

Christian Joerges

## **Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus?**

Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats bei Rainer Schmalz-Bruns

*Der Beitrag kontrastiert zwei Ansätze zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Verfassungsstaats, die beide unter dem Titel »deliberativer Supranationalismus« auftreten. Rainer Schmalz-Bruns hat seine Version, die auf einen nicht-staatlichen, nicht-nationalen Konstitutionalismus und eine reflexive supranationale Institutionenpolitik zielt, als systematische Fortschreibung deliberativer Demokratiekonzepte insbesondere bei Joshua Cohen, Michael Dorf und Charles Sabel entwickelt. Demgegenüber haben der Autor dieses Beitrags und Jürgen Neyer ihre Vorstellungen aus einer Analyse und Rekonstruktion institutioneller Entwicklungen und Entscheidungspraktiken im Prozeß der europäischen Marktintegration gewonnen. Dabei geht es, anders als Schmalz-Bruns dies wahrgenommen und kritisiert hat, nicht um die Absegnung eines technokratischen Paternalismus, sondern um eine Alternative zur Programmatik eines von »non-majoritarian institutions« beherrschten europäischen »Regulierungsstaats«, wie sie insbesondere Giandomenico Majone vertritt. Die innovativen und normativen Qualitäten des europäischen Projekts können allerdings nur zur Geltung kommen, wenn man es tatsächlich als Experiment behandelt, also von der Notwendigkeit der Entdeckung neuer institutioneller Arrangements ausgeht, jene dafür unabdingbare Autonomie gewährt und erst auf der Grundlage (neuer) Erfahrungen korrigierend eingreift.*

### *1. Einführung*

In seinem Beitrag zum »deliberativen Supranationalismus« in dieser Zeitschrift<sup>1</sup> hat Rainer Schmalz-Bruns die Vorstellungen, die Jürgen Neyer und ich mit diesem Begriff im Rahmen eines Forschungsprojekts zum europäischen Ausschußwesen ent-

1 ZIB 6 (1999): 1, 185-242 – und in einem darauf aufbauenden Beitrag »Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie? Das Projekt Europa in herrschaftskritischer Perspektive« zur Tagung des DVPW-Arbeitskreises »Europäische Integration« über »Macht und Herrschaft in der EU« am 30.9./1.10.1999 in Bremen.

wickelt haben,<sup>2</sup> einer mehrschichtigen Kritik unterzogen. Im Ergebnis besagt diese Kritik, wir favorisierten in unserer Version eines »deliberativen Supranationalismus« ein »traditionell technokratisches Modell der Politikberatung«, das gerade nicht dazu taugt, das europäische Regieren an die normativen Maßstäbe der Theorien deliberativer Demokratie zurückzubinden. Dieser Vorhalt ist zunächst einfach deshalb schmerzlich, weil unser Interesse an der Praxis des Europäischen Ausschußwesens von der Prämisse ausgeht, daß »technokratische« Konzeptualisierungen der Europäischen Union (EU) als »regulatory state«, wie sie insbesondere Giandomenico Majone (1994, 1996a, 1996b) entwickelt hat, aus normativen Gründen nicht attraktiv, aber auch praktisch nicht umsetzbar seien (vgl. schon Joerges 1991b, 1999; Neyer 1999a, 1999b).

Der Technokratie-Verdacht ist aber durch den Hinweis auf andere Intentionen allein nicht zu entkräften. Es kommt vielmehr darauf an, ihn im Gesamtkontext der Argumentation von Schmalz-Bruns (1999) zu lesen. Er besagt dann, daß unser Versuch, in der real existierenden Praxis der regulativen Politik Europas eine Alternative aufzuweisen, die das Schisma positiv-technokratischer Regulierungskonzepte einerseits und negativ-deregulativer Integrationsstrategien andererseits überwinde, jedenfalls normativ nicht überzeuge – wie immer es denn um die faktische Plausibilität unserer Behauptungen bestellt sein möge. Diese Differenzen hängen mit Diskrepanzen unserer Vorgehensweisen zusammen. Wir teilen zwar den Ausgangspunkt, daß es möglich und geboten sei, sich bei der Auseinandersetzung mit der Legitimitätsproblematik transnationalen Regierens jedenfalls auf die EU in einer »konstruktiven« Weise einzulassen, weil Forderungen nach einer Demokratisierung Europas, um eine Formel von Schmalz-Bruns aufzugreifen, mit »in gewisser Weise entgegenkommenden« Institutionalisierungsprozessen rechnen könnten (Schmalz-Bruns 1999: 189, vgl. auch 212, 223). Die Vorsicht der Bezugnahme auf die Realia – insbesondere – des europäischen Mehrebenensystems kommt nicht von ungefähr. Schmalz-Bruns (1999) geht es zuerst um eine konzeptionelle Fortentwicklung der Theorie der (deliberativen) Demokratie. Sie liefert Maßstäbe für die Beurteilung von Europäisierungs- und Globalisierungsprozessen und Kriterien für die Aus- oder Umgestaltung von Institutionen. Demgegenüber setzen Neyer und ich in dem von Schmalz-Bruns herangezogenen Beitrag (Joerges/Neyer 1998) bei beobachtbaren Institutionalisierungsprozessen an. Wir behandeln die Integration der »Märkte« Europas, um eine berühmte Formel Friedrich von Hayeks (1968) verfremdend aufzugreifen, als ein »Entdeckungsverfahren Praxis«, in dem neuartige (»sui generis«) Antworten auf neuartige Problemkonstellationen gefunden werden müssen (und gefunden werden). Beide Vorgehensweisen haben spezifische Risiken. Wer sich zuerst um die Theorie kümmert, läuft Gefahr, die Wirkungsmacht überkommener Konzeptualisierungen zu unterschätzen, das qualitative Novum in institutionellen Veränderungen zu übersehen oder mit seinen Beurteilungsmaßstäben nicht zu erreichen. Wer es unternimmt, Prozesse wie den der

2 Joerges/Neyer (1998); zu den Fragestellungen dieses Projekts siehe Joerges (1995); inzwischen ist der Projektbericht abgeschlossen und seine Veröffentlichung in Sicht (Joerges/Falke 2000).

