden sollte (Töller 2002: 242). Diese Entscheidungsmacht ist sehr wichtig, da die „Macht“ des Ausschusses je nach Verfahren variiert und das entsprechende Rekursverfahren unterschiedlich ausgestaltet ist¹⁷. Je nach Rekursverfahren hat der Rat eine verschieden starke Veto-Position und je nach Verfahren können andere demokratietheoretische Probleme eintreten.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Beschluss das Rekursverfahren im Regelungsausschussverfahren. Diesem Verfahren zufolge muss der Rat innerhalb von drei Monaten, nachdem der Ausschuss den Kommissionsvorschlag abgelehnt hat, eine anderslautende Entscheidung ein-

16 Im Verwaltungsausschussverfahren kann die Kommission (sie muss aber nicht) in Variante a) die Durchführung der Maßnahme um einen Monat verschieben, in diesem Zeitraum kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen, in Variante b) muss sie die Durchführung verschieben (höchstens drei Monate), in diesem Zeitraum kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen. Im Regelungsausschussverfahren muss die Kommission den Vorschlag an den Rat leiten. Variante a): Hat der Rat innerhalb der festgelegten Frist nicht mit qualifizierter Mehrheit einen Beschluss gefasst, erlässt die Kommission die Maßnahme. Variante b): Hat der Rat innerhalb des Zeitraumes keine Entscheidung getroffen, erlässt die Kommission die Maßnahme, es sei denn der Rat stimmt mit einfacher Mehrheit gegen den Vorschlag (ABl. EG Nr. L 197/34).

17 Im Verfahren des Beratenden Ausschusses (heute Beratungsverfahren) hat der Ausschuss nur eine beratende Funktion, der Rat kann gar nicht mehr eingreifen. Im Regelungsausschussverfahren (Regelungsverfahren) haben Ausschuss und Rat weitreichendere Kompetenzen (Töller 2002: 283 ff.).

stimmig beschließen¹⁸. Das Beschließen mit Konsens erscheint zunächst aus demokratietheoretischer Perspektive als Fortschritt gegenüber den Verfahren, die in den 60er Jahren eingeführt wurden, entsprechend den demokratietheoretischen Implikationen des Intergouvernementalismus. Allerdings impliziert das einstimmige Beschließen auch eine mögliche Handlungsunfähigkeit des Rates in diesem Verfahren, was laut Variante a) zur Folge hätte, dass die Kommission die Maßnahme, die der Ausschuss abgelehnt hatte, erlassen kann (Töller 2002: 85). Aus demokratietheoretischer Perspektive ist dies sehr problematisch, denn der dann erlassenen Kommissionsentscheidung fehlt jegliche Legitimationsgrundlage. In der Variante b) ist die Position des Rates wiederum gestärkt, da er die Maßnahme, falls sie an die Kommission zurückgehen sollte, mit der einfachen Mehrheit ablehnen kann. Zusammengefasst bedeutete dieser Komitologiebeschluss durch die Verpflichtung des Rates zur Delegation ein Plus an Effektivität für das Gesamtsystem der Komitologie (Töller 2002: 241). Das Rekursverfahren gewinnt durch die einstimmige Beschlussfassung zunächst an Legitimation, allerdings kann es durch die Handlungsunfähigkeit des Rates erwartungsgemäß insgesamt zu einer Verringerung der Legitimität der Entscheidung kommen. Zuletzt ist zu bedenken, dass es damals wie heute selten zum Rekurs kommt, sodass die demokratietheoretischen Konsequenzen, die sich aus dem Rekursverfahren ergeben zwar, wenn sie tatsächlich eintreten, maßgeblichen Einfluss haben, allerdings insgesamt kaum von großer Bedeutung sind.

5.3. Interinstitutionelle Vereinbarungen

Als Konsequenz der Ignoranz des Rates versuchte das EP vor dem EuGH gegen die Komitologie zu klagen (Vos 1999: 26). Als Folge dieser Klage kam es zum sogenannten „Plumb-Delors-Agreement“, welches das Recht auf Information des EP stärkte und die Kommission verpflichtete, dem Parlament alle Entwürfe, die sich auf normative Akte beziehen, zuzuleiten (Töller 2002: 256). Auch im darauffolgenden „Klepsch-Millan-Agreement“ verpflichtete sich die Kommission zur Information des EP.

Demokratietheoretisch bedeuten diese beiden interinstitutionellen Vereinbarungen eine Stärkung der parlamentarischen Demokratietheorie auf europäischer Ebene. Bis dato hatte das EP kein Recht auf Information, es konnte sich einzig in Konsultationen zum Sachverhalt äußern (Töller 2002: 239). Aus dieser Perspektive betrachtet war diese Entwicklung dringend nötig, denn das EP als Mitgesetzgeber muss auch die Macht über die Delegation von Durchführungsaufgaben haben (Wolfram 2009: 6). Mit dem Recht auf Information ist ein erster Schritt in diese Richtung getan worden, denn die Information ist Vorbedingung für Beteiligung an der Delegation und ohne Informationen kann die Kommission nur schwerlich kontrolliert werden. Ob das Recht auf Information und Konsultation ausreicht, um der Komitologie zu mehr input-Legitimität in Form der Beteiligung des EP zu verhelfen, bleibt allerdings zu bezweifeln. Zudem waren die Vereinbarungen *in praxi* unwirksam, denn die Kommission leitete nur sehr wenige Dokumente an das EP weiter, da Dokumente von weniger wichtiger Natur oder begrenzter Geltungsdauer und Vorschläge, deren Inhalte als geheim oder dringlich erachtet wurden, nicht an das EP zur Information weitergeleitet werden mussten (Töller 2002: 256). Außerdem machte der kurze Reaktionszeitraum, der dem EP nach Übersendung des Dokuments eingeräumt wurde die

18 Obwohl im Vertragstext steht, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmt, ist in diesem Fall Artikel 250 Absatz 1 EGV einschlägig, demzufolge der Rat Änderungen des Kommissionsvorschlages nur einstimmig verändern kann (Töller 2002: 285).

Vereinbarungen erfolglos (Vos 1999: 26). Diese Tatsachen belegen die Aussage Eicheners (2000), die in Kapitel 4.2.4. genannt wurde und sich auf die begleitende Kontrolle des Europäischen Parlaments bezieht. Er macht deutlich, dass die Parlamentarier nicht in der Lage seien, die Aufgaben der Komitologie zu begleiten, da sie zu wenige Fachkenntnisse besäßen (351).

Trotzdem gewann das EP mit der darauffolgenden Vereinbarung des *Modus Vivendi* (Abl. EG 1995 Nr. C 293/1) einen weiteren Kompetenzzuwachs. Laut EP war der Art. 202 EG-Vertrag¹⁹ nicht kompatibel mit Maßnahmen, die vom EP und Rat gemeinsam im neuen Verfahren der Mitentscheidung verabschiedet werden müssen (Art. 251 EG-Vertrag), sondern nur für solche, die allein vom Rat stammen (Lachmayer/Bauer 2008: 567). Als Konsequenz lehnte das Parlament jeden Vorschlag der Kommission, der im Kodezisionsverfahren verabschiedet werden musste, ab. Diese Entscheidungsblockade zwang den Rat mit der Kommission und dem EP zu verhandeln (Vos 1999: 26). Auch hier ist also, wie bei dem ersten Komitologiebeschluss, das Zustandekommen aus demokratietheoretischer Perspektive interessant, denn ein weiteres Mal wurde das intergouvernementale Gremium Rat von den von ihm selbst geschaffenen supranationalen Organen gezwungen zu handeln. Dies passt, wie oben erläutert, nicht in die Idee des Hoffmannschen Intergouvernementalismus (Faber 2005: 93 f.). Zentrale Punkte der Vereinbarung waren zum einen, dass das EP den Kommissionsvorschlag für alle im Kodezisionsverfahren verabschiedeten Rechtsakte unter den gleichen Voraussetzungen wie der Komitologieausschuss erhalten sollte (Abl. EG 1995 Nr. C 293/1). Des Weiteren soll die Kommission die Meinung des Europäischen Parlaments so weit wie möglich in Betracht ziehen. Eine weitere Besonderheit dieser Vereinbarung war, dass der Rat das EP im Falle eines Rekurses konsultieren muss, allerdings wurde nicht festgeschrieben, inwieweit er die Meinung des EP berücksichtigen muss (Vos 1999: 27, Abl. EG 1995 Nr. C 293/1).

