

„In der Unterwelt der Ausschüsse“¹: Die Rolle der Komitologie in der Europäischen Union

Martin Große Hüttmann

1. Einführung:

Der Umstand, dass Verwaltungs- und Expertenausschüsse bei der Umsetzung von Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft eine zentrale Rolle spielen, hat einen Namen mit besonderem Klang – „Komitologie“. Diesem Begriff haftet etwas Geheimnisvolles oder auch Kurioses an: „If you meet someone who says he knows all about comitology, run a mile!“², lautet der Rat einer europäischen Zeitung². Sogar führende Mitglieder des Europäischen Parlaments scheinen sich einer gewissen Mystifizierung nicht entziehen zu können und sehen in der Komitologie offenbar ein Schreckbild, das einem Dante alle Ehre macht: „Die Komitologie ist ein Inferno, wie wir alle wissen“, so der Vorsitzende des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Biagio De Giovanni, im Mai 1999. Es handle sich dabei, so der Abgeordnete weiter, „um ein scheinbar technisches Problem, in Wahrheit aber um ein zutiefst politisches Problem, nämlich um das Problem der Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen und der Zuständigkeit für die Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen“.³ Die Komitologie-Ausschüsse gelten, wenn nicht als etwas Mysteriöses, so doch mindestens als Inbegriff des europäischen „Demokratiedefizits“ und der Intransparenz der Gemeinschaftspolitik, d.h. als „eine bürokratisch-technokratische, bestenfalls ‚kameralistische‘ Veranstaltung, in der Beamte und Experten das Gemeinwohl in weiter Ferne von den Betroffenen ausmachen“ (Joerges 2001: 27).

Wenn Berichte über die Komitologie in die Medien gelangen, dann eher zufällig und bislang meist im Zusammenhang mit der BSE-Krise. Im einen Fall waren es Nachrichten über das Exportverbot britischen Rindfleischs durch den Ständigen Veterinärausschuss, in einem anderen gerieten die sonst im Verborgenen arbeitenden Ausschüsse ins Blickfeld der Öffentlichkeit, als der Brüsseler Agrarkommissar Franz Fischler ein Notschlachtprogramm für Rinder verordnete.⁴ Berichte über Reformvorschläge der Europäischen Kommission zur Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte und zur Einsetzung neuer Verwaltungsausschüsse, um rasch und flexibel auf Entwicklungen auf den Finanzmärkten reagieren zu können, dürften in einer breiteren Öffentlichkeit dagegen kaum beachtet worden sein⁵.

Dabei entscheiden die Komitologie-Ausschüsse⁶ der EU, neben den genannten Beispielen, auch etwa über Fragen der Gentechnik, der Arzneimittelzulassung so-

wie Haushaltsfragen, und damit über zum Teil zentrale Angelegenheiten von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den Ländern der Europäischen Union. An einem für die europäische Rechtsetzung ganz typischen Beispiel wie der „Richtlinie des Rates vom 16. Dezember 1991 über die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Schifferpatente für den Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr (91/672/EWG)“ lässt sich zeigen, wie die Komitologie ins Spiel kommt. Welche Rolle sie spielt, steht im letzten Artikel der Richtlinie: „Artikel 7: (1) Bei der Durchführung des Artikels 4 wird die Kommission von einem Ausschuss unterstützt (...)“. Was hier in schlichter Syntax daherkommt, beschreibt im Kern das Wesen der „Komitologie“. Der Begriff umschreibt, so die Definition von Töller (2002: 15), die „Existenz und die Aktivität von Durchführungsausschüssen in der Europäischen Union, in denen Kommissionsbeamte und mitgliedstaatliche Delegierte bei der Implementation europäischer politischer Programme kooperieren“.⁷ Komitologie-Ausschüsse werden von Mitgliedern der Kommission geleitet, die Regierungen der Mitgliedstaaten entsenden in der Regel Vertreter und ausgewiesene Experten aus den Ministerien oder auch, bei kleineren Mitgliedstaaten, Vertreter von Interessengruppen. Nicht selten kommt es vor, dass die Mitglieder von Komitologieausschüssen dieselben sind, die sich auch in Arbeitsgruppen des Ministerrats treffen – sie wechseln also nur ihren „Hut“ und finden in identischer Besetzung, aber mit anderen Aufgaben wieder zusammen (Rhinard 2002: 198).

Hinter dem Begriff „Komitologie“ verbergen sich verschiedene Verfahren, mit denen die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission bei der Umsetzung und Ausformulierung von Gemeinschaftsmaßnahmen mehr oder weniger streng kontrollieren können.