Europäisierung als »Entdeckungsverfahren« zu rekonstruieren, läuft Gefahr, faktisch wahrnehmbare Innovationen in ihrer praktischen Bedeutung zu überschätzen und sie außerdem normativ zu überhöhen.

Dieser Interpretation unserer Differenzen entsprechend sehe ich von dem – ohnehin abenteuerlichen – Versuch ab, den Demokratie-Theoretiker Schmalz-Bruns »als solchen« eines Besseren zu belehren. Meine Kritik und Selbstverteidigung wird vielmehr bei den eben abstrakt bezeichneten Risiken seiner und meiner Vorgehensweise ansetzen. Und sie wird als Belege sowohl für die Resistenz des internationalen Systems gegen Demokratisierungsforderungen als auch für innovative Prozesse in der EU vor allem auf rechtlich greifbare Strukturen und institutionelle Entwicklungen Bezug nehmen.<sup>3</sup> Dies soll in drei Gedankenschritten geschehen:

(1) In einem ersten Argumentationsschritt möchte ich die Forderung, transnationale *governance structures* im Sinne von Ansätzen der deliberativen Theorie der Demokratie zu interpretieren und umzugestalten, mit der Perzeption der rechtlichen »Verfassung« internationaler Beziehungen im allgemeinen und Europas im besonderen in den Kategorien der international-rechtlichen Disziplinen konfrontieren. Dabei sollen eine Reihe von Schwierigkeiten zur Sprache kommen, die eine gleichsam direkte demokratie-theoretisch inspirierte Etablierung demokratischer Verhältnisse in einer entstaatlichten, entgrenzten, meta-nationalen Gesellschaft unwirklich erscheinen lassen.

(2) Während der erste Argumentationsschritt Skepsis gegenüber der von Schmalz-Bruns (1999) postulierten praxeologischen Relevanz seiner demokratie-theoretischen Überlegungen signalisiert, handelt es im zweiten Schritt um ein um so entschiedeneres Plädoyer dafür, institutionelle Innovationen, die im Zuge der europäischen Marktintegration zustande gekommen sind, als praktisch funktionsfähige und normativ entwicklungsfähige Formen transnationalen Regierens zu begreifen. Auf die Risiken dieser induktiven Vorgehensweise – eine *misplaced concreteness*, die keine allgemeineren Schlußfolgerungen trägt; eine normative Verklärung faktischer Verhältnisse – wird zurückzukommen sein.

(3) Das Recht wird bei all dem wie ein sensibler und konfliktnah eingestellter Seismograph verstanden, der gehaltvolle, wenn auch oft verschlüsselte Botschaften aus der »Realität« preisgibt. In den Schlußüberlegungen soll aber auch das Potential des Rechts zur Sprache kommen, die deliberative Qualität von politischen Prozessen zu stabilisieren und so zur Legitimität transnationalen Regierens beizutragen. Dabei wird sich auch zeigen, daß unsere Übereinstimmungen sich keineswegs in der Verwendung eines gleichlautenden Labels erschöpfen.

3 Beide Gutachten zur ursprünglichen Fassung dieses Beitrags haben Einwände vorgebracht und Erläuterungen angemahnt, die ein Stück weit mit spezifischen Schwierigkeiten interdisziplinärer Diskussionen zusammenhängen. Das Risiko von Mißverständnissen und mithin auch der Bedarf nach Erläuterungen ist hier nicht einfach nur größer, sondern auch schwerer abschätzbar als im je eigenen Fach. Die Kritik der Gutachten war für mich gerade deshalb sehr hilfreich. Der Beitrag ist dabei hoffentlich transparent geworden. Mehrfach habe ich mir aber mit Weiterverweisungen zu helfen gesucht.

## 2. Demokratie als Maßstab und Demokratisierung als Prozeß

Würde die EU bei sich selbst die Mitgliedschaft beantragen, es erginge ihr schlechter als etwa der Türkei. Das Bonmot ist so schön, daß es sich von seinem Urheber emanzipiert hat. Aber bei allem Respekt vor diesen rhetorischen Meriten: Es gibt keinen Aufschluß über seine eigenen Anwendungsbedingungen. Jeder Versuch, diese Bedingungen zu präzisieren, führt wieder auf eben jene Fragen zurück, die es doch erst zu klären gilt: Sind denn wirklich die Anforderungen an die demokratische Binnenverfassung der Mitgliedstaaten der EU auf den europäischen Verbund dieser Staaten übertragbar? Würde damit – zumindest implizit – der Bau eines Super-Staates propagiert, der demokratische Ideale unvermeidlich demontieren müßte? Sollte die Unterscheidung zwischen einer »Demokratisierung der Europäischen Union« und einer »Europäisierung der [nationalstaatlichen] Demokratien«<sup>4</sup> die Verkoppelung von Demokratisierung und Staatsbildung lösen? Schmalz-Bruns (1999) rechnet offenbar damit, daß beides normativ geboten (und faktisch möglich) sei: die Identifikation supranationaler Bindungen, die zur Öffnung der Verfassungsstaaten führen *und* die Emergenz transnationaler *Governance*-Strukturen, die nunmehr jenseits staatlicher Ordnungen »verfaßt« werden müßten. Wer als Jurist in den international-rechtlichen Disziplinen sozialisiert wurde, gewiß aber auch: wer sich der prekären Legitimität Europas von einem IB-Hintergrund her nähert, dem wird ein solcher Zweistufen-Ansatz realistischer und aussichtsreicher erscheinen als eine Art – demokratie-theoretisch inspirierter – Durchgriff in eine entstaatlichte, entgrenzte, meta-nationale Gesellschaft.