Die letzte interinstitutionelle Vereinbarung vor dem Vertrag von Amsterdam war das „Samland-Williamson-Agreement“ von 1996. Diese Vereinbarung regelte, dass das EP alle Tagesordnungen der Verwaltungs- und Regelungsausschüsse erhalten sollte und dass es beantragen konnte, dass Vertreter von ihm an den Ausschusssitzungen teilnehmen können. Dies konnte jedoch nur eintreffen, wenn der Ausschuss diesem Antrag einstimmig zustimmt (Töller 2002: 259). Auch wenn es so scheint, als seien vor allem mit dem *Modus Vivendi* die Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten des EP gestiegen, so entspricht dieser Schein nicht den Tatsachen. Bradley (1999) beschreibt diese Vereinbarung mit den Worten: „(...) it could be read as indicating a failure to agree on the parameters of the dispute, with an acceptance of the fact that political life and legislative activity must nonetheless go on“ (72). Problematisch an den Konzessionen, die an das EP gemacht wurden, ist zum einen wieder, dass es im Europäischen Parlament nicht genügend Experten gibt, die den Vorschlag genauer bearbeiten können (Eichener 2000: 351), somit ist diese Maßnahme, der man einen „Parlamentarisierungsschub“ unterstellen kann, ineffektiv (Töller 2002: 258). Zum anderen müssen der Rat und die Kommission das EP zwar konsultieren, allerdings scheint dieser Punkt mehr Symbolpolitik zu sein, denn eine ernsthafte Bemühung, das Parlament stärker einzubeziehen (Töller 2002: 257). Im Hinblick auf das Samland-Williamson-Agreement ist des Weiteren kritisch zu fragen, wie realistisch es ist, dass der gesamte Ausschuss dafür stimmt, dass ein Vertreter des EP an den Ausschusssitzungen teilnehmen darf (Töller 2002:

19 Dieser Artikel regelte die Delegation von Durchführungsrechtsakten an die Kommission, wobei ausschließlich der Rat erwähnt wird: „(...) überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt [sic]“ (Abl. EG 2002 Nr. C 325/117, Art. 202).

259). Aus dem Blickwinkel der deliberativen Demokratie würde die Teilnahme eines Parlamentsmitglieds am Diskurs nämlich bedeuten, dass zumindest ein Akteur in der Runde kein Spezialist und nicht Teil der Problemlösungsgemeinschaft ist, sondern ein Akteur dabei ist, der möglicherweise normative Aspekte in die Diskussion einbringt, ohne das „beste Argument“ aus wissenschaftlicher Perspektive zu beachten (Eichener 2000: 223). Aus intergouvernementaler Perspektive ist der Punkt eines Vertreters des EP in dieser Vereinbarung noch zweckentfremdeter. Hier ist zum einen zu beachten, dass es um nationalstaatliche Verwaltungskompetenzen geht, bei denen das Europäische Parlament weder ein Mitspracherecht, noch eine Mitsprachemöglichkeit hat (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 169, Neyer 1999: 229, Eichener 2000: 351). Zum anderen sitzen in den Ausschüssen Vertreter der Nationalstaaten, was die Wahrscheinlichkeit, dass der Ausschuss für die Aufnahme eines MdEPs stimmt, auch aus dieser Perspektive gen Null tendieren lässt (Lachmayer/Bauer 2008: 566, Töller 2002: 259). Es bleibt an dieser Stelle also festzuhalten, dass das EP zwar öfter angehört werden muss, jedoch keine wirklichen Kompetenzen hinzugewinnt.

5.4. Der Komitologiebeschluss von 1999

Der *Modus Vivendi* hatte erklärtermaßen nur einen Übergangscharakter. Deshalb wurde die Komitologie während der Debatten im Vorfeld des Vertrages von Amsterdam wiederholt auf die politische Agenda gebracht. Hier konnte allerdings keine Einigung gefunden werden und man beschloss, „(...) eine Revision des Komitologiebeschlusses auf der Basis des bisherigen Art. 145 EGV (...)“ (Töller 2002: 261) durchzuführen. Der darauf folgende Vorschlag der Kommission beschrieb zwei Ziele des neuen Komitologiebeschlusses. Zunächst einmal sollten die Kriterien, nach denen die einzelnen Ausschussverfahren angewandt wurden, aufgestellt werden. Das zweite Ziel des Kommissionsvorschlages war die Vereinfachung der Komitologieverfahren (Töller 2002: 262). 1999 verabschiedete der Rat schließlich einen neuen Komitologiebeschluss. Zwar übernahm er den Vorschlag der Kommission, Kriterien für die Verwendung der einzelnen Verfahren einzuführen, allerdings sollten diese nicht, wie die Kommission gefordert hatte, verbindlich sein, sondern wurden zu unverbindlichen „Soll-Bestimmungen“ (Töller 2002: 264). Im Hinblick auf die Verfahren wurde zunächst die Unterscheidung zwischen Variante a) und b) der Verwaltungs- und Regelungsverfahren (vormals Verwaltungsausschuss- und Regelungsausschussverfahren) aufgehoben (ABl. EG 1999 Nr. L 184/24 f.). Von größerer Bedeutung, auch aus demokratietheoretischer Perspektive, ist jedoch nur die Modifizierung des Rekursverfahrens im Regelungsverfahren. Nun sollte der Rat den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit sowohl annehmen als auch ablehnen können (vorher musste er einstimmig entscheiden). Im Falle der Ablehnung des Vorschlags durch den Rat hat die Kommission im weiteren Verlauf verschiedene Optionen: Zum einen kann sie dem Rat den alten Vorschlag erneut vorlegen, zum anderen kann sie ihm einen geänderten Vorschlag vorlegen. Als dritte Möglichkeit sieht der Beschluss vor, dass die Kommission einen Vorschlag vorlegt, der im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden muss. Falls der Rat weder positiv noch negativ abgestimmt hat, wird die Maßnahme von der Kommission erlassen (Töller 2002: 298). Dabei wird dem Rat die Möglichkeit entzogen, die Maßnahme mit einer einfachen Mehrheit abzulehnen (Verfahren IIIb). Auch einige Vorschläge des Europäischen Parlaments wurden übernommen. So besteht gemäß Art. 8 des Beschlusses die Möglichkeit für das EP im Rahmen des Kodezisionsverfahren Bedenken bezüglich der Kompetenzüberschreitung der Durchführungsmaßnahme zu äußern, was im Extremfall zum Gesetzge-

ungsverfahren führen kann (Töller 2002: 298). Diese Bedenken kann das Europäische Parlament auch im Regelungsverfahren äußern, wenn es zum Rekurs kommt. Dass im Rekursfall die Möglichkeit besteht ein Gesetzgebungsverfahren zu eröffnen ist insofern als revolutionär zu betrachten,

„(...) als der Rat damit seine bisherige hartnäckige Wahrnehmung (oder Rhetorik), es handle sich bei einmal an die Komitologie delegierten Kompetenzen ein für alle Male um exekutive Kompetenzen, die folglich nicht in ein legislatives Verfahren zurückgeholt werden könnten, aufgegeben hat“ (Töller 2002: 298).

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist der Komitologiebeschluss von 1999 dementsprechend sehr interessant. Für das Gesamtsystem der Komitologie ist einerseits aus intergouvernementaler Perspektive bedeutend, dass die Kriterien, nach denen die einzelnen Verfahren verwendet werden, lediglich „Soll-Bestimmungen“ bleiben. Damit gibt der Rat, entsprechend dem intergouvernementalistischen Ansatz, die große Macht zu entscheiden, welches Verfahren verwendet wird, nicht vollends auf. Andererseits erhält die parlamentarische Demokratie einen Aufschwung, da das EP das Recht hat, Bedenken aufgrund einer Kompetenzüberschreitung zu äußern, mit der Konsequenz der Überführung der Maßnahme in ein Gesetzgebungsverfahren.

Die Modifizierung des Rekursverfahrens im Regelungsverfahren stellt, im Vergleich mit den Bestimmungen des ersten Komitologiebeschlusses, eine große Veränderung dar. Aus intergouvernementalistischer Perspektive ist diese Entwicklung zwiespältig zu bewerten. Zum einen ermöglichte das Entscheiden mit qualifizierter Mehrheit im Rekursverfahren beim Regelungsausschussverfahren dem Rat eine stärkere Vetoposition, da er handlungsfähiger ist (Härtel 2006: 224, 226, Höreth 1999: 49). Auf der anderen Seite stellte die Möglichkeit, nach einer Ablehnung des Rates oder der Äußerung des EP, die Maßnahme in ein normales Gesetzgebungsverfahren zu überführen, aus Sicht des Intergouvernementalismus und der Mitgliedsstaaten eine Einschränkung ihrer eigenen Position dar, denn sollte eine solche Situation eintreten, kann der Rat nicht mehr allein über die Durchführungsmaßnahme entscheiden, obwohl es sich tatsächlich um nationalstaatliche Verwaltungskompetenzen handelt (Jacqué 1999: 60). Aus Sicht des Europäischen Parlaments ist diese Entwicklung als Machtzunahme zu bewerten. Wenn auch nur in sehr beschränktem Maße – nur im Falle eines Rekurses im Regelungsausschuss beim Mitentscheidungsverfahren – hat das EP im Bereich des Regelungsverfahrens ein klassisches Parlamentsrecht gewonnen: Die Kontrolle der Exekutive (Schmidt 2006: 309, Scharpf 1999: 24). Wird also ein Durchführungsrechtsakt in ein Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung überführt, bedeutet dies einen Schritt in Richtung parlamentarischer Demokratie. Aus dem Blickwinkel des „deliberativen Supranationalismus“ bedeutet ein Rekurs im Allgemeinen, dass die Kommission nicht die beste Lösung gefunden hat, sodass der Ausschuss ihrem Vorschlag nicht zustimmt oder sich nicht dazu äußert. Ob dann die Übertragung dieser Entscheidung in ein Kodezisionsverfahren, bei dem Abgeordnete des Europäischen Parlaments an der Entscheidung beteiligt werden, die sich möglicherweise nicht mit der Materie befasst haben, der richtige Weg ist, bleibt aus dieser Sicht zu bezweifeln (Eichener 2000: 223, Joerges/Neyer 1998: 222f.).