Heute existieren etwa 400 Komitologie-Ausschüsse, von denen aber nur etwa 240 bis 300 wirklich aktiv sind (vgl. Töller 2002: 15 und House of Lords 1999: Anhang 5). In etwa 20 Prozent aller verabschiedeten Programme und Maßnahmen der Europäischen Union kommen Komitologieverfahren zum Einsatz (vgl. ebd.). Differenziert man nach einzelnen Politikbereichen, zeigt sich, dass sich der Löwenanteil der insgesamt 400 Komitologie-Ausschüsse auf ein knappes Dutzend Politikfelder beschränkt: Auswärtige Beziehungen (65), Industrie (24), Binnenmarkt und Finanzdienste (23), Zoll und indirekte Steuern (51), Landwirtschaft (48), Fischerei (25), Verkehr (35), Umwelt (33) sowie Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (22).⁸ Zentrale Aufgabe der Kommission im Rahmen der Komitologie ist es, „sich mit den Verwaltungsbeamten der 15 Staaten an einen Tisch zu setzen und das Projekt so zu präsentieren, dass die nationalen Verwaltungen damit arbeiten wollen“ (Hartmann 2001: 124) – eine Form von Verwaltungskooperation, die aus der Praxis des deutschen Föderalismus bekannt ist (vgl. ebd.).

Da sich in den letzten Jahren das Interesse der Politik- und Rechtswissenschaft wie auch der Soziologie verstärkt dem Thema „Komitologie“ zugewandt hat, kann heute auf umfassende Analysen zurückgegriffen werden.⁹ Um die Entwicklung der Komitologie hin zu einem zentralen institutionellen Merkmal europäischer Politik beschreiben und erklären zu können, darf, so die zentrale These dieses Beitrages, eine Analyse nicht nur die demokratietheoretischen, sondern muss auch die steuerungstheoretischen Hintergründe herausarbeiten; denn erst dann ergibt sich „ein profundes Bild in Theorie und Praxis von den Bedingungen des Regierens im Mehrebenensystem“ (Töller 2002: 16).¹⁰

2. Entwicklung und Etablierung der Komitologie von den 1960er Jahren bis heute

2.1 Historischer Hintergrund der Komitologie

Die Anfänge der Komitologie reichen zurück in die 1960er Jahre.¹¹ Im Rückblick zeigt sich, dass viele der späteren Debatten um das Verhältnis von Effektivität des Gemeinschaftshandelns und der Kontrolle der EU-Kommission durch die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament (EP) hier schon angelegt waren. Anfang der 1960er Jahre wurden die ersten gemeinsamen Agrarmarktordnungen verhandelt. Der Rat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, musste entscheiden, wer verantwortlich sein sollte für die „Durchführung und Verwaltung dieser Marktorganisationen“ (Schmitt von Sydow 1980: 139). Es war allen Beteiligten klar, dass hier künftig eine Unmenge von Fragen und Problemen zu klären sein würden, die rein technischer Natur waren und schnell entschieden werden mussten, so dass der Rat im normalen und aufwändigen Vorschlagsverfahren nicht das geeignete Organ für solche Detailfragen sein konnte; gleichzeitig ging es den Regierungen der Mitgliedstaaten aber auch darum, der Kommission nicht die ausschließliche Entscheidungskompetenz zu überlassen – angesichts „der politischen Brisanz landwirtschaftlicher Fragen“ hätte eine solche Lösung „kaum Chancen auf die Zustimmung aller sechs Mitgliedstaaten“ gehabt (Schmitt von Sydow 1980: 139). Der Vorschlag, den die Kommission im Sommer 1961 vorlegte, sah ein neues Rechtsetzungsverfahren vor.

Das im April 1962 vereinbarte Verfahren – das nur teilweise dem Kommissionsvorschlag gefolgt war – wurde dann bei der Errichtung der gemeinsamen Marktordnungen für Getreide, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch, Obst, Gemüse sowie Wein übernommen; für die genannten Bereiche wurde jeweils ein eigener „Verwaltungsausschuss“ eingerichtet. Ohne dieses Verfahren und die weit gehende Übertragung von Durchführungskompetenzen hätte die gemeinsame Agrarpolitik in den 1960er Jahren nicht etabliert werden können. Da die Europäische Kommission als zentraler Akteur in diesem neuen Verfahren politisch gestärkt wurde, riefen einige Mitgliedstaaten nach neuen Regeln, die den nationalen Regierungen ihren verlorengegangenen Einfluss zurückgeben sollten – andere Staaten dagegen waren für eine Stärkung der Kommission. Für die 1966 anstehende Organisation der Durchführungskompetenzen für Gemeinschaftsregeln im Zollrecht wie auch im Veterinär-, Futtermittel- und Lebensmittelrecht konnte deshalb erst nach kontroversen Diskussionen ein Kompromiss gefunden werden, der als „Filet“-Verfahren bzw. Regelungsausschussverfahren Eingang in die Gemeinschaftsterminologie gefunden hat.