Die staatlichen Verankerungen transnationalen Rechts und Regierens gehörten jedenfalls zum klassischen Kernbestand aller international-rechtlichen Fächer: Völkerrecht, Internationales Verwaltungsrecht, Internationales Privatrecht, aber auch Europarecht. Und gleichzeitig sind sie alle damit befaßt, dieses Erbe abzuschütteln. Überall ließe sich im Detail vorführen, wie sich die Konzeptualisierungen des internationalen Systems in den verschiedenen Disziplinen entsprechen und wechselseitig ergänzen, wie sich Veränderungsprozesse im Rechtssystem bemerkbar machen, befördern oder behindern lassen. Knappe Hinweise auf zwei (die mir am besten vertrauten) Fächer mögen genügen:

(1) Anders als das auf zwischenstaatliche Beziehungen eingeschränkte traditionelle Völkerrecht und das Internationale Verwaltungs- bzw. öffentliche Recht, das lediglich »einseitige« Bestimmungen des internationalen Anwendungsbereichs nationalstaatlicher Rechtsnormen entwickelte und keine Rechtsgebote einer zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation kannte,<sup>5</sup> war das Internationale Privatrecht kooperativ und universalistisch gesonnen. Dabei setzte es freilich voraus, daß es

4 So der Titel des Beitrags von Schmalz-Bruns zu der Tagung in Bremen (siehe Fn.1).

5 Vgl. Vogel (1965: 176-239). In einer neueren Version: »Jeder Staat ist ein Zusammenschluß der Leute (Bürger) in seinem Lande. [...] Jeder Staat fördert das eigene Staatswohl im eigenen Lande; er ist frei (Herr im eigenen Haus), nimmt keinen Befehl von außen, duldet keinen Richter über sich« (Kegel 1995: 848).

sich beim Privatrecht um vorstaatlich-apolitische Materien handele, daß daher grundsätzlich alle Privatrechtsordnungen als gleichwertig gelten können, daß demzufolge über »allseitige« Verweisungsnormen zwar nicht eine universelle Rechtsgleichheit, wohl aber ein internationaler Entscheidungseinklang erreichbar sein müsse.<sup>6</sup> Angesichts sich inzwischen geradezu inflatorisch mehrender Proklamationen universell gültiger normativ-rechtlicher Standards sind Erinnerungen an den sperrig-skeptischen Realismus juristischer Konzeptualisierungen des internationalen Systems und den beschränkten Geltungsanspruch des Internationalen Privatrechts leider angebracht. Das gilt um so mehr, als alle Bestrebungen, transnationale *Governance*-Strukturen zu etablieren, die rechtlich-institutionellen Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens früher oder später zu spüren bekommen.

Unschwer lassen sich in einschlägigen rechtlichen Positionen dominante Traditionen der Theorie der internationalen Beziehungen wiedererkennen. Dies gilt z.B. für das allen positivistischen Richtungen sämtlicher international-rechtlicher Subdisziplinen geläufige Argument, daß es kein Super-Recht geben könne, dem es zuzustände, diese oder jene Norm für »besser« oder aus irgendwelchen anderen Gründen für supranational verbindlich zu erklären. Eben deshalb begnügt das Internationale Privatrecht sich mit Idealen einer »räumlichen« Gerechtigkeit. Eben deshalb kann das sogenannte Wirtschaftskollisionsrecht – in dem es um den internationalen Anwendungsbereich regulativen Rechts geht – nicht zu transnationalen Regulierungen vordringen (statt vieler vgl. Kegel 1979; Schnyder 1990).

Diese positivistische Skepsis gegen staatlich nicht beglaubigte Geltungsansprüche hat weitreichende rechtspraktische und institutionelle Konsequenzen. In einer markanten amerikanischen Variante: Wenn Gerichtshöfe dahin gebracht werden, über kollidierende Geltungsansprüche staatlichen Rechts zu befinden, dann können sie sich nur, weil ihnen *rechtliche* Entscheidungsmaßstäbe fehlen, an Interessen orientieren oder zu politischen Kadis degenerieren (Currie 1963). Sie sollen deshalb die *lex fori* anwenden, das jeweils eigene (öffentliche/zwingende) Recht.

(2) Wer sich all dies vor Augen führt, wird auch sehen, warum so viele Prinzipien, Regeln, Institutionen des Europäischen Rechts geradezu revolutionär erscheinen:<sup>7</sup> Dieses Recht soll sich von seinen staatsvertraglichen Ursprüngen emanzipiert und als autonome Ordnung etabliert haben. Es soll den Bürgern der Mitgliedstaaten Rechte verleihen und Handlungsspielräume garantieren, die sie als europäische Bürger dem heimischen, verfassungsstaatlich beglaubigten Recht entgegenhalten können.<sup>8</sup>

All dies ist mittlerweile wohl tief ins öffentliche Bewußtsein gedrungen. Aber wie stabil ist die soziale Akzeptanz der europarechtlichen Orthodoxie wirklich? In den Debatten der Juristen um die Verfassung der EU wirken die normativen und

6 Nicht-Juristen sind all diese Begriffe kaum vertraut. Weitere Erläuterungen aber kosten Platz. Für eine ausführlichere Explikation des Gedankengangs insgesamt vgl. Joerges (1979).

7 Auch gegenüber dem »universalistischen«, aber eben auf das »unpolitische« Privatrecht bezogenen Internationalen Privatrecht; vgl. Furrer (1999: Kap. 12-14).