Zusammengefasst bedeutet das neue Recht des EP ein Schritt in Richtung parlamentarischer Beteiligung und damit mehr input-Legitimation der Komitologie. Hier stellen sich nun die Probleme, die im Zusammenhang mit dem EP analysiert wurden und die zeigten, dass das Europäische Parlament nur eine geringe input-Legitimation besitzt. Für das Rekursverfahren ist in einer Zusammenfassung zunächst einmal bedeutend, dass der Rat nun nur noch eine qualifizierte Mehrheit benötigte, um den Kommissionsvorschlag abzulehnen (vorher brauchte einen Kon-

sens). Dadurch wird die Handlungsfähigkeit des Rates verbessert, sodass die Wahrscheinlichkeit, dass die Kommission eine Maßnahme erlassen kann, die der Ausschuss zuvor abgelehnt hat, verringert wird (Töller 2002: 298, Höreth 1999: 49). Dies hat, zumindest im Vergleich zu vorher, erwartungsgemäß eine Steigerung der Legitimität der getroffenen Entscheidung zur Folge, obwohl die Mehrheitsentscheidung im Rat ein Problem bleibt. Mit der Einbindung des EP im Rekurs durch das Gesetzgebungsverfahren wird der Versuch deutlich, auch dem Rekurs eine stärkere input-Legitimation zu geben. Insgesamt kann hier aber sowohl für das gesamte System als auch für den Rekurs wegen der stärkeren Einbindung des EP in Form eines Gesetzgebungsverfahrens erwartungsgemäß eine Abnahme der Effizienz (da das Verfahren voraussichtlich mehr Zeit in Anspruch nimmt) und möglicherweise auch der Effektivität eintreten (Joerges/Neyer 1998: 216).

5.5. Der Komitologiebeschluss von 2006

Der vorletzte „Meilenstein“ in der Genese der Komitologie ist der Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. EU 2006 Nr. L 200/11) (Komitologiebeschluss von 2006). Auch hier ist das Zustandekommen auf eine Blockade des Europäischen Parlaments zurückzuführen (Wolfram 2009: 9). Erneut setzte sich das EP also gegen Rat und Kommission durch. Gegenstand des neuen Beschlusses war die Einführung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle:

„Dieser Beschluss sollte geändert werden, um eine neue Modalität für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen aufzunehmen, nämlich das Regelungsverfahren mit Kontrolle, dass es dem Gesetzgeber gestattet, die Annahme eines Entwurfs von Maßnahmen mit der Begründung abzulehnen, dass der Entwurf über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder mit dem Ziel und dem Inhalt dieses Rechtsakts nicht vereinbar ist oder aber gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt“ (ABl. EU 2006 Nr. L 200/11).

Dieses neue Regelungsverfahren mit Kontrolle folgt den Bestimmungen des bisherigen Regelungsverfahrens, jedoch ermöglicht es Rat und Europäischem Parlament vor Annahme der Maßnahme, eine Kontrolle durchzuführen (AB. EU 2006 Nr. L 200/11). Das Verfahren ist dann anzuwenden, wenn der Basisrechtsakt verabschiedet wurde und

„Maßnahmen allgemeiner Tragweite angenommen werden (...), die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsakts bewirken, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen“ (Roller 2007: S. 233).

Wesentlich sind Bestimmungen, die eine politische Dimension im Sinne einer grundsätzlichen Ausrichtung haben. Unwesentlich sind solche, die eine normative und politische Dimension haben, wie bspw. die Anpassung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt, die aber eine Beteiligung des Europäischen Parlaments als Mitrechtsetzungsorgan rechtfertigen (Roller 2007: 232). Dem neuen Komitologiebeschluss zufolge soll nach negativer oder ausbleibender Stellungnahme des Ausschusses die Maßnahme an Rat und EP weitergeleitet werden. Der Rat hat dann zwei Monate Zeit, um eine Entscheidung zu treffen. Im Falle einer negativen Entscheidung seitens des Rates wird die Maßnahme nicht erlassen, im Falle einer positiven Entscheidung wird die Maßnahme an das EP weitergeleitet, das wiederum vier Monate Zeit hat, um eine Entscheidung zu treffen; lehnt es ab, wird der Erlass verhindert. Wenn die Entscheidung des Ausschusses positiv ist und dieser somit den Vorschlag der Kommission annimmt, wird die Maßnahme an Rat

und EP weitergeleitet, die drei Monate Zeit haben, um darüber zu entscheiden. Wenn eines der Organe die Maßnahme ablehnt, kann die Kommission nur einen geänderten Vorschlag vorlegen oder die Maßnahme in ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren überführen (Roller 2007: 232). Neu ist ebenfalls, dass das Verfahren angewendet werden muss, wenn die genannten Bedingungen zutreffen, es ist nicht nur eine „Soll-Bestimmung“ (Roller 2007: 233). Eine weitere Neuheit des Regelungsverfahrens mit Kontrolle ist demokratietheoretisch und vor dem Hintergrund der vorhergegangenen Analyse bedeutend. Bisher wurde der Rat erst „eingeschaltet“, wenn es zum Rekurs kam, das heißt, wenn der Ausschuss dem Vorschlag der Kommission nicht zustimmte oder keine Stellungnahme abgab. Im Falle einer Zustimmung des Ausschusses wurde der Rat mit dem Vorschlag nicht mehr befasst. Grund dafür war, wie beschrieben, aus funktionaler Sicht die Entlastung des Rates (Roller 2007: 233). Aus demokratietheoretischer Perspektive wurde dieses Verfahren unter dem Blickwinkel des Schattens der Hierarchie beleuchtet (siehe Kapitel 4.3.3.). Mit dem neuen Komitologiebeschluss allerdings wird der Rat auch bei Zustimmung der Ausschusses mit dem Vorschlag befasst: „Der als Ausnahme gedachte Rekurs ist damit zum Regelfall geworden und das Verfahren wird entsprechend komplexer“ (Roller 2007: 234).

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist insbesondere dieser letzte Komitologiebeschluss von herausragendem Interesse. Zunächst einmal ist zu vermerken, dass hier besonders betont wird, dass die Durchführungsbeschlüsse durchaus legislative Wirkungen entfalten können. Mit anderen Worten wird verdeutlicht, dass bspw. bei der Anpassung von Richtlinien an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, der Kommission in Zusammenarbeit mit der Komitologie weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse zukommen (Roller 2007: 231). So können Rat und Europäisches Parlament die Durchführungsmaßnahme nach Zustimmung des Ausschusses mit drei Argumenten verhindern: 1) Die Durchführungsmaßnahme geht über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Befugnisse hinaus, 2) sie ist nicht mit den Inhalten des Basisrechtsaktes vereinbar oder 3) sie verstößt gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit (ABl. EU 2006 Nr. L 200/12). Mit der Aufnahme dieses Problems in den Beschluss wird eine stärkere Kontrollposition des EP, entsprechend der parlamentarischen Demokratietheorie, bei den Komitologieentscheidungen gerechtfertigt, die im Mitentscheidungsverfahren delegiert wurden und bei denen es dazu kommt, dass der Durchführungsrechtsakt einen normativen oder politischen Charakter bekommt (Roller 2007: 232). Es stellt sich allerdings die Frage, wie effektiv die Kontrolle des EP wegen der möglichen Überforderung der Abgeordneten durch die teils sehr technischen Aufgaben ist (Eichener 2000: 223 ff., 351, Joerges/Neyer 1998: 216). Trotzdem hat dieser Beschluss für das Europäische Parlament die größte Machtzunahme bzgl. der Komitologie seit Einführung derselben zur Folge. Wenn auch nur auf den Bereich der im Mitentscheidungsverfahren delegierten Durchführungsbeschlüsse beschränkt, hat dieser Beschluss dem EP eine echte Vetoposition verschafft (Roller 2007: 232) und ermöglicht ihm nun die parlamentarische Kontrolle von Durchführungsrechtsakten. Wo bisher nur halbherzige Zugeständnisse an das EP gemacht wurden, ist mit diesem Komitologiebeschluss ein realer Schritt in Richtung parlamentarischer Demokratie unternommen worden. Dies erlaubt dem EP einen Schatten der Hierarchie im Bereich des Regelungsverfahrens mit Kontrolle zu werfen, da es sich über die Entscheidung des Ausschusses hinwegsetzen kann (Scharpf 1999: 24). Wie in Kapitel 4.2.4. gezeigt, ist die Wirkung des Schattens allerdings fraglich (Hix 2000: 66, Joerges/Neyer 1998: 211, 216, Eichener 2000: 223 ff., 351).