Die wichtigste Neuerung dieses Verfahrens bestand darin, dass die Kommission die von ihr vorgeschlagenen Vorschriften auch dann erlassen konnte, wenn der Rat innerhalb der Dreimonatsfrist keine Beschlüsse fassen konnte. Dieses „Sicherheitsnetz“ (*filet*) sollte vor allem die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft bei Entscheidungsblockaden im Rat sicherstellen (vgl. Töller 2002: 235). Da die italienische Regierung sich der Anwendung des „*Filet*-Verfahrens“ für den Bereich des Veterinär-, Pflanzenschutz und Futtermittelrechts widersetzte, einigte man sich im Juli 1968 auf ein modifiziertes, das sogenannte „besondere Regelungsausschussverfahren“ bzw. „*Contre-Filet*-Verfahren“. Hier konnte der Rat durch Beschluss mit einfa-

cher Mehrheit verhindern, dass die Beschlusskompetenz – wie oben – an die Kommission zurückfällt; das heißt, dass „im Extremfall“ dieses Verfahren „zur Handlungsunfähigkeit der Gemeinschaft führen“ konnte (Töller 2002: 236).

2.2 Konflikte zwischen den Institutionen und erste Reformen

Obwohl die Komitologie im Verlauf der 1970er Jahre als „rechtlich wie auch politisch grundsätzlich akzeptiert“ (Töller 2002: 236) galt, kam es in Einzelfällen immer wieder zu Konflikten zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten, und auch vor allem zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen Rat, Kommission und Parlament. Gestritten und verhandelt werden musste regelmäßig darüber, welche Art von Komitologie-Ausschuss, d.h. vor allem welche Form von Kontrolle der zu regelnden Materie „angemessen“ sei. Die Folge dieses fallbezogenen Vorgehens war ein regelrechter „Wildwuchs von Verfahren“ (zit. nach Töller 2002: 237) und Ausschüssen, wobei vor allem die Anwendung des Regelungsausschussverfahrens im Verdacht stand, Ausdruck der Renaissance „der nationalen Idee [...] und der damit verbundenen Überempfindlichkeit gegenüber Souveränitätsverlusten“ (Harnier 1969: 228) zu sein. Die „Konstitutionalisierung“ der Komitologie im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1987 brachte dann eine gewisse Ordnung und Rationalisierung in das Komitologie-System (vgl. House of Lords 1999: Rdn. 5-8). Mit dem Mega-Projekt „Binnenmarkt“ war eine bislang nicht gekannte Zahl von Einzelmaßnahmen umzusetzen, verbunden mit einer „explosionsartigen Ausweitung der vergemeinschafteten Politik“ (Hartmann 2001: 126). Da dieses Projekt den Rat als einziges Entscheidungsorgan überfordert hätte, bot die Übertragung von Durchführungskompetenzen an die Kommission wie im Komitologieverfahren einen für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Kompromiss.

Noch vor Inkrafttreten der EEA sollten „Grundsätze und Regeln“ festgelegt werden. Die Kommission legte deshalb im Frühjahr 1986 einen entsprechenden Vorschlag auf den Tisch. Erst nach heftigen Diskussionen (vgl. Töller 2002: 240) auf der Ebene der Botschafter und Außenminister der EG-Mitgliedstaaten kamen eine Einigung zustande: zu den von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren kam eine weitere Variante des Verwaltungsausschussverfahrens wie auch des Regelungsausschussverfahrens (*Contrefilet*-Version) sowie zwei „unechte“ Komitologieverfahren, sog. „Schutzklauselverfahren“, die ein direktes Initiativrecht der Mitgliedstaaten zur Befassung des Rates vorsehen und im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik entwickelt wurden, hinzu. Damit hatte sich die Kommission, die sich vor allem für die Abschaffung des *Contrefilet*-Verfahrens stark gemacht hatte, weil hier der Rat die Beschlussfassung der Kommission mit einfacher Mehrheit vereiteln konnte, nicht durchsetzen können. Die folgende Tabelle gibt die verschiedenen Verfahren nach dem ersten Komitologiebeschluss¹² in Kurzform wieder (nach Töller 2002: 284):

Verfahren I, Beratender Ausschuss: Der Ausschuss gibt eine Stellungnahme zu einem Entwurf der Kommission für eine zu treffende Maßnahme ab. Die Kommission berücksichtigt diese Stellungnahme so weit wie möglich.

Verfahren II, Verwaltungsausschussverfahren: Die Kommission erlässt Maßnahmen, die unmittelbar gelten. Stimmen sie nicht mit der mehrheitlich (Art. 205, ex-Art. 148 EGV) abgegebenen Stellungnahme des Ausschusses überein, so gilt folgendes:

Variante a): Die Kommission kann die Anwendung der Maßnahme maximal um einen Monat verschieben, der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit innerhalb eines Monats einen anderslautenden Beschluss fassen.

Variante b): Die Kommission verschiebt die Durchführung ihrer Maßnahme um einen in dem Basisrechtsakt festgelegten Zeitraum (max. drei Monate). Der Rat kann binnen des genannten Zeitraums mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen.