8 Trotz vieler Nacherzählungen unvermindert eindrucksvoll: die Rekonstruktion dieser Entwicklungen bei Weiler (1991).

konzeptionellen Positionen aus den Traditionsbeständen der international-rechtlichen Disziplinen teils bloß hintergründig, teils aber auch sehr gut sichtbar fort.<sup>9</sup> – Wie beflissen die solche Widerstände nicht zur Kenntnis nehmenden Verbeugungen vor den supranationalen Geltungsansprüchen des europäischen Rechts sich auch immer lesen mögen: die Begründungen verweisen in aller Regel nur darauf, daß der EuGH in seinen historischen Sentenzen (EuGH 1963, 1964) eben den EWG-Vertrag vom Völkerrecht abgehoben, diese rechtsschöpferische Interpretationsleistung immer weiter verfeinert hat – und daß sie allmählich und weithin explizit oder implizit respektiert wurde. Daß diese Akzeptanz nicht so stabil ist und argumentativ so nicht zureicht, ist seit dem Maastricht-Urteil des BVerfG (1994) eine verbreitete Einsicht, war aber auch schon zuvor bekannt (vgl. Joerges 1996b: 77-92). Nicht zufällig hatten alle wichtigen deutschen rechtswissenschaftlichen Integrationstheorien auf die Zumutung, daß sich ein bloß staatsvertraglich entstandenes Recht mit Geltungsansprüchen auszustatten begann, die der eigenen verfassungsstaatlichen Ordnung überlegen sein sollten, durch die Suche nach Alternativen reagiert (Joerges 1994): nach einer Rechtsrationalität, die sich von denen des verfassungsstaatlichen Rechts kategorial unterscheiden ließ, mit diesem aber kompatibel bleiben und seine Integrität respektieren sollte. Erinnert sei bloß an Hans Peter Ipsens Arbeiten aus den 1960er Jahren (Ipsen 1966) und seine spätere Qualifikation der Europäischen Gemeinschaften als »Zweckverbände funktioneller Integration« (Ipsen 1972, 1973). Erinnert sei aber auch an die nach wie vor ungemein lebendige Theorie einer auf die Ordnung der Wirtschaft focussierten europäischen »Verfassung« (vgl. instruktiv resümierend Mussler 1998).

Wenn mithin der Gedanke, daß Europäisches Recht, wenn und weil es eine Rechtsordnung *sui generis* sein soll, die im Konfliktfall gegenüber verfassungsstaatlichem Recht Vorrang beansprucht, selber demokratisch legitimiert sein müsse, nicht gedacht wurde, sondern die Rechtswissenschaft alternative Legitimationsmodi suchte, so darf man darin nicht einfach eine die Faktizität des Integrationsprozesses rechtlich absegnende Flucht aus verfassungsstaatlichen Bindungen sehen; ebensowenig muß man sich mit jenen Alternativen zufriedengeben. Richtig ist lediglich: Es geht um eine Weichenstellung, die alle eben zitierten Juristen sehr klar gesehen haben – und die unvermindert aktuell ist. Wer die Legitimität des Verfassungsstaats zum Maßstab für die Legitimität der Integration erklärt, muß sich von der EU distanzieren. Normativ tragfähige Gründe für ein transnationales Recht und transnationales Regieren lassen sich nicht mit an den nationalen Verfassungsstaat gebundenen Denkmustern identifi-

9 Dies ließe sich an tausend Einzelfragen belegen, von denen wenigstens eine erwähnt sei: Als kürzlich der EuGH in einem Urteil (EuGH 1999 – Centros), das, wenn nicht in seiner Bedeutung, so doch in seiner Überzeugungskraft die legendäre *Cassis de Dijon*-Entscheidung (EuGH 1979) m.E. übertrifft, dänischen Bürgern das Recht zusprach, in Dänemark verbindlichen (aber »schlechten«!) gesellschaftsrechtlichen Vorschriften auszuweichen, um sich stattdessen für sie günstigerer englischer Vorschriften zu bedienen (EuGH 1999), kommentierte der Doyen des deutschen »Internationalen Privatrechts«: »[...] keine Begünstigung von Schlitzohren, die dem Recht den Vogel zeigen! Es ist was faul im Staate Dänemark – und anderswo!« (Kegel 1999).

zieren. So verstehe ich auch Schmalz-Bruns (1999: 188), wenn er dafür plädiert, demokratische Ansprüche aus ihrer »nationalstaatlichen Umklammerung zu befreien« – und sich dann an solche demokratie-theoretische Konzepte anlehnt, die eben diesen Ablösungsprozeß stützen. Diese Argumentation trifft sich durchaus mit Überlegungen, die Neyer und mich in dem Plädoyer für unsere Version eines »deliberativen Supranationalismus« (Joerges/Neyer 1998) geleitet haben. Es ging uns um zweierlei (vgl. auch Joerges 1997: 388-391): Dem supranationalen Recht haben wir die Aufgabe zugewiesen, ein »Nationalstaats-Versagen« zu korrigieren, das sich vor allem in der ständigen Produktion extraterritorialer Effekte auch durch Demokratien dokumentiert (ähnlich Zürn 1998: 6-12) – und die in Artikel 23 GG verankerte Offenheit des deutschen Verfassungsstaats darf man als nationalstaatliche Grundlage jenes Supranationalismus in Anspruch nehmen (vgl. Kirchhof 1998; Kaufmann 1999). Die beiden gerade genannten Beispiele<sup>10</sup> haben tatsächlich eine exemplarische Bedeutung. Dem europäischen Recht ist die Zivilisierung nationalstaatlicher Idiosynkrasien immer wieder mit normativ guten Gründen und faktisch beachtlichem Erfolg gelungen (Maduro 1998: 150-175; Weiler 1994).

Aber dies ist nur die eine Seite des Prozesses. Mit eben jenen Maßnahmen, die auf den Abbau von Handelshemmnissen und zur Europäisierung der Märkte führen, und im Gefolge eben jener Kontrollen, die einzelstaatliche Interessen und Orientierungen zurückweisen, war, allen analytisch so überzeugenden Unterscheidungen zwischen »negativer« und »positiver« Integration zum Trotz, die Integration immer auch ein Prozeß der Re-Regulierung (Joerges 1991a), in dem transnationale *Governance*-Strukturen entstehen, die selbst wirkungsmächtig werden und eine Eigenlogik entfalten, in der sich gesellschaftliche Akteure auf eine transnationale Wirklichkeit einstellen, die nicht mehr staatlich domestizierbar ist. Deren Strukturen sprengen die institutionell vom europäischen Recht vorgesehenen Formen intergouvernementalen Handelns und supranationalen Entscheidens. Und es ist diese zweite Dimension, in der die europäischen »Demokratiedefizite« so augenfällig werden und so schwer behebbar erscheinen, weil die emergenten Rechtsstrukturen sich keinem der institutionalisierten staatlichen oder supranationalen Modelle fügen. Um noch einmal auf das internationale Wirtschaftsrecht zurückzukommen: Bislang ist es m.W. niemandem in den Sinn gekommen, die *lex mercatoria* des internationalen Handels, die komplexen internationalen *Private-governance*-Konfigurationen in der Weltwirtschaft oder auch staatlich gestützte internationale Regime als »demokratische« Herrschaftsinstitutionen zu präsentieren.<sup>11</sup> Die EU erscheint da als ein sehr viel einfacherer Fall. Nicht nur wird die wechselseitige Einschränkung einseitig-souveräner Setzungen an supranationalen Regeln und Prinzipien gemessen – und