Auch die Rolle des Rates ist sowohl in Bezug auf das Zustandekommen, als auch in dem Beschluss selber sehr wichtig zu analysieren, wobei einige Widersprüche zwischen dieser Ent-

wicklung und der Theorie des Intergouvernementalismus auftreten. Zunächst stellt sich erneut der Widerspruch zwischen dem Intergouvernementalismus, demzufolge die Europäische Integration auf dem Willen der Nationalstaaten basiert, und der Tatsache, dass das Parlament sich gegen den Rat durchsetzte (Faber 2005: 93, Eichener 2000: 13, Moravcsik 1991: 48). Ein weiterer Widerspruch ist die Neuerung, dass der Rat im Regelungsverfahren mit Kontrolle nicht nur im Falle eines Rekurses mit dem Vorschlag befasst ist, sondern während des ganzen Prozesses, also auch, wenn der Ausschuss dem Vorschlag der Kommission zustimmt (Roller 2007: 233). Eigentlich ist diese Kontrollmöglichkeit des Rates nicht nötig, denn aus intergouvernementaler Sicht sind die Mitglieder der Ausschüsse Gesandte der Nationalstaaten, die dementsprechend nationalstaatliche Positionen vertreten. Demgegenüber hat das EP keine Vertreter im Ausschuss, sodass die Einführung einer Kontrollmöglichkeit im Falle einer Zustimmung des Ausschusses nur für das Europäische Parlament eigentlich ausgereicht hätte, um das Ungleichgewicht zwischen Rat und EP auszugleichen (Roller 2007: 234). Gerhard Roller (2007) vermutet dazu, dass der Rat dem EP kein Kontrollrecht zustehen wollte, das ihm selbst nicht zur Verfügung steht (234). Demokratietheoretisch zeigt dies nun wieder die starke intergouvernementale Macht des Rates. Denn trotz aller Machtzunahmen des EP und den damit verbundenen Autonomieverlusten des Rates bleibt dieser noch immer das entscheidende Kontrollorgan und der bestimmende Akteur in der Komitologie. Zunächst einmal hat das EP das Kontrollrecht nur bei Durchführungsakten, die im Ko-dezisionsverfahren verabschiedet wurden und bei denen ein Regelungsverfahren mit Kontrolle notwendig ist. Des Weiteren wird nach negativer Stellungnahme des Ausschusses zuerst die Meinung des Rates bedeutend; erst wenn der Rat der Maßnahme zustimmt, kann sich das EP auch äußern. Dies gibt dem EP zum einen die Möglichkeit, länger über die Maßnahme nachzudenken, andererseits kann es sich aber nicht mehr positiv äußern, wenn der Rat die Maßnahme ablehnt und diese somit endgültig verhindert ist. Zuletzt muss das Europäische Parlament im Falle einer ablehnenden oder ausbleibenden Stellungnahme des Ausschusses seine Ablehnung des Rechtsaktes mit den oben genannten drei Argumenten begründen können (Art. 5a Abs. 4), der Rat hingegen braucht nur eine qualifizierte Mehrheit gegen den Vorschlag, muss seine Entscheidung aber nicht begründen (Art. 5a Abs. 4).

Aus dem Blickwinkel des „deliberativen Supranationalismus“ muss dieser Komitologiebeschluss wohl eher kritisch betrachtet werden. Schließlich wird der Theorie zufolge in den Ausschüssen solange deliberiert, bis das beste Argument aus wissenschaftlicher Perspektive gewinnt und die beste Lösung gefunden wurde (Göler 2006: 31 ff.). Die Akteure in der Komitologie entfernen sich dazu auch von nationalen Präferenzen, damit am Ende der Debatte alle Teilnehmer von dem Ergebnis überzeugt sind, da es eben die beste Lösung ist (Joerges 1999b: 320, Bessette 1994: 46 ff., Hüller 2005: 3). Durch die Blockademöglichkeiten des Rates vor Annahme der Maßnahme und nach Zustimmung des Ausschusses, bei dem allen Teilnehmern aus intergouvernementalistischer Perspektive ein utilitaristisches Verhalten entsprechend dem eigenen Kosten-Nutzen-Kalkül unterstellt wird (Kohler-Koch/Conzelmann/ Knodt 2004: 84) sowie des EP, das zumindest traditionell von parteipolitischen cleavages dominiert ist (Pelinka 1976: 56), wird dieser Prozess des Deliberierens unterlaufen. Stimmen nationalstaatliche Interessen oder die Mehrheit des Parlaments nicht mit der in der Komitologie, nach langen Diskussionen gefundenen, „besten Lösung“ überein, so wird die Entscheidung des Ausschusses ignoriert.

Das Rekursverfahren verliert in diesem Beschluss an Bedeutung. Wichtiger, auch aus demokratietheoretischer Perspektive, ist die Kontrollmöglichkeit vor Annahme der Maßnahme der zwei Legislativorgane. Obwohl EP und Rat einen von drei guten Gründen nennen müssen, um

die Kontrolle durchzuführen, kann angesichts der input-orientierten Probleme des EP und seiner eher kontraproduktiven Kontrolle, der problematischen Möglichkeit zur Mehrheitsentscheidung im Rat und der verringerten Stellung des Ausschusses ein Rückgang der output-orientierten Legitimation des Verfahrens vermutet werden. Zudem ist eine Verringerung der Effizienz des Verfahrens nicht unwahrscheinlich. Für das Gesamtsystem der Komitologie bedeutet diese Kontrollmöglichkeit außerdem, dass die Mitglieder im Ausschuss nicht nur an die Weisungen ihrer Minister gebunden sind (Härtel 2006: 2296), sondern, entsprechend dem Schattens der Hierarchie, indirekt auch von den Abgeordneten abhängig sind. Somit müssen sie sich nicht nur gegenüber dem Fachminister rechtfertigen, sondern es kann auch dazu kommen, dass sie sich gegenüber dem EP rechtfertigen müssen. Aus einer input-orientierten Perspektive entspricht dies eben dem Ziel des Parlamentarismus (Pelinka 1976: 45), allerdings widerspricht es dem Ziel des Einsetzens der Komitologie, welches die effiziente und effektive Entscheidungsfindung über technisch detaillierte Fragen war (Joerges/Neyer 1998: 216, Töller 2002: 237, Eriksen 2000: 60).

5.6. Der Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon bzw. der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. EU. 2008 C 115/47) ändert die Bestimmungen zur Komitologie ein weiteres Mal in relativ großem Umfang. Die erste, ganz hervorstechende, Neuerung ist, dass in Zukunft zwischen delegierten Rechtsakten auf der einen und Durchführungsrechtsakten auf der anderen Seite unterschieden wird (Streinz 2008: 191). Nur bei Rechtsakten, die in einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, können Rat und EP der Kommission die Befugnis übertragen, „(...) Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen“ (Art. 290, Abs. 1 AEUV), sogenannte „delegierte Rechtsakte“. Für wesentliche Aspekte ist eine Befugnisübertragung ausgeschlossen (Streinz 2008: 193). Die Befugnis kann nur unter folgenden Bedingungen übertragen werden: Rat und Europäisches Parlament können die Übertragung ohne Begründung widerrufen und der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn keines der zwei Organe Einwände dagegen erhebt (Art. 290, Abs. 2 AEUV). Besonders in diesem Zusammenhang ist die neue Stellung des Europäischen Parlaments, da es hier dem Rat gleichgestellt ist (Gerken/Holtz/Schick 2003: 668). Der Geltungsbereich des Art. 290 AEUV ist deckungsgleich mit dem Geltungsbereich des Regelungsverfahrens mit Kontrolle und kann somit „(...) als Fortschreibung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle angesehen werden“ (Sohn/Koch 2010: 10). Art. 291 Abs. 1 AEUV stellt klar, dass die Durchführung von Gemeinschaftsrecht den Mitgliedsstaaten vorbehalten ist. Wenn allerdings EU-weite, einheitliche Durchführungsregeln notwendig sind, kann laut Art. 291 Abs. 2 AEUV die Kommission und ausnahmsweise der Rat ermächtigt werden, Durchführungsrechtsakte zu erlassen. Für die Durchführungsrechtsakte legen EP und Rat via ordentlichem Gesetzgebungsverfahren die Modalitäten für die Kontrolle fest²⁰.

Auch die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon über die Durchführungsbestimmungen sind aus demokratietheoretischer Perspektive interessant. Zunächst einmal lässt sich festhalten, dass die Komitologie einen ganz neuen Charakter bekommen wird (Vos 2004: 111 ff.).

20 An dieser Stelle sei verwiesen auf den aktuellen Stand der Debatte: Vorschlag KOM (2010) 83 vom 9. März 2010 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

Durch die neue Unterscheidung wird zum einen das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative hervorgehoben. Im Art. 291 AEUV handelt es sich um rein exekutive Befugnisse, die an die Kommission übertragen werden, im Artikel 290 AEUV handelt es sich um quasi-legislative Befugnisse (KOM (2009) 673 endg.). Außerdem wird dem Prinzip der Gewaltenteilung zwischen den zwei Ebenen Rechnung getragen. Bisher wurde die Komitologie durch eine Verschränkung von supranationaler Ebene (Kommission) und nationaler Ebene (Ausschüsse) gekennzeichnet (Wolfram 2009: 17). Mit der Aussage, dass Durchführungsrechtsakte grundsätzlich auf mitgliedstaatlicher Ebene erlassen werden sollen, wird deutlich gemacht, dass die Durchführung von EU-Recht ein mitgliedstaatliches Recht ist und dass sie „(...) gar kein Gegenstand delegierter Rechtsetzung sein kann“ (Wolfram 2009: 17). Diese Aussage entspricht der Einstellung, die der Rat seit Einführung der Komitologie pflegt (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 169, Neyer 1999: 221) und eine Stärkung des Intergouvernementalismus bedeutet. Allerdings, so schränkt Dieter Wolfram (2009) ein, dürfte der Art. 291 Abs. 1 AEUV kaum mehr als zur Klarstellung dienen, denn das Bedürfnis nach einer Koordinierung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts wird auch weiterhin bestehen bleiben, sodass auch in Zukunft mit einer großen Zahl von Rechtsakten zu rechnen ist, bei denen die Koordinierung erforderlich sein wird (17). Art. 291 Abs. 2 und 3 AEUV legen die Rechtsgrundlagen für einheitliche Durchführungsrechtsakte fest. Auf den ersten Blick erscheint es, als solle die Kontrolle folgend dem aktuellen Komitologie-Beschluss erfolgen (Gundel 2008: 912, Vos 2004: 114), allerdings sagt der Artikel explizit, dass die Kontrolle durch die *Mitgliedsstaaten* erfolgen soll, sodass weder das Europäische Parlament noch der Rat Kontrollrechte im Bereich der Durchführungsrechtsakte haben (Gundel 2008: 912, Sohn/Koch 2010: 12).