Verfahren III, Regelungsausschussverfahren: Der Ausschuss gibt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 205, ex-Art. 148 EGV) eine Stellungnahme zum Kommissionsentwurf ab. Die Kommission erlässt die Maßnahme, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmt. Nimmt der Ausschuss nicht zustimmend Stellung, legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag vor, über den der Rat mit qualifizierter Mehrheit innerhalb einer vorher vorgesehenen Frist (max. drei Monate) entscheidet. Aber:

Variante a) (Filet-Verfahren): trifft der Rat keine Entscheidung, setzt die Kommission die von ihr vorgeschlagene Maßnahme durch.

Variante b) (Contrefilet-Verfahren): trifft der Rat keine Entscheidung, setzt die Kommission die von ihr vorgeschlagene Maßnahme in Kraft, es sei denn, der Rat wendet sich mit einfacher Mehrheit dagegen.

Vergleicht man die verschiedenen Verfahren, zeigt sich eine eindeutige Verteilung der „Machtressourcen“ (vgl. Töller 2002: 292-293): Im Verfahren I hat die Kommission das Heft in der Hand, da sie die Stellungnahme des Ausschusses zwar so weit wie möglich berücksichtigen muss, aber gegebenenfalls auch gegen alle Mitgliedstaaten handeln kann. Im Verwaltungsausschussverfahren (IIa und b) dagegen hat die Kommission etwas bzw. deutlich weniger Freiraum, da die Mitgliedstaaten – bei entsprechender Mehrheit – einen Rekurs erwirken können; die Kommission braucht aber umgekehrt nur 26 Stimmen im Rat hinter sich zu bringen, die nicht gegen ihren Vorschlag sind. Beim Regelungsausschussverfahren (IIIa und b) sind die Mitgliedstaaten eindeutig im Vorteil: die Kommission kann ihren Vorschlag nur durchsetzen, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit (62 von 87 Stimmen) im Ausschuss ausdrücklich für die Maßnahme ausspricht.

Als dieser sogenannte erste Komitologiebeschluss verabschiedet war, stellte sich zum einen die Frage, ob diese Neuerungen das „institutionelle Gleichgewicht“ der Gemeinschaftsorgane Rat, Kommission und Parlament nachhaltig verändern würden, und zum anderen, ob die vermehrte Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission eine Steigerung der Handlungsfähigkeit und der Effizienz europäischer Politik mit sich bringen würde. Im ersteren Fall geht es also um die Frage nach der *Input*-Legitimität, beim zweiten Fall, bei der Frage nach der Effizienz und Effektivität des Gemeinschaftssystems, steht die *Output*-Legitimität im Mittelpunkt.¹³ Dass der Komitologiebeschluss die Verfahrensvielfalt reduziert bzw. die bisherige Unübersichtlichkeit abgeschafft hat, wird allgemein als „Verbesserung der gemeinschaftlichen Steuerungsfähigkeit“ (Töller 2002: 241) gedeutet. Das „institutionelle Gleichgewicht“ der Gemeinschaftsorgane hat sich aber nach einhelliger Überzeugung zugunsten des Rates verschoben – das Verfahren erlaubt es dem Rat, die Kommission „stärker an die nationale Leine zu nehmen“ (Meng 1988: 220).

Diese Veränderung und die Umsetzung des ersten Komitologiebeschlusses in die politische Praxis brachte eine „so massive Verschärfung des *Konflikts* zwischen den Institutionen (...), daß in der Literatur mit Metaphern des Krieges nicht gespart wurde“ (Töller 2002: 242).¹⁴ Diese interinstitutionellen Konflikte prägten die Zeit zwischen der Verabschiedung des ersten und des zweiten Komitologiebeschlusses 1999. Im Kern ging es um das Problem, dass exekutive Befugnisse sowohl beim Rat als auch bei der Kommission angesiedelt sind, was Blumann (1993: 191) anschaulich als „bicéphalisme de l'exécutif communautaire“ beschrieben hat. Dieses institutionelle Arrangement geriet im Rahmen der Komitologie „zunehmend aus dem Lot“ (Töller 2002: 243). Der Grund dafür war, dass das Europäische Parlament sich seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich stärkere Mitwirkungsrechte erkämpft hatte, und die Gemeinschaft sich „von einer exekutivlastigen Organisation ‚sui generis‘ in Richtung auf ein parlamentarisches Zweikammersystem hineinentwickelte“ (Töller 2002: 243). Das Europäische Parlament wurde durch das neue Mitentscheidungsverfahren¹⁵ nicht nur ein respektierter Mitspieler im europäischen Gesetzgebungsprozess, sondern es konnte seinen Vorstellungen darüber, wie es im Komitologieverfahren seiner neuen Stellung entsprechend zu beteiligen sei, durch politischen Druck – etwa durch das Zurückhalten von Haushaltsmitteln – Gehör verschaffen.