10 »Cassis de Dijon« (EuGH 1979) und »Centros« (EuGH 1999).

11 Schmalz-Bruns (1999: 189, 233) verweist auf Teubners (1998b) Perspektive eines »privatrechtlich inspirierten Verfassungsmodells heterarchischer Selbstkoordination«, um sich davon allerdings sogleich auch zu distanzieren. In der Tat: Teubners Begriff einer privatrechtlichen Verfassung läßt sich (ungeachtet eines Verweises auf Cohen/Sabel 1997) nicht für die demokratietheoretischen Intentionen von Schmalz-Bruns in Anspruch nehmen.

dies durchaus in grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem Verfassungsleitbild einer offenen Staatlichkeit; auch in der zweiten Dimension der europäisch-transnationalen *Governance*-Strukturen sind Verrechtlichungsprozesse beobachtbar: Es bilden sich tatsächlich Regeln und Prinzipien, an die sich jene gleichsam im Rücken des förmlichen Rechts entstandenen »Institutionen« in ihren Entscheidungsverfahren zu halten haben; es gibt, wenn auch einstweilen allzu rudimentäre, Transparenz-Gewährleistungen, Partizipationsrechte, Rechtsschutz-Möglichkeiten; es gibt etablierte politische Akteure und Institutionen – die Regierungen der Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, die Europäische Kommission –, denen Handlungsreservate verbleiben und die jene Gebilde der transnationalen *governance* zur Verantwortung rufen können. Und es gibt Öffentlichkeiten, die solche Aktivitäten einfordern.

Ist all dies, so pflegen Juristen zu formulieren, »richtig« oder aber »falsch«? Dies sei nicht die rechte Art zu fragen, würde der Theoretiker erwidern. Aber sind Maßstäbe, wie Schmalz-Bruns (1999) sie entwickelt hat, hinlänglich bestimmt, um hier Antworten zu finden? Treffen sich seine Hinweise zu den »realen Strukturveränderungen transnationaler Politik« mit den eben angesprochenen Entwicklungen?

### 3. *Europa als ein »Markt ohne Staat?« – Die »Herren der Verträge« als »Staaten ohne Märkte?« – Die Märkte als »Polities!«*

Wenn die von Schmalz-Bruns (1999) entwickelten theoretischen Maßstäbe für eine Rekonstruktion und Beurteilung insbesondere der sich in der EU vollziehenden Transformationsprozesse allzu unbestimmt bleiben, kann es angebracht sein, die Blickrichtung umzukehren und eben diese Transformationsprozesse direkter in Augenschein zu nehmen. Auch wenn dabei auf reale politisch-rechtliche Programme und rechtliche Entscheidungen Bezug genommen wird, handelt es sich doch um eine Rekonstruktion. Die substantiellen Phänomene, lautlosen und extra-legalen Rechts-Wandlungen, von denen im folgenden die Rede sein wird, kommen in vielen systematischen Darstellungen des Europarechts überhaupt nicht vor. Meine Rekonstruktion ist die eines »kontextuell« arbeitenden Rechtsrealisten, der im ersten Schritt das »law in action« namhaft machen will, um dann erst im zweiten Schritt nach normativ tragfähigen Beurteilungskriterien zu suchen.

Um die hier sehr knapp ausfallenden, für meine Argumentation aber unverzichtbaren Analysen in drei Thesen vorwegzunehmen: Weder ist Europa zu einem »Markt ohne Staat« geworden (Joerges 1991a), noch wurden die Mitgliedstaaten der Union zu »Staaten ohne Märkte« degradiert (Joerges 1996a); statt dessen sind im europäischen Mehrebenensystem Politisierungs- und Institutionalisierungsprozesse in Gang gekommen, in denen transnationale Märkte zu *Polities* mutieren. Um diese Analytik normativ zu ergänzen: Die Legitimität jener *Polities* bemißt sich an der deliberativen Qualität der in ihnen organisierten Entscheidungsprozesse; und mit Hilfe des Rechts sollen diese Qualitäten gesichert und darüber hinaus Verbindungen mit den Institutionen der Nationalstaaten und der EU gewährleistet werden.

### *3.1. Europa als »Markt ohne Staat«?*

Als die EG ihr Binnenmarktprojekt ins Werk setzte (Kommission der EG 1985), sahen dessen der ordo- und neoliberalen Ordnungstheorie verpflichteten Beobachter in Deutschland, was sie ohnehin für geboten hielten und konzeptionell vorgedacht hatten (vgl. statt vieler Wissenschaftlicher Beirat 1986, 1994): Endlich sollten die berühmten vier Freiheiten ernst genommen werden und die Marktbürger der Gemeinschaft ihre ökonomischen Freiheiten breitenwirksam durchsetzen können; das rechtliche Gebot der wechselseitigen Anerkennung sollte die hoffnungslos komplexen international-rechtlichen Prinzipien des Privat- und Wirtschaftskollisionsrechts ablösen und wirtschafts- und gesellschaftspolitisch eine Ära regulativ-institutionellen Wettbewerbs einleiten; das Europäische Wettbewerbsrecht sollte nicht nur seine Aufgaben der Kontrolle privater Wettbewerbsbeschränkungen wahrnehmen, sondern darüber hinaus zum Maßstab und Instrument bei der Deregulierung der Nationalstaaten werden. Dies war die Vision Europas als »Privatrechtsgesellschaft«, das seine Integration in einer supranationalen »Wirtschaftsverfassung« vollendet (Mestmäcker 1991, 1994).