Wenn Rechtsakte, die heute im Regelungsverfahren mit Kontrolle entschieden werden, in Zukunft als delegierte Rechtsakte erlassen werden (Gundel 2008: 912), bedeutet dies einen Machtzuwachs für das EP und damit eine Stärkung der parlamentarischen Demokratietheorie, denn gemäß Art. 290 AEUV hat das EP im Bereich der delegierten Rechtsakte die gleichen Rechte wie der Rat. Bisher musste das EP im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle eine Begründung geben, um den Rechtsakt zu blockieren (ABl. EU 2006 Nr. L 200/11). Diese Begründung ist jetzt nicht mehr nötig. Die Konsequenz daraus ist, dass auch politische Gründe oder eventuell Gründe der Uninformiertheit dazu führen können, dass das EP den delegierten Rechtsakt widerruft, was dementsprechend einen Rückgang der durch den output erzielten Legitimation zur Folge hätte (Raschauer 2008: 67). Für das EP bedeutet Art. 290 AEUV dementsprechend weitreichende und wirksame Kontrollmöglichkeiten und Art. 291 dagegen keine Möglichkeiten zur Kontrolle.

Aus Sicht des „deliberativen Supranationalismus“ sind die, mit dem Vertrag von Lissabon einhergegangenen, Veränderungen dementsprechend als sehr zwiespältig zu bewerten. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission im Bereich der delegierten Rechtsakte auch in Zukunft auf Experten der Nationalstaaten und damit auf Ausschüsse zurückgreifen muss (Wolfram 2009: 18). Wenn dem so ist, wird das Problem, das sich mit dem Komitologiebeschluss von 2006 schon abzeichnete, verschärft: Die im Ausschuss nach langer Deliberation gefundene „beste Lösung“ kann sehr leicht nicht der im Europäischen Parlament bestimmenden Mehrheit entsprechen oder Gründe der Uninformiertheit zur Blockade führen. Im Bereich der Durchführungsrechtsakte jedoch könnte sich die Situation aus Sicht des „deliberativen Supranationalismus“ verbessern, denn kein anderes Organ kann hier Kontrollansprüche geltend machen; zudem sind Komitologie-Ausschüsse vorgesehen (Gundel 2008: 912, Wolfram 2009: 17, Sohn/Koch 2010:

12). Aus diesem Grund kann sich der „deliberative Supranationalismus“ im Bereich der Durchführungsrechtsakte frei entfalten.

Eine demokratietheoretische Bewertung der Änderungen des Vertrages von Lissabon in Bezug auf die Komitologie aus intergouvernementaler Perspektive ist ebenso ambivalent. Im Hinblick auf die Bestimmungen zu den delegierten Rechtsakten ist zu attestieren, dass es scheint, als haben die Mitgliedsstaaten der Forderung der Kommission, delegierte Rechtsakte ihr zu überlassen, nachgegeben (Wolfram 2009: 17). Zudem werden dem EP weitreichende Interventionsmöglichkeiten eingeräumt. Obwohl dem Rat selbst auch diese Möglichkeiten zugesprochen werden, bleibt die Frage bestehen, in welchem Umfang er die Ressourcen aufbringen kann, mit denen er die Kommission nun kontrollieren kann, denn die Komitologie wurde aus ebendiesem Grund eingeführt (Gerken/Holtz/Schick 2003:10). Dementsprechend ist aus intergouvernementaler Sicht eindeutig ein Rückschritt in Bezug auf die Kontrolle der Kommission zu erkennen. Es kann allerdings aus dieser Perspektive argumentiert werden, dass es sich hier lediglich um nicht wesentliche Vorschriften handelt, sodass es explizit der Wille des Rates war, diese der Kommission aus Effizienzgründen zu überlassen. In Anbetracht der Bestimmungen zu den Durchführungsrechtsakten stellt sich eine andere Situation dar. Zunächst einmal wird in Art. 291 Abs. 1 AEUV klar geregelt, dass Durchführungsbestimmungen Angelegenheit der Mitgliedsstaaten sind. Wie schon beschrieben, entspricht dies der Argumentation des Rates und der Mitgliedsstaaten (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 169, Neyer 1999: 221). Zudem enthält dieser Artikel Bestimmungen für die einheitliche Koordinierung von Durchführungsbestimmungen, die den aktuell bestehenden Komitologieverfahren entsprechen (Streinz 2008: 193), allerdings ohne dem EP Kontrollrechte zuzugestehen (Gundel 2008: 912). Hier behalten die Mitgliedsstaaten (nicht der Rat) also ihre zentrale Rolle, die ihnen dem Intergouvernementalismus entsprechend zusteht.

Die Bestimmungen des Vertrages sind dementsprechend je nach Artikel unterschiedlich zu bewerten. Der Art. 291 AEUV stärkt ganz klar den Intergouvernementalismus und den „deliberativen Supranationalismus“. Dadurch wird sowohl der input-Legitimität der Nationalstaaten (unter dem Vorbehalt der Mehrheitsregel) und der output-Legitimation der Komitologieverfahren Wertschätzung entgegengebracht. Der Art. 290 bedeutet vor allem eine Stärkung der parlamentarischen Demokratietheorie und der damit verbundenen europäischen input-Legitimation. Dadurch kann es, wegen der fehlenden Parlamentsrechte und gemeinsamen Identität, zu einem Rückgang der Legitimation durch den output kommen. Für beide Artikel muss allerdings vermerkt werden, dass sie voraussichtlich die Effizienz des Systems wieder steigern werden.

6. Schlussbetrachtung und Ausblick

Um nun auf die Frage zurückzukommen, in welcher Form die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon einen Bruch in der demokratiethoretischen Entwicklung darstellt, soll eine kurze Zusammenfassung dessen, was im vorgegangenen Kapitel analysiert wurde, folgen. Das Ausschusswesen war zu der Zeit seiner Einsetzung durch den Intergouvernementalismus geprägt. Zusätzlich bot es die optimalen Voraussetzungen für den „deliberativen Supranationalismus“. Das Ziel, das mit der Komitologie erreicht werden sollte, war, neben anderen, der Gemeinschaft zu einem effizienteren und effektiveren Entscheiden zu verhelfen. Diese Gründe zeigen die Betonung der Legitimationsbeschaffung durch den output. Mit dem ersten Komitologiebeschluss von 1987 schließlich setzte eine neue Entwicklungslinie, wenn auch erst zögerlich, ein. Das Europäische Parlament gewann langsam an Bedeutung und konnte seine Forderung nach einer Rationalisierung der Verfahren durchsetzen. In dieser Etappe ist besonders das Rekursverfahren mit der Konsequenz in den Vordergrund gerückt worden, dass es in einem bestimmten Verfahren zur Handlungsunfähigkeit des Rates kommen konnte und die Kommission dementsprechend die Maßnahme, die der Ausschuss vorher abgelehnt hatte, erlassen konnte. Dies muss als Widerspruch zu allen Gründen für das Einsetzen der Komitologie gesehen werden. Die Entwicklungslinie, die mit diesem ersten Beschluss einsetzte, setzt sich auch in den interinstitutionellen Vereinbarungen fort. Das EP erhält Informationsrechte, eine Grundvoraussetzung für die parlamentarische Kontrolle der Komitologie und der Kommission. Die Komitologiebeschlüsse von 1999 und 2006 schließlich erweiterten die Rechte des Europäischen Parlaments schrittweise, wobei der Intergouvernementalismus und der „deliberative Supranationalismus“ ins Hintertreffen gerieten. Das EP wird zu einem, mit weitreichenden Rechten ausgestatteten, Veto-Player.

Zusammengefasst bedeutete die Entwicklung der Komitologie aus demokratiethoretischer Perspektive bis zum Beschluss von 2006 einen Rückgang der optimalen Voraussetzungen für ein Funktionieren des „deliberativen Supranationalismus“ und den damit verbundenen demokratiethoretischen Implikationen sowie eine Tendenz zu mehr input-Legitimation der Komitologie durch eine Stärkung der parlamentarischen Demokratie. Vom Ursprungsziel, den Rat zu entlasten und einheitliche Entscheidungen auf europäischer Ebene effizient und effektiv zu gestalten, entfernte man sich mit jedem Entwicklungsschritt. Zudem verloren die Ausschüsse und die in ihnen getroffenen Entscheidungen immer weiter an Einfluss. Angesichts der Probleme, die sich mit dem Europäischen Parlament auch in Bezug auf sein Verhältnis zur Komitologie ergeben (Joerges/Neyer 1998: 16, Eichener 2000: 223, 351) und angesichts der positiven Eigenschaften, die laut Joerges und Neyer (1998) die Ausschüsse ausmachen, muss diese Entwicklung als negativ angesehen werden!