2.3 Stärkere Mitsprache durch das Europäische Parlament

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur ONP-Richtlinie¹⁶ nutzte das EP zum ersten Mal das neue Vermittlungsverfahren, um seine Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren mit konstitutionellen Zielsetzungen zu verknüpfen – ein Beispiel dafür, dass „Verfassungspolitik“ und inhaltliche Fragen auf europäischer Ebene sehr eng zusammenhängen (Schumann 1993: 415). Nachdem das EP glaubhaft drohen konnte, künftig sämtliche Rechtsakte, in denen ein Regelungsausschussverfahren (welches den Rat im Verfahren begünstigt) vorgesehen wäre, scheitern zu lassen, verständigten sich Rat, Parlament und Kommission im Dezember 1994 auf eine vorläufige interinstitutionelle Vereinbarung („Modus vivendi“). Dadurch wurde das Europäische Parlament bei solchen Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren beschlossen wurden, stärker an der Komitologie beteiligt. Dies geschah dadurch, dass das Parlament gleichzeitig wie der beteiligte Komitologiebeschluss jeden von der Kommission vorgelegten Entwurf für einen Durchführungsakt „von allgemeiner Geltung sowie den diesbezüglichen Zeitplan“ (ABl. 1995 Nr. C 293/1)¹⁷ übermittelt bekommen sollte. Die Kommission war durch diese Vereinbarung zudem aufgefordert, „etwaigen Bemerkungen des Europäischen Parlaments möglichst weitgehend Rechnung“ zu tragen.¹⁸ In der politischen Praxis zeigte sich jedoch, dass der „Modus vivendi“ zum einen von einzelnen Kommissionsstellen nur widerwillig befolgt wurde und zum anderen aus Mangel an Ressourcen auf Seiten des Europäischen Parlaments nur schwer umzusetzen war (vgl. Töller 2002: 258).

Die Erfahrungen, die mit dem ersten Komitologiebeschluss von 1987 gemacht wurden, führten dazu, den ausdrücklich als Übergangslösung eingeführten Modus vivendi durch einen neuen Beschluss zu ersetzen. Nachdem im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97 keine Lösung dieses interinstitutionellen Konflikts gefunden werden konnte – obwohl dies im „Modus vivendi“ so angekündigt worden war

– einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Gipfel in Amsterdam im Juni 1997 darauf, dass die Kommission „bis spätestens Ende 1998 einen Vorschlag zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausführung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“ unterbreiten solle.¹⁹

Unausgesprochenes Ziel dieser Vereinbarung war es, durch eine Reform der Komitologie der Kritik des Europäischen Parlaments entgegenzukommen und somit „einen weiteren Waffenstillstand in der immer heftigeren Auseinandersetzung mit dem EP zu erreichen“ (Tichy 2000: 136). Ziemlich genau ein Jahr nach dem Amsterdamer Gipfel legte die Kommission einen Vorschlag vor (ABl. 1998 Nr. C 279/5). Der Vorschlag verfolgte im Wesentlichen zwei Ziele: erstens, die Formulierung von Kriterien für die Verwendung der verschiedenen Komitologieverfahren, die an die Stelle der oft mühsam erkämpften Fall-zu-Fall-Entscheidungen treten sollten, und zweitens, die zahlenmäßige Reduzierung der Verfahren (vgl. Tichy 2000: 137 und Töller 2002: 262). Als der Vorschlag der Kommission auf dem Tisch lag, zogen sich die Verhandlungen sowohl auf der Ebene der Botschafter (Ausschuss der Ständigen Vertreter) der EU-Mitgliedstaaten als auch im Rahmen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, also im Kreise der europäischen Außenminister, bis zum Juni 1999 hin.

Eine Einigung über den Vorschlag konnte erst zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft, und auch nur „unter großem Einsatz an Sitzungszeit und Geduld“ (Tichy 2000: 137) gefunden werden. Der neue Komitologiebeschluss²⁰ hatte zwar die weiter reichenden Vorschläge der Kommission nicht aufgegriffen, wird aber trotzdem allgemein als wichtige Reform zur Beilegung der Streitigkeiten gewertet (Tichy 2000: 140).

Das *Beratungsverfahren*, das ja auch nach dem 1987-er Beschluss keine Varianten kannte, erfuhr keine inhaltliche Veränderung: die Kommission berücksichtigt die Stellungnahme des Ausschusses und unterrichtet ihn darüber. Im *Verwaltungsverfahren* kann sich der Ausschuss mit qualifizierter Mehrheit seiner Mitglieder gegen den Vorschlag der Kommission aussprechen. Tritt dieser Fall ein, muss die Kommission dies sofort dem Rat mitteilen. Die Kommission kann die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um maximal drei Monate aufschieben. In dieser Frist kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anders lautenden Beschluss fassen. Die Reform des *Regelungsverfahrens* brachte die größten Kontroversen hervor, da die Kommission in ihren Vorschlägen hier am radikalsten war und den Forderungen des Parlaments am weitesten entgegen gekommen war (vgl. Tichy 2000: 138). Die größte Neuerung, auf die sich die Mitgliedstaaten schließlich einigen konnten, war die Abschaffung des im alten Komitologiebeschluss festgeschriebenen „Contrefilet“-Verfahrens – der Rat kann also jetzt nicht mehr gegen den Willen der Kommission entsprechende Maßnahmen beschließen. Zusammenfassend lässt sich die Reform von 1999 als „durchaus salomonische Lösung“ (Töller 2002: 266) beschreiben. Dass aber auch diese Lösung nur eine vorläufige darstellt, zeigen die Vorschläge der Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001), das im Juli 2001 vorgelegt wurde. Sie fordert hier, die bestehenden Regelungs- und Verwaltungsausschüsse „auf ihre Existenzberechtigung hin“ zu überprüfen.