### *3.2. Europa als »Regulatory State«?*

Dies war nun allerdings eine Vision, die nicht nur an praktisch-politischen Hindernissen aufblief, sondern die Komplexität der sozialen, politischen und institutionellen Funktionsbedingungen von »Märkten« unterschätzt hatte. Die Binnenmarktprogrammatische transformierte, wie vor allem Giandomenico Majone (1990, 1996a, 1996b, 1998; vgl. Grande 1998) zeigte, zu einem Re-Regulierungs- und Modernisierungs-Projekt. Dabei verteidigte Majone die Botschaft ökonomischer Effizienz, ein Verständnis des »Allgemeinwohls« als allgemeiner Wohlfahrt. Nachdrücklich plädierte er für einen Verzicht auf redistributive Politiken und die Beschränkung regulativer Aktivitäten auf die Korrektur von Tatbeständen des Marktversagens, die sich als kognitiv-technokratische Sachaufgaben darstellten und deren Bewältigung deshalb am ehesten nicht-majoritären Institutionen zuzutrauen sei. Europa als »regulatory state« – diese Vision war nicht einfach nur realistischer als die Programmatik der deutschen Ordnungstheoretiker. Sie drang vor allem mit ihrer Rücksichtnahme auf die Anliegen der »social regulation« in Politikbereiche vor, deren Brisanz unbestreitbar war. Sie bot gleichzeitig eine kohärente, in vielen Dimensionen theoretisch durchdachte, empirisch gehaltvolle und politisch aktuelle konstitutionelle Perspektive. Indessen: Jene non-majoritären Institutionen, denen Majone zufolge die Regulierung Europas anvertraut werden sollte, haben sich nicht etabliert – jedenfalls nicht auf europäischer Ebene oder doch nicht so, wie Majone dies vorschwebte. Tatsächlich gibt es inzwischen eine ganze Reihe sogenannter Agenturen (vgl. den Überblick bei Kreher 1996; zuletzt Commission of the EC 2000: 14-28). Jede der sogenannten Agenturen ist anders; keine verfügt über jene Unabhängigkeit und Regelungsgewalt, die Majone vorbildlich (wenn auch nur tendenziell) in den

USA verwirklicht sah (vgl. Majone 1994). Die Gründe sind vielfältig. Bedauern wird dies nicht, wenn die Delegation der Risikopolitik an »neutrale« und »objektive« Expertenstäbe normativ nicht vertretbar und praktisch ohnehin höchst unwahrscheinlich erscheint. Überdies setzt Majone voraus, daß es möglich sei, seiner Unterscheidung zwischen einer – bloß mit Effizienz befaßten – regulativen Politik einerseits und »politischen« – weil redistributiven – Interventionen andererseits institutionell dadurch Rechnung zu tragen, daß die EU sich auf die regulative Politik beschränkt, während für distributive Maßnahmen allein die Nationalstaaten zuständig seien (vgl. hierzu kritisch Joerges 1999).

### 3.3. »Märkte« als »Polities«

Nicht die neuen Agenturen, sondern das seit langem etablierte Ausschußwesen ist die signifikanteste Institutionalisierung des Binnenmarktes. Ausschüsse haben nicht nur die sog. »Durchführung« von gemeinschaftsrechtlichen Rahmenvorschriften in der Hand (»Komitologie«), sondern fungieren viel umfassender als Foren politischer Prozesse und Koordinationsinstanzen zwischen supranationalen und nationalen, gouvernementalen und gesellschaftlichen Akteuren (Joerges/Neyer 1998; Joerges/Vos 1999). Und beide, Agenturen wie Ausschüsse, werden umrahmt von – oder umgeben sich mit – halb-öffentlichen und privaten *Policy*-Netzwerken.

Die funktionale und formale Differenz von Agenturen und Ausschüssen ist wichtig, aber anders als diese Bezeichnungen suggerieren. Die neuen europäischen Agenturen entscheiden nicht autonom über den Marktzutritt von Unternehmen oder die Zulassung ihrer Produkte; sie sollen vielmehr Informationen erheben, die Politik informieren – sie fungieren als technokratische Zuliefer-Betriebe der Politik. Ihr halb-amtlicher Status öffnet sie augenscheinlich privaten/gesellschaftlichen Interessen und stärkt ein technokratisch-unpolitisches Selbstverständnis. Die Zuordnung zu Dienststellen der Kommission, die Repräsentation von nationalen Akteuren in den Gremien der Agenturen scheint hieran nichts zu ändern. Demgegenüber sollten die Ausschüsse als Kontrolleure und Agenten nicht nur technokratischer Erfordernisse, sondern auch der politisch-normativen Dimensionen der Vollendung und Verwaltung des Binnenmarktes fungieren. Sie erscheinen häufig als »kleine Räte«, als Foren, in denen die Logik der Marktintegration mit sozial-regulativen Anliegen und Interessen in den Mitgliedstaaten kompatibelisiert werden muß.

Weniger sichtbar, aber keineswegs weniger bedeutsam als das Schisma von Agenturen und Ausschüssen sind die Unterschiede in der Art und Intensität, mit der europäische Institutionen mit der Öffentlichkeit interagieren, sich professionellen Sachverständigen versichern, die Interessendefinitionen privater Akteure erkunden. Das hat mit der Art, in der traditionelle Bürokratien ihr Verhältnis zur Öffentlichkeit definiert haben, nicht mehr viel gemein. Vor allem diejenigen Agenturen, die nicht über formelle Entscheidungsbefugnisse verfügen (und deshalb rechtlich so schwach erscheinen), erweisen sich als höchst aktive Organisatoren Europa-weiter Meinungsbildungsprozesse.