An dieser Stelle wird der Vertrag von Lissabon und konkret die Art. 290 und 291 AEUV bedeutend. Hier fand, wie oben beschrieben, eine komplette Neuordnung der Komitologie statt. Dieses geschah vermutlich vor dem Hintergrund, dass die Voraussetzungen, die vor allem der letzte Komitologiebeschluss schuf, ein reibungsloses, effizientes und effektives Problemlösen erschwerten. Die Unterscheidung in quasi-legislative (Art. 290 AEUV) und exekutive (Art. 291 AEUV) Rechtsakte machte ganz deutlich, welche Rechtsakte von welchem Organ kontrolliert und delegiert werden müssen (KOM (2009) 673 endg.): Das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber bekommt die ihm, laut parlamentarischer Demokratie, zustehende gleiche Stel-

lung wie der Rat in Bezug auf die delegierten Rechtsakte (Art. 290). Sieht man im Art. 290 AEUV eine Fortführung des bisherigen Regelungsverfahrens mit Kontrolle (Sohn/Koch 2010: 10), so kann in diesem Artikel auch eine Fortführung der bisherigen demokratiethoretischen Entwicklung der Komitologie gesehen werden: Das EP erhält mehr Kompetenzen, wodurch der parlamentarischen Demokratietheorie eine größere Bedeutung beigemessen wird. Das EP hat nun den großen Vorteil, dass es keine Begründung mehr dafür geben muss, wenn es einen Vorschlag ablehnt (Raschauer 2008: 67). Auch hier ist also, wie in der bisherigen Genese, eine Tendenz zu einer größeren Bedeutung der input-Legitimation, einhergehend mit einer möglicherweise geringeren Effektivität und Effizienz des Verfahrens erkennbar.

Der konkrete Bruch mit der Entwicklungstendenz des Ausschusswesens wird aber erst in Artikel 291 AEUV begangen. Im Bereich der Durchführungsrechtsakte haben ausschließlich die Mitgliedsstaaten in Form der Komitologie ein Recht auf Kontrolle: „Um weiterhin eine wirksame Kontrolle der Kommission zu gewährleisten, müsste die Kommission deshalb zwingend an die mit qualifizierter Mehrheit getroffene Stellungnahme des Ausschusses gebunden sein“ (Sohn/Koch 2010: 12). Die mit diesem Artikel einhergegangene Veränderung kann also aus demokratiethoretischer Perspektive als Rückschritt zum Beginn der Komitologie angesehen werden. Auch hier ist im Hinblick auf die Mitgliedsstaaten und den Intergouvernementalismus einzuschränken, dass im Ausschuss die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung besteht. Für den „deliberativen Supranationalismus“ sind die perfekten Voraussetzungen gegeben, sodass dieser auch Auswirkungen auf die europäische Gesetzgebung haben kann. Grund dafür ist, dass es keine Vetoplayer mehr gibt. Einzig die Mitgliedsstaaten könnten Einfluss auf die Debatte haben und zwar dadurch, dass sie den Druck auf ihre Beamten im Ausschuss erhöhen, sodass diese die vorgegebenen Präferenzen nicht flexibel halten können. Dass in den Ausschüssen deliberiert wird hat aber, wie beschrieben, nicht nur zur Folge, dass das „beste Argument“ gewinnt, sondern auch, dass die fachliche Kompetenz der Akteure während der Diskussionen gestärkt wird (Joerges/Neyer 1998: 222 f.). Weicht das Ergebnis von den Weisungen an einen Komitologie-Beamten ab, so kann er seinem Vorgesetzten dies mit sachlichen und guten Argumenten erklären, die seine Position stärken (Joerges/Neyer 1998: 222 f.). Außerdem müssen die Minister die Weisungen oft vage halten (Härtel 2006: 229). Aus Sicht des „deliberativen Supranationalismus“ ist die Kontrolle der Mitgliedsstaaten demzufolge nicht als allzu problematisch zu bewerten.

Ob dieser letzte Entwicklungsschritt sinnvoll war, liegt daher ganz im Auge des Betrachters. Für starke Verfechter input-orientierter Legitimationskonzepte ist Art. 291 sicherlich ein Dorn im Auge. Aus der output-Perspektive erscheint dagegen der Art. 290 als nicht zweckmäßig. Eine abschließende Bewertung der Implikationen der mit dem Vertrag von Lissabon einhergegangenen Veränderungen kann aufgrund fehlender Detailregelungen zur Übertragung von Befugnissen und zu den Kontrollmöglichkeiten noch nicht endgültig gegeben werden. Trotzdem lassen sich einige Aspekte wiederfinden, die zeigen, dass die EU möglicherweise aus den vorherigen Problemen in Bezug auf die Komitologie gelernt hat. Dazu ist es wichtig zu vermerken, dass vor allem dem Aspekt der Verfahrens-Effizienz mit dem Vertrag von Lissabon große Bedeutung beigemessen wurde (KOM (2009) 673 endg.). Dies stellt einen positiven Schritt im Vergleich zu den bisherigen Maßnahmen dar. Zudem wird klar, auch in Bezug auf die jeweiligen Kompetenzen, zwischen quasi-legislativen und exekutiven Aufgaben unterschieden. Diese Trennung ist um einiges klarer gezogen, als es im Beschluss von 2006 gemacht wurde. Dieser Schritt zeigt einen möglichen Lernprozess der EU auf und trägt einerseits dem Problem Rechnung, dass „(...) sensible politisch-normative Fragen (...)“ (Joerges/Neyer 1998: 229) nicht ausschließlich an Experten-

gremien weitergeleitet werden dürfen, die politisch nicht verantwortlich sind. Diesem Problem wurde mit dem Art. 290 AEUV entgegengekommen, demzufolge die beiden europäischen Legislativorgane als gleichberechtigte Prinzipale gegenüber der Kommission auftreten. Sicherlich bleiben hier die bisher aufgezählten Probleme, die sich mit einer Kontrollmöglichkeit des EP ergeben, bestehen. Wenn es sich andererseits jedoch ausschließlich um exekutive Fragen handelt, die nur die Nationalstaaten und ihre Verwaltungen betreffen, wird dem Problem des effizienten und effektiven Problemlösens Rechnung getragen. Da Verwaltungsaufgaben nationalstaatliche Aufgaben sind, wird auch hier eine genaue Kompetenzzuschreibung vorgenommen. Da die Mitglieder in den Ausschüssen voraussichtlich nicht gewählte Fachbeamte der Ministerien bleiben werden, wird in diesem Bereich die Legitimation der Entscheidungen durch den output gewährleistet.

Schlussendlich bleibt zu sagen, dass auch mit dem Vertrag von Lissabon nicht alle Kritikpunkte aus dem Weg geräumt werden konnten. Der Grund dafür ist, dass die Theorien noch immer in einigen Punkten defizitär bleiben. Dieser Sachverhalt wird auch nicht durch einen weiteren Vertrag gelöst werden können, denn eine gemeinsame Identität aller Europäer, die die demokratietheoretische Bewertung der EU erleichtern würde, wird sich erst im Laufe der Jahre entwickeln. Trotzdem lassen die Modifizierungen des Vertrages eine Anpassung an die Besonderheiten der EU als System sui generis erkennen und können daher zunächst als positiv bewertet werden.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (2003): Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie. In: Klein et. al.: 31-54.
- Abromeit, Heidrun / Schmidt, Thomas (1998): Grenzprobleme der Demokratie: konzeptionelle Überlegungen. In: Kohler-Koch (1998): 293-320.
- Andersen, Svein S. / Eliassen, Kjell A. (Hrsg.): The European Union: How Democratic Is It? London u.a.: Sage.
- Azzi, Guisepe Ciavarini (1999): Comitology and the European Commission. In: Joerges / Vos (1999): 51-58.
- Bach, Maurizio (1999): Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa (Campus Forschung Band 751). Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- Benz, Arthur (1998): Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept. In: Kohler-Koch (1998): 345- 368.
- Benz, Arthur / Broschek, Jörg (2010): Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme und Lösungen. Internationale Politikanalyse der FES, Berlin.
- Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07084.pdf>
- Letzter Zugriff: 06.09.2010.
- Bessette, Joseph M. (1994): The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy & American National Government. Chicago: University of Chicago Press.
- Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel (2005): Die Europäische Union. Europarecht und Politik. Baden-Baden: Nomos (6).
- Böhret, Carl / Wewer, Götrik (Hrsg.) (1993): Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Herman Hartwich zum 65. Geburtstag. Opladen: Leske + Budrich.
- Bradley, Kieran St Clair (1999): Institutional Aspects of Comitology: Scenes from the Cutting Room Floor. In: Joerges / Vos (1999): 71-93.
- Checkel, Jeffrey T. (2000): Bridging the Rational-Choice / Constructivist Gap? Theorizing Social Interaction in European Institutions. ARENA Working Papers, WP 00/11.
- Verfügbar unter: http://www.arena.uio.no/publications/wp00_11.htm
- Letzter Zugriff: 06.09.2010.
- Cini, Michelle (Hrsg.) (2007): European Union Politics. Oxford: OUP.
- Closa, Carlos (1998): European Union citizenship and supranational democracy. In: Weale / Nentwich (1998): 172-186.
- Christiansen, Thomas / Kirchner, Emil (Hrsg.) (2000): Committee Governance in the European Union. Manchester / New York: Manchester University Press.
- Dehousse, Renaud (1999): Towards a Regulation of Transitional Governance? Citizen's Rights and the Reform of Comitology Procedures. In: Joerges / Vos (1999): 109-127.
- De Zwaan, Jaap W. / Jans, Jan H. / Nelissen, Frans A. / Blockmans, Steven (Hrsg.) (2004): The European Union. An Ongoing Process of Integration. Liber Amorum Alfred E. Kellermann. Den Haag: TMC Asser Press.