3. Demokratie- und steuerungstheoretische Analyse der Komitologie

Nach dem berühmten Diktum des amerikanischen Politologen Robert A. Dahl existiert in der Demokratie ein Dilemma zwischen Effektivität und Partizipation – ein politisches System kann, vereinfachend gesagt, nicht gleichzeitig ein hohes Maß an Problemlösungs- bzw. Entscheidungseffizienz und eine breite demokratische Mitwirkung gewährleisten (Dahl 1994). Die angemessene Balance zwischen Systemeffektivität und Bürger-Partizipation zu finden, ist eine Daueraufgabe, der sich angesichts einer wachsenden öffentlichen Kritik auch die EU stellen muss (Rhinard 2002: 186). Die Komitologie ist für diesen Balanceakt ein Musterbeispiel (vgl. Neuhold 2001: 1). So überraschte es nicht, dass hauptsächlich im Vorfeld und dann in der Folge der Regierungskonferenz 1996/97, die sich vor allem die Verbesserung der demokratischen Strukturen der EU zur Aufgabe gemacht hatte, auch die Komitologie verstärkt ins Visier genommen wurde.²¹

Wenn man die politische Praxis der Komitologie anhand allgemeiner normativer wie empirischer Kriterien wie (1) die Verständlichkeit des Entscheidungssystems, (2) die deliberative Qualität²² des politischen Prozesses und (3) die Form von Kontrolle über das politische System misst (Rhinard 2002), wird man bei der ersten Frage zu eher ernüchternden Ergebnissen kommen. Beim zweiten Kriterium, deliberative Qualität der Komitologie, fällt das Urteil weniger eindeutig aus: man wird den Ausschüssen zwar allgemein unterstellen können, dass sie primär an Effektivität und Effizienz der Entscheidungsfindung interessiert sind (Rhinard 2002: 201), aber es sollten auch die Beobachtungen von Christian Joerges und Jürgen Neyer in Betracht gezogen werden. Auf der Grundlage empirischer Studien zur Komitologie im Bereich der Lebensmittelregulierung sehen sie gerade im Ausschusswesen ein „supranationales Forum deliberativer Politik“ (Joerges/Neyer 1998: 230).²³ Die stark auf Konsens und Ausgleich orientierte Verhandlungsführung in den Komitologieausschüssen und die Tatsache, dass im Rahmen solcher häufig dauerhaft eingerichteter Verhandlungsnetzwerke gemeinsame Lernprozesse möglich seien, führen die Autoren zu der genannten These.

Das dritte, von Rhinard vorgeschlagene Kriterium ist das der demokratischen und politischen Kontrolle der Komitologie („accountability“). Auch hier zeigt die Bewertung Defizite an: die nationalen Vertreter in Komitologieausschüssen sind primär „ihren“ Regierungen verantwortlich – und nicht der nationalen Bevölkerung oder einem „europäischen Volk“. Die konsensualen und informellen Verfahren der Entscheidungsfindung, an deren Ende häufig „kreative Zweideutigkeiten“ stehen, die alle Beteiligten als Gewinner erscheinen lassen, machen eine Zurechnung von Verantwortung so gut wie unmöglich (vgl. Rhinard 2002: 202-203).

Obwohl oder gerade weil Komitologie-Ausschüsse aber so funktionieren, wie gerade beschrieben, können sie im Hinblick auf Steuerungs- und Entscheidungseffizienz eine gute Bilanz vorweisen. Vor allem die Möglichkeit, im Rahmen der Komitologie durch die Einbeziehung der künftigen Adressaten von Gemeinschaftspolitik eine „schrittweise Konkretisierung von Steuerungszielen und Steuerungsstrategien“ (Töller 1999: 345) vornehmen zu können, zeigt die enge Verbindung von Input- und Outputlegitimität in der politischen Praxis: dadurch dass die Steuerungsadressaten ihr Wissen in den Entscheidungsprozess einbringen, erhöht sich

die Chance, dass zum einen Implementationsprobleme frühzeitig erkannt und reduziert und zum anderen, dass die Akzeptanz und die Legitimität von Entscheidungen dadurch verbessert werden können (vgl. Töller 1999: 345 und Wessels 1998: 217).