Agenturen, Ausschüsse, öffentliche und private Netzwerke – sie alle sind institutionelle Produkte, die »so« nicht geplant waren und sich dennoch als »erforderlich« erwiesen. Sie repräsentieren, was Joseph Weiler als »Unterwelt« des Binnenmarktes gebrandmarkt hat:<sup>12</sup> als eine »infranationale« Überwucherung der förmlichen nationalen und supranationalen Institutionen Europas: »a new sub-atomic particle, a neutrino or a quark, affecting the entirety of molecular physics« (Weiler 1999: 340).

Wie schrecklich aber geht es in dieser Unterwelt wirklich zu? Sollte es möglich oder gar geboten sein, hier eine kontra-intuitive, aber konstruktive Gegenperspektive einzunehmen? Hat womöglich das Binnenmarktprojekt in einem »Entdeckungsverfahren der Praxis« den gordischen Knoten, der die Regulierung der Wirtschaft an den Nationalstaat band, der nur entweder eine neo-funktionalistische *Output*- oder eine intergouvernemental-strategische Vernunft zuzulassen schien, zersetzt und ersetzt? Haben diese »muti-tiered, geographically overlapping structures of governmental and nongovernmental elites« (Eriksen/Fossum 1999: 17) womöglich eine Sphäre autonomen wirtschaftlichen Handelns geschaffen, die mit Hilfe jener neuen Institutionen gesellschaftliche und politische Bindungen eingehen? Wenn die Volkswirtschaften noch nach dem Modell vom politischen System ausgefilterter, zu verbindlichen Regelungen geronnener und dann verwalteter Anforderungen domestiziert wurden, hätten wir es nunmehr mit einem offenbar politischen, administrativ-regulatorischen Prozeß zu tun, der ein Forum abgibt, auf dem konkurrierende private und öffentliche, politische und soziale, nationale und supranationale Werte und Interessen zum Austrag kommen. Und tatsächlich: all dies läßt sich in den Ausschüssen bei der Repräsentation »nationaler Interessen«, in den Aktivitäten der Kommission und den Netzwerken von Interessenrepräsentanten, *Policy*- und *Expert-Communities* erkennen.

Eine Horror-Vision? Ein Bild von Pieter Breughel statt von Ambrogio Lorenzetti?<sup>13</sup> Ein »normatives Desaster« (Weiler 1999: 346)? Die entscheidende Differenz zwischen unserer Argumentation und der von Schmalz-Bruns (1999) ist, daß wir diese unordentlich-unübersichtliche, entgrenzt-hierarchielose, gewiß auch nicht herrschaftsfreie transnationale Welt als ein wirkliches Novum auffassen, das sich selbst strukturieren und definieren muß. Dies läuft nicht auf bloße Affirmation, auf eine normative Absegnung faktischer Gegebenheiten hinaus. Alles kommt vielmehr darauf an, wie jene Autonomie genutzt wird.

12 In einem Interview in: Die Zeit 44 vom 22.10.1998.

13 Lorenzettis Gemälde im Rathaus von Siena handelt vom »*buon governo*«; für eine sehr schöne Deutung vgl. Teubner (1998a: 234-240).

#### 4. *Konstitutionalisierung des deliberativen Supranationalismus und der deliberativen Demokratie*

Nachdem die Differenzen unserer Vorgehensweisen und unserer Aussagen hinlänglich zugespitzt sind, ist es an der Zeit, sie zu relativieren. Um mit einer Relativierung der Kritik an Schmalz-Bruns (1999) zu beginnen: Es ist selbstredend ungemünzt wichtig, Europa mit der Demokratie-Theorie zu konfrontieren. Und mit seinem Verweis auf das Konzept einer »direkt-deliberativen Polyarchie« (Cohen/Sabel 1997), dessen Relevanz für die europäische Konstellation zuvor schon Gerstenberg (1997) herausgestellt hatte, präsentiert Schmalz-Bruns in der Tat eine Programmatik, die auf die Entstaatlichung und Entgrenzung politischer Kontexte reagiert. Natürlich wüßte man dennoch gern Konkreteres über die Institutionalisierung der direkt-deliberativen Polyarchie in europäischen Kontexten und jene »entgegenkommenden faktischen Entwicklungen« (Schmalz-Bruns 1999: 223), auf die sich die Idee einer reflexiven Weltstaatlichkeit stützen möchte. Aber auch und erst recht gilt umgekehrt: Die These, daß die »Market Polity« ihre Identität selbst definiere, ist keine zulängliche Antwort auf den Vorwurf an Jürgen Neyer und mich, in unserer Version eines deliberativen Supranationalismus werde Demokratie um ihren konstitutiven Öffentlichkeitsbezug gebracht, die Idee der Selbstregierung des Volkes durch eine paternalistische Herrschaft für das Volk ersetzt, die keinen Bezug zum Konzept der Bürgerschaft und ihrer politischen Teilhabe mehr habe, und die Programmatik einer rechtlich-konstitutionellen Domestizierung jener Herrschaft durch eine »expertokratische Enteignung des Rechtsmediums« diskreditiert (Schmalz-Bruns 1999: 213). Die Vorwürfe sind von solchem Gewicht, daß ich in diesen Schlußbemerkungen einige Redundanzen in Kauf nehme.