- Eichener, Volker (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske + Budrich.
- Elster, Jon (1998a): Introduction. In: Elster (1998b): 1-18.
- Elster, Jon (1998b): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (2000): *Deliberative Supranationalism in the EU*. In: Eriksen / Fossum (2000): 42-64.
- Eriksen, Erik Oddvar / Fossum, John Erik (Hrsg.) (2000): *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London / New York: Routledge.
- Euchner, Walter (1977): *John Locke. Zwei Abhandlungen über die Regierung* (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 213). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Euchner, Walter (1996): *John Locke zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, KOM (2009) 673 endg., Brüssel.
- Europäisches Parlament, Rat, Kommission (1995): *Modus Vivendi vom 20. Dezember 1994 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission betreffend die Maßnahmen zur Durchführung der nach dem Verfahren des Artikels 189 b EG-Vertrag erlassenen Rechtsakte: ABl. EG 1995 Nr. C 293/1*.
- Evans, Peter B. / Jacobson, Harold K. / Putnam, Robert D. (Hrsg.) (1993): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics* (Studies in international political economy; 25). Berkeley / Los Angeles / London: University of California Press.
- Faber, Anne (2005): *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse* (Forschungen zur Europäischen Integration, Band 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.
- Fischer, Klemens H. (2008): *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*. Baden-Baden / Wien / Bern: Nomos / Verlag Österreich GmbH / Stämpfli Verlag AG.
- Fishkin, James S./Laslett, Peter (Hrsg.) (2003): *Debating Deliberative Democracy* (Philosophy, Politics and Society 7). Oxford/Melbourne/Berlin: Blackwell Publishing.
- Gehring, Thomas (1997): *Die Europäische Union: Legitimationsstrukturen eines Regimes mit föderativen Bestandteilen*. In: Wolf (1997): 125-154.
- Gehring, Thomas (1999): *Bargaining, Arguing and Functional Differentiation of Decision-making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation*. In: Joerges / Vos (1999): 195-218.
- Gerken, Lüder / Holtz, Marco / Schick, Gerhard (2003): *Reform der Komitologie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*. Wirtschaftsdienst, 10.
- Verfügbar unter: www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=416
- Letzter Zugriff: 06.09.2010.
- Göler, Daniel (2006): *Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002 – 2003* (Europäische Schriften 84). Baden-Baden: Nomos.

- Graf von Westphalen, Raban (2007): John Locke, Two Treatises of Government, London 1690. In: Kailitz (2007): 259-262.
- Guggenberger, Bernd / Offe, Claus (1984a): Politik aus der Basis – Herausforderungen der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie. In: Guggenberger / Offe (1984b): 8-19.
- Guggenberger, Bernd / Offe, Claus (Hrsg.) (1984b): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gundel, Jörg (2008): Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an das im Vertrag vorgesehene System für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, Anm. zur Entscheidung des EuGH vom 6.5.2008, Rs. C-133/06, Parlament/Rat. In: Juristische Arbeitsblätter 40. 12. 910-912.
- Gusy, Christoph (1984): Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat. In: Guggenberger / Offe (1984b) 61-82.
- Habermas, Jürgen (1981a): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1981b): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1993): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp (3).
- Härtel, Ines (2006): Handbuch Europäische Rechtsetzung. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Hix, Simon (2000): Parliamentary oversight of executive power: what role for the European Parliament in comitology. In: Christiansen / Kirchner (2000): 62-97.
- Hoffmann, Stanley (1963): Discord in community: The North Atlantic Area as a Partial International System. In: International Organization 17. 3. 521-549.
- Hoffmann, Stanley (1964b): Europe's Identity Crisis: Between the Past and America. In: Daedalus 93. 4. 1244-1297.
- Hoffmann, Stanley (1965): The European Process at Atlantic Crosspurposes. In: Journal of Common Market Studies 3. 2. 85-101.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: Daedalus 95. 3. 862-915.
- Hoffmann, Stanley (1975): Notes on the elusiveness of modern power. In: International Journal, Vol. 30, No. 2, 183-206.
- Hoffmann, Stanley (1982): Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. In: Journal of Common Market Studies 21. 1. 21-37.
- Holzinger, Katharina (2001): Kommunikationsmodi und Handlungstypen in den Internationalen Beziehungen, Anmerkungen zu einigen irreführenden Dichotomien. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8. 2. 243-286.
- Höreth, Marcus (1999): Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung / Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Band 10). Baden-Baden: Nomos.
- Huget, Holger (2007): Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem (Forschungen zur Europäischen Integration, Band 20). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlag GmbH.

- Hüller, Thorsten (2005): *Deliberative Demokratie: Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen (Europäisierung. Beiträge zur internationalen und transkulturellen Europadebatte, Band 2)*. Münster: Lit Verlag.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1996): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jacqué, Jean-Paul (1999): *Implementing Powers and Comitology*. In: Joerges / Vos (1999): 59-70.
- Joerges, Christian (1999a): *Bureaucratic Nightmare, technocratic Regime and the Dream of Good Transnational Governance*. In: Joerges / Vos (1999): 3-18.
- Joerges, Christian (1999b): *“Good Governance” Through Comitology?* In: Joerges / Vos (1999): 311-338.
- Joerges, Christian / Neyer, Jürgen (1998): *Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie*. In: Kohler-Koch (1998): 207-233.
- Joerges, Christian / Vos, Ellen (Hrsg.) (1999): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford / Portland: Hart Publishing.
- Kailitz, Steffen (Hrsg.) (2007): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlag GmbH.
- Keck, Otto (1995): *Rationales kommunikatives Handeln in den Internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice Theorie und Habermas‘ Theorie des kommunikativen Handelns möglich?* In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2. 1. 5-48.
- Keohane, Robert O. / Hoffmann, Stanley (Hrsg.) (1991): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder / San Francisco / Oxford: Westview Press.
- Kielmansegg, Peter Graf (1995): *Wie tragfähig sind Europas Fundamente? Legitimität bleibt für die Europäische Union auf absehbare Zeit ein knappes Gut*. In: *FAZ* vom 17. 02.1995. 13.
- Kielmansegg, Peter Graf (1996): *Integration und Demokratie*. In: Jachtenfuchs / Kohler-Koch (1996): 47–71.
- Kirsch, Andrea (2008): *Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Band 75)*. Baden-Baden: Nomos.
- Klein, Ansgar / Koopmans, Ruud / Trenz, Hans-Jörg / Klein, Ludger / Lahusen, Christian / Rucht, Dieter (Hrsg.) (2003): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1998): *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft 29*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kohler-Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren (Grundwissen Politik, Band 34)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlag GmbH.
- König, Thomas / Bräuninger, Thomas (1997): *Europäische Integration: Institutionenpolitik zwischen Parlamentarismus und Intergouvernementalismus*. In: König et. al. (1997): 267-288.
- König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.) (1997): *Europäische Institutionenpolitik (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Band 2)*. Frankfurt/New York: Campus.
- Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: *ABl. EG* 2002 Nr. C 325/33.
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: *ABl. EU* 2008 Nr. C 115/47.

- Kreile, Michael (1992a): Einleitung. In: Kreile (1992b): VII-XIX.
- Kreile, Michael (Hrsg.) (1992b): Die Integration Europas. PVS-Sonderheft 23. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lachmayer, Konrad / Bauer, Lukas (Hrsg.) (2008): Praxiswörterbuch Europarecht. Wien / New York: Springer.
- Leinen, Jo (2010): Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon. In: Leißle (2010): 97-113.
- Leißle, Olaf (Hrsg.) (2010): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlag GmbH.
- Lepsius, M. Rainer (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Wildenmann (1991): 19-40.
- Lewis, Jeffrey (2007): The Council of the European Union. In: Cini (2007): 154-173.
- Locke, John (1977): Zwei Abhandlungen über die Regierung. In: Euchner (1977).
- Meyer, Rolf (1991): Eigentum, Repräsentation und Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke (Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Band 1057). Frankfurt am Main / Bern / New York / Paris: Peter Lang.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act. In: Keohane / Hoffmann (1991): 41-84.
- Neyer, Jürgen (1999): The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory. In: Joerges / Vos (1999): 219-238.
- Offe, Claus (2003): Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen. Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- O'Neill, Michael (1996): The Politics of European Integration. A Reader. London / New York: Routledge.
- Pelinka, Anton (1976): Politik und moderne Demokratie (Scriptor Taschenbücher S 86 Praktische Sozialwissenschaft). Kronberg: Scriptor Verlag GmbH & Co KG.
- Putnam, Robert D. (1993): Diplomacy and the Logic of Two-Level Games. In: Evans et. al. (1993): 431-468.
- Raschauer, Nicolas (2008): Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht. *Hanse Law Review* 4. 1.
- Verfügbar unter: <http://www.hanselawreview.org/pdf6/Vol4No1Art04.pdf>
- Letzter Zugriff: 09.09.2010.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1968): Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates vom 27. Juni 1986 über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung: ABl. EG 1968, Nr. L 148/1.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1987): Beschluss des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse: ABl. EG 1987 Nr. L 197/33.
- Rat der Europäischen Union (1999): Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse: ABl. EG 1999 Nr. L 184/23.
- Rat der Europäischen Union (2006): Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse: ABl. EU 2006 Nr. L 200/11.