4. Schlussbetrachtung

Die Komitologie-Ausschüsse sind, wie gezeigt wurde, ein ganz wesentlicher Bestandteil dieser „immer enger werdenden Fusion“ (Wessels 1997) der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene und der tragende Pfeiler im „multibürokratischen Entscheidungsprozeß“ (Bach 1999: 88). Die Komitologie ist aber nicht nur ein zentrales Merkmal europäischen Regierens, sondern auch jeweils ein Gradmesser der allgemeinen Entwicklung der europäischen Integration. So wie in den 1960-er Jahren eine „Politik des leeren Stuhls“ ihren intergouvernementalistischen Schatten auch auf die Komitologie warf, sind es in den späten 1990-er Jahren ein institutionell gestärktes Parlament und eine sich immer mehr als „europäische Regierung“ verstehende Kommission, die den Alleinvertretungsanspruch der nationalen Regierungen als Kontrolleur der Komitologie – zum Teil mit Erfolg – in Frage stellen konnten. Diese demokratische Aufhellung des Ausschusswesens hängt vor allem damit zusammen, dass die Europäische Union insgesamt seit Maastricht einem größeren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt ist und Probleme hat, ein Alibi für ihre – im Vergleich mit Nationalstaaten – schwach ausgebaute demokratische Legitimationsbasis beizubringen.

Da die Komitologie nach weit verbreiteter Meinung, trotz mancher Reformen in der jüngeren Zeit, noch immer als Inbegriff des europäischen „Demokratiedefizits“ gilt oder als „System inter-bürokratischer Verhandlungsdiplomatie“ (Kohler-Koch 1998: 277) sehr kritisch gesehen wird, kann es nicht verwundern, dass die meisten Untersuchungen die *demokratiethoretischen* Fragen in den Vordergrund stellen. Eine umfassendere Analyse des Phänomens Komitologie sollte aber auch die *steuerungstheoretischen* Erfolge (und auch Misserfolge) in den Blick nehmen – denn nur so lässt sich die Expansion und der politische Aufstieg der Komitologie in den vergangenen Jahrzehnten erklären. Das heißt nicht, dass die normativen Kriterien legitimen Regierens im europäischen Mehrebenensystem an einer empirischen Realität abgeschliffen werden sollen – ganz im Gegenteil. Denn gerade beim genaueren Blick in die „Unterwelt der Ausschüsse“ der Europäischen Union können tatsächliche oder vermeintliche „Demokratiedefizite“ erkannt und dann schrittweise abgebaut werden. Die Komitologie ist und bleibt damit ein besonders geeignetes Studienobjekt für die Chancen, vor allem aber auch die Probleme einer durch Ausschüsse geprägten Politik im europäischen Mehrebenensystem.

Anmerkungen

- 1 Das Zitat entstammt einem Interview mit dem Harvard-Professor Joseph Weiler in DIE ZEIT Nr. 44, 22.10.1998, S. 9.
- 2 *European Voice* vom 28.05.-03.6.1998, S. 2.
- 3 Zitiert nach Tichy (2000: 134).
- 4 Süddeutsche Zeitung vom 28.02.2001 („Aktuelles Lexikon: Komitologie“).

- 5 Berliner Zeitung vom 15.03.2001 („Berlin lehnt Brüsseler Reformpläne ab“). Im Februar 2002 fanden die Vorschläge der Kommission im Europäischen Parlament die Zustimmung (vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 05.02.2002, IP/02/195: „Finanzmärkte. Kommission begrüßt Zustimmung des Parlaments zu Lamfalussy-Reformvorschlägen“).
- 6 Um Ausschüsse, die im Zusammenhang mit der Komitologie stehen, von anderen Ausschüssen zu unterscheiden, hat sich der Begriff „Komitologie-Ausschüsse“ eingebürgert.
- 7 Der Begriff „Komitologie“ taucht erstmals bei N. C. Parkinson („Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung“, Düsseldorf 1957) auf; meint dort aber die „Lehre der Ausschüsse“ (vgl. Töller 1999: 347, Fn. 2).
- 8 Quelle und vollständige Liste bei Töller (1999: 334).
- 9 Vgl. dazu stellvertretend die theoretisch wie empirisch sehr fundierten Darstellungen von Bach (1999), Christiansen/Kirchner (2000), European Institute of Public Administration (2000), Joerges/Falke (2000), Joerges/Vos (1999) und Töller (2002).
- 10 Eine aktuelle einführende Darstellung des politischen Systems der Europäischen Union bietet Hartmann (2001).
- 11 Vgl. zum Folgenden ausführlich v.a. Töller (2002: 231-322) und auch Schmitt von Sydow (1980) bzw. House of Lords (1999).
- 12 Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (87/373/EWG), ABl. 1987 Nr. L197/33 (abgedruckt in Töller 2002: 567-569).
- 13 Vgl. zu dieser Unterscheidung Scharpf (1999: 16-46) und Höreth (1999: 73-103).
- 14 Hervorhebung im Original.
- 15 Im „Mitentscheidungsverfahren“ (eingeführt durch den Maastrichter Vertrag 1991) kann ein – dem deutschen Modell nachempfunden – Vermittlungsausschuss einberufen werden und es kann kein Rechtsakt gegen den Mehrheitswillen des Europäischen Parlaments verabschiedet werden – das EP hat hier eine echte „Veto-Position“ inne.
- 16 Offener Netzzugang bei Sprachtelefonen (vgl. ABl. 1992 Nr. C 263/20, ABl. 1994 Nr. C 44/93).
- 17 Zitiert nach Töller (2002: 257).
- 18 Zitiert nach Töller (2002: 257).
- 19 Erklärung Nr. 31 zu dem Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 (Erklärungen der Regierungskonferenz Amsterdam 1997 (Quelle: BGBl. 1998 II S. 440ff.)).
- 20 Beschluß des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG); abgedruckt in Töller (2002: 570-573).
- 21 Zur Regierungskonferenz 1996/97 allgemein vgl. Große Hüttmann (2000).
- 22 Das Konzept der deliberativen Demokratie / Politik geht auf die Diskurstheorie von Jürgen Habermas zurück; es setzt auf die „Überzeugungskraft systematischer Erwägungen und Schlußfolgerungen in öff. Debatte und auf verständigungsorientiertes, kommunikatives Handeln der Bürger“ (Lexikon der Politik, Band 7: Politische Begriffe, hrsgg. von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Susanne S. Schüttemeyer, München 1998, 108).
- 23 Kritisch zu diesem Konzept, wie es Joerges und Neyer vorgestellt haben, äußern sich u.a. Töller (2002: 202) und Schmalz-Bruns (1999).