##### 4.1. *Technokratie und Deliberation*

Noch einmal sei auf den Diskussionszusammenhang unserer Beschäftigung mit der europäischen Komitologie erinnert. Konzeptionell war unser Projekt als eine Auseinandersetzung mit Majones Visionen eines europäischen Regulierungsstaates angelegt, der vornehmlich mit Hilfe von »non-majoritarian institutions« regiert (vgl. Joerges 1995). Das Ausschußwesen interessierte uns als Alternative zu europäischen Agenturen, wegen seiner Verbindungen nicht nur mit den Bürokratien, sondern auch den *Polities* der Mitgliedstaaten, wegen seiner komplexen Binnenstruktur, in der Regierungsvertreter, Repräsentanten sozialer Interessen und »die« Wissenschaft interagieren. Die Risiko-Regulierung im Binnenmarkt schien uns zur Dokumentation der Schwächen expertokratischer Modelle zu taugen, weil die normativen, politischen, ethischen Dimensionen von Risikobewertungen unübersehbar sind und bislang keinem demokratischen Staat vorgeworfen werden kann, er habe solche Fragen gänzlich irgendwelchen Expertengremien überantwortet (Joerges/Neyer 1998: 211f). Wenn diese Intentionen anderswo auch so verstanden worden sind (vgl. etwa Everson 1998; Lindseth 1999), so beweist dies nicht, daß wir sie

deutlich genug umgesetzt hätten. Ohnehin wäre es mit wohlmeinenden Absichten nicht getan. Freilich: In der Diskussion um Risikobewertungen sind schlanke Antworten auf die Schwierigkeit, die Ideale der Demokratie mit den Gegebenheiten der Wissensgesellschaft zu versöhnen, bislang nicht vernommen worden. Weder qualifiziert mich allein schon mein Status als Bürger zu einer mich selbst qualitativ überzeugenden Sachentscheidung, noch ist zu sehen, wie »alle« von solchen Entscheidungen betroffenen Bürger an ihr partizipieren sollen. Was für die Risikopolitik gilt, ist als Problem in praktisch jedem Winkel des modernen Rechts präsent. Und was für die Risikopolitik in einem Mitgliedstaat der EU gilt, in dem (relativ) dichte Kommunikationsprozesse für eine kontinuierliche politische Diskussion sorgen, gilt für ein derart polymorphes Gebilde wie die EU erst recht.

Das viel geschmähte Ausschußwesen hat gegenüber Agenturen nach amerikanischem Muster den Vorzug, daß es die Risikopolitik pluralistisch strukturiert, daß nationale Bürokratien sich mit den Positionen ihrer Nachbarstaaten auseinandersetzen müssen, daß Interessen und Besorgnisse in den Mitgliedstaaten nicht weggefiltert werden können. Es läßt sich wohl kein Argument vorstellen, welches in diesem Geflecht *nicht* zur Sprache gebracht werden könnte. Wenn dies aber der Fall ist und das Ausschußwesen eher Foren für eine pluralistische Erörterung abgibt, so läßt sich die deliberative Qualität jener Prozesse nicht a priori bestreiten.

#### 4.2. *Transparenz und Öffentlichkeit*

Tatsächlich kann sich, wer das hierfür nötige Engagement aufbringt, tagtäglich via *Nicole.MORRE@DG24.cec* darüber ins Bild setzen lassen, was in der »Unterwelt der Ausschüsse« passiert und für Fragen der Normung entsprechende Seiten aufschlagen (*www.NewApproach.org*). Dies sei allenfalls den Experten- und Interessentenzirkeln hilfreich, mag man einwenden. Aber man muß zweierlei bedenken: Zum einen kann die Risikoproblematik im Binnenmarkt sich über mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit kaum beklagen. In seinem Diskussionsbeitrag zur Bremer Tagung über »Macht und Herrschaft in der Europäischen Union« hat Klaus Eder auf eine für die regulative Politik in Europa typische Dynamik aufmerksam gemacht: mit Expertentum werde Gegenexpertentum institutionalisiert; nicht nur beobachten sich Experten und Gegenexperten, sie werden ihrerseits durch Betroffene in den europäischen Gesellschaften beobachtet, die auf diese Weise aufeinander aufmerksam werden. »Das Demos wird das Ergebnis öffentlicher Kommunikation, es erzeugt sich selbst im Prozeß europäischer Kommunikation« (Eder 1999). Dies ist eine neuartige politische Öffentlichkeit, nicht die der nationalen Verfassungsstaaten. Sie lebt in dezentralen Kommunikationszusammenhängen, denen die Akteure des Ausschußwesens verpflichtet sind, und sie gewinnt immer wieder, wenn auch gewiß nicht stabile, gesamteuropäische Dimensionen. Statt dies zu beklagen oder zu preisen, sollte man wohl fragen, welche Chancen in dem Aufeinandertreffen immer noch national disponierter Öffentlichkeiten stecken – und wie diese Chancen institutionell stabilisiert werden können.

### 4.3. Recht

Wenn sich in den Beratungs- und Entscheidungsprozessen des europäischen Ausschußwesens deliberative Qualitäten aufweisen lassen, wenn es zutrifft, daß die beratenden und entscheidenden Akteure von nationalen Öffentlichkeiten beobachtet werden, die sich auch noch wechselseitig ins Visier nehmen, so kommt es darauf an, solche Vorteile zu stabilisieren und erkennbaren Defiziten entgegenzuwirken – wer solche Absichten verfolgt, sollte auf das Rechtsmedium nicht verzichten. Unsere bisherigen Überlegungen zur »Konsitutionalisierung« des Ausschußwesens (Joerges/Neyer 1998: 224-230) sind gewiß noch allzu vage (vgl. die Kritik bei Hofmann/Töller 1998; Lindseth 1999). Immerhin sollte man einige der bereits gut etablierten Kontrollmechanismen ernst nehmen – die Befürchtung, hier sei allenfalls noch der Europäische Gerichtshof handlungsfähig (vgl. Schmalz-Bruns 1999: 215), ist übertrieben: Zu verweisen ist zum einen auf die Richtlinie 83/189,<sup>14</sup> derzufolge innerstaatliche Regelungsvorhaben bei der Kommission gemeldet werden müssen und dann einem *Standstill* unterliegen, wenn auf europäischer Ebene Bedenken geltend gemacht und ein eigenes Verfahren in Gang gebracht wird. Sodann enthalten die Europäischen Richtlinien regelmäßig sogenannte Schutzklauseln, die Einsprüche gegen getroffene Festlegungen zulassen und zu deren Revision führen können. Schließlich gibt es Rechte auf regulative »nationale Alleingänge«