- Reese-Schäfer, Walter (2000): Politische Theorie heute. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Reese-Schäfer, Walter (2001): Jürgen Habermas. Frankfurt / New York: Campus (3).
- Risse-Kappen, Thomas (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 34, No. 1, 53-80.
- Röhrich, Wilfried (1981): Die repräsentative Demokratie: Ideen und Interessen (Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Band 40). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Roller, Gerhard (2007): Stärkung des Europäischen Parlaments durch geänderten Komitologiebeschluss. In: Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), Vol. 5, 230-234.
- Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schmidt, Manfred G. (2006): Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlag GmbH (3).
- Scharpf, Fritz W. (1975): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung (Scriptor Taschenbücher S 72). Kronberg: Scriptor Verlag GmbH & Co KG.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Böhret / Wewer (1993): 165-185.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Sonderband). Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2004): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. MPIfG Working Paper 04/6.
Verfügbar unter: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html>
Letzter Zugriff: 06.09.2010.
- Schmitt von Sydow, Helmut (1980): Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften – Die Kommission (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 74). Baden-Baden: Nomos.
- Shapiro, Ian (2003): Optimal Deliberation? In: Fishkin/Laslett (2003): 121-137.
- Sohn, Klaus-Dieter / Koch, Jessica (2010): Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM (2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Kommentar Centrum für Europäische Politik (CEP).
Verfügbar unter: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf
Letzter Zugriff: 09.09.2010.
- Streinz, Rudolf (2008): Europarecht. Heidelberg: C.F. Müller Verlag (8).
- Töller, Annette Elisabeth (2002): Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik (Gesellschaftspolitik und Staats-tätigkeit, Band 21). Opladen: Leske + Budrich.
- Tömmel, Ingeborg (2007): Andrew Moravcsik, The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998. In: Kailitz (2007): 306-309.

- Voelzkow, Helmut (2000): Von der funktionalen Differenzierung zur Globalisierung: Neue Herausforderungen für die Demokratietheorie. In: Werle / Schimank (2000): 270-296.
- Von Danwitz, Thomas (2008): Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Vos, Ellen (1999): EU Committees: the Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation. In: Joerges / Vos (1999): 19-50.
- Vos, Ellen (2004): The Fall of Committees? In: De Zwaan et. al. (2004): 111-121.
- Weale, Albert / Nentwich, Michael (Hrsg.) (1998): Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship. London / New York: Routledge / ECPR Studies in European Political Science Series.
- Wendt, Alexander (1993): Anarchy is What States Make of it: the social Construction of Power Politics, in: International Organization, Vol. 46, No. 2, 391-425.
- Werle, Raymund / Schimank, Uwe (Hrsg.) (2000): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 39). Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- Wessels, Wolfgang (1991): The EC Council: The Community's Decisionmaking Center. In: Keohane / Hoffmann (1991): 133-154.
- Wildenmann, Rudolf (Hrsg.) (1991): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos.
- Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) (1997): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Wolfram, Dieter (2009): „Underground Law“? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon. Studie Centrum für Europäische Politik (CEP).
- Verfügbar unter: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Komitologie/Studie_Komitologie.pdf
- Letzter Zugriff: 06.09.2010.

Stichwortverzeichnis

Arbeitsschutzrahmenrichtlinie	21	Klepsch-Millan-Agreement	43
Arguing	3, 11	Kodezisionsverfahren.....	44, 45, 46, 49
Ausschuss. 8, 18, 21, 30, 35, 38, 40ff., 44, 46ff., 53, 54		Komitologie	3, 6ff., 10, 12f., 16ff., 23, 26, 28, 30, 34ff., 60f., 63f.
Ausschussverfahren	8, 42, 45	Komitologiebeschluss	
Ausschusswesen	16, 39, 53	von 1987	3, 41, 53
		von 1999	3, 45
Bargaining.....	3, 11, 59, 60	von 2006	3, 47, 51
Basisrechtsakt	8, 47, 48	Kommission. 4, 8, 18, 21, 25ff., 30, 34ff., 40, 42ff., 58, 63	
Blockademöglichkeiten	49	Kommunikationsgemeinschaft	29
Budgetfunktion.....	24, 25	Konsens	3, 11
		Kontrollfunktionen.....	24, 25
Delegierte Rechtsakte	7, 50, 52		
Deliberation	3, 10ff., 16, 18, 20, 51, 60, 63	Lebenswelt.....	13, 14, 15, 17, 20, 41
Deliberation als bloßer Interaktionsmodus	13	Legislative	19, 23f., 51
Demokratie,		Legitimation .. 3, 7, 10f., 13f., 18ff., 28ff., 34, 36ff., 41, 43, 46, 50ff., 58, 61	
deliberative	13, 45	Legitimation, parlamentarische	25
parlamentarische.....	3, 22f., 29, 46	Legitimität.....	10f., 17ff., 27ff., 36, 38, 43, 47, 52, 61
repräsentative.....	23f		
Demokratiethorie	7, 8, 10, 63	Machtressourcen	12, 16, 26, 40
diskursive.....	3, 1	Mehrheitsabstimmung.....	12, 22, 25, 38
komplexe	11, 31	Mehrheitsdemokratie, parlamentarische.....	27, 30
parlamentarische.....	22, 27f., 39, 43, 48, 51ff.	Mehrheitsentscheid 6, 12, 24, 26, 28f., 37f., 41, 47, 50, 54	
realistische	22	Mehrheitsprinzip	23f., 37, 60
Demokratische Legitimation.....	6, 15	Mehrheitsregel	28, 37, 39, 41, 52, 60
Demokratisches Regieren	18	Misstrauensvotum	24f.
Demos.....	19, 23, 3	Mitentscheidungsverfahren	25f., 46, 48
Diskurstheorie	14, 60	Modus Vivendi	44f., 58
Durchführungsbeschlüsse	48		
Durchführungsbestimmungen.....	50, 52	Nationalstaaten6, 20, 25, 29ff., 36f., 39ff., 45, 49, 51f., 55	
Durchführungsmaßnahmen	8, 27, 36	Neofunktionalismus.....	31f., 59
Durchführungsrechtsakte	7, 44, 48, 50ff., 54		
		Öffentlichkeit.....	13ff., 18f., 24f., 28, 30, 62
Effektivität	11, 14, 20, 30, 36, 38, 40, 41, 43, 47, 54	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren.....	27f., 48
Effektivität-Legitimation-Dilemma.....	11, 20, 36	Output.....	10
Effizienz	38, 40, 47, 50, 52, 54	Output-Legitimation.....	10, 13, 14, 36, 52, 57
Einstimmigkeitsregel	23, 38	Output-Legitimität	11, 20, 30, 36
EP	4, 6, 8, 21, 25ff., 35, 37f., 40ff., 58, 62		
EuGH	4, 41, 43, 60	Parlamentarische Kontrolle	30
Europäische Identität	18, 28	Parlamentarisierung	6
Europäische Integration.....	32	Partizipation	16, 28, 29, 36
Europäischen Problemlösungsgemeinschaft.....	17	Plumb-Delors-Agreement	43
Exekutive.....	23, 24, 26, 27, 46, 51	Politik des leeren Stuhls	35
		Positivsummenspiel	20
Gemeinsame Identität	6, 20, 25, 29, 32, 34, 39, 55	Präferenzen, nationale	31, 49
Gemeinsamer Markt.....	35	Prärogative	23
Gewaltenteilung.....	22, 26, 51, 62	Prinzipal-Agenten-Theorie	35, 40, 41
		Proportionalität, degressive	25
Input.....	10		
Input-Legitimation.....	19, 28, 30, 36, 39, 41, 46, 52	Rat.....	4, 8, 21, 25f., 28, 35ff., 42ff., 58, 60
Input-Legitimität	29	Rationalistischer Institutionalismus.....	16
Interaktionsmodus	10ff., 16ff., 20, 37		
Intergouvernementalismus . 3, 31, 33f., 37ff., 41ff., 46, 49, 51ff., 59, 62			
Interinstitutionelle Vereinbarungen	3, 27, 43, 53		
Institutionen, intermediäre	26		
Intransparenz	6, 19		

Rationalität	13, 14	Supranationale Institution.....	31, 34f.
Rechtsakte ohne Gesetzescharakter.....	50	Supranationalismus, bürokratischer	16
Regelungsausschussverfahren	35, 42, 45, 46	System sui generis	39, 55
Regelungsverfahren	8, 21, 27, 36, 42, 45ff., 49, 51	Systemwelt.....	13f.
Regelungsverfahren mit Kontrolle.....	8, 27, 47ff., 54	Theorie des kommunikativen Handelns...13f., 17, 60f.	
Rekursverfahren	8, 38, 40, 42f., 46ff., 53		
Repräsentationsprinzip.....	23, 25, 29	Vertrag von Amsterdam.....	44
Risikoregulierung.....	19, 30	Vertrag von Lissabon ... 3, 7, 25, 39, 50f., 53ff., 59, 62, 64	
		Verwaltungsausschussverfahren	8, 40, 42
Samland-Williamson-Agreement	44	Wählerwille.....	28, 30
Schatten-der-Hierarchie	21, 28, 30, 38, 41, 48	wirtschaftliche Liberalisierung.....	33
Schutzklauselverfahren.....	9, 42		
Selbstbestimmung	10, 11, 19	Zivilgesellschaft	10, 15, 18ff.
Sozialkonstruktivismus.....	17, 20		
Spill-over.....	32		