Literaturverzeichnis

- Bach, Maurizio, 1999: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/New York.
- Blumann, Claude, 1993: Comitologie, in: Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes, Paris, 188-199.
- Christiansen, Thomas und Emil Kirchner (Hrsg.), 2000: Europe in Change. Committee Governance in the European Union, Manchester.

- Dahl, Robert A., 1994: A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 109, H. 1, 23-34.
- Europäische Kommission, 2001: *Europäisches Regieren – Ein Weißbuch*; KOM(2001) 428 endg., veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 287/1 vom 12.10.2001, Brüssel.
- European Institute of Public Administration, 2000: *Governance by Committee: The Role of Committees in the European Policy-Making and Policy Implementation*; EIPA Research Paper 00/GHA, Maastricht.
- Grande, Edgar und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden.
- Große Hüttmann, Martin, 2000: „Die Zeit der Mandarine ist vorüber“: Deutschland und die europäische Verfassungsdebatte im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97, in: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/New York, 325-353.
- Harnier, Otto, 1969: *Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG*, Diss. Saarbrücken.
- Hartmann, Jürgen, 2001: *Das politische System der Europäischen Union – Eine Einführung*, Frankfurt/New York.
- Höreth, Marcus, 1999: *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*, Baden-Baden.
- House of Lords, Select Committee on European Communities, 1999: *Delegation of Powers to the Commission: Reforming Comitology*, Session 1998-99, Third Report, London.
- Hrbek, Rudolf, 2001: *Politisches Entscheiden jenseits des Nationalstaats*, in: Klaus Dicke (Hrsg.), *Politisches Entscheiden*, Baden-Baden, 89-110.
- Joerges, Christian und Ellen Vos (Hrsg.), 1999: *EU Committees: Social Regulation. Law and Politics*, Oxford/Portland.
- Joerges, Christian und Josef Falke (Hrsg.), 2000: *Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*, Baden-Baden.
- Joerges, Christian und Jürgen Neyer, 1998: *Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*; PVS-Sonderheft 29/1998, Opladen, 207-233.
- Joerges, Christian, 2001: „Good Governance“ im Europäischen Binnenmarkt. Über die Spannungen zwischen zwei rechtswissenschaftlichen Integrationskonzepten und deren Aushebung (S. 3-29); *EUI Working Paper RSC No. 2001/29*, Florenz.
- Kohler-Koch, Beate, 1998: *Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?*, in: Michael Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen, 263-288.
- Meng, Werner, 1988: *Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 208-228.
- Neuhold, Christine, 2001: „Much Ado About Nothing?“ *Comitology as a Feature of EU Policy Implementation and its Effects on the Democratic Arena*; paper to be presented at the ECPR Workshop: *Governance and Democratic Legitimacy*, 6-11 April 2001, Grenoble.
- Rhinard, Mark, 2002: *The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*, in: *Governance*, Jg. 15, H. 2, 185-210.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1999: *Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 6. Jg., H. 2, 185-244.
- Schmitt von Sydow, Helmut, 1980: *Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften – die Kommission*, Baden-Baden.
- Schumann, Wolfgang, 1993: *Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen, 394-431.

- Tichy, Helmut, 2000: Der neue Komitologiebeschluss, in: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*, Jg. 41, H. 4, 134-140.
- Töller, Annette Elisabeth, 1999: Die Implementation europäischer Politik durch Ausschüsse: Zur Funktionsweise und politikwissenschaftlichen Relevanz der Komitologie, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 28, H. 3, 333-352.
- Töller, Annette Elisabeth, 2002: *Komitologie: Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen.
- Wessels, Wolfgang, 1997: An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 35, H. 2, 267-299.
- Wessels, Wolfgang, 1998: Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 5, H. 2, 209-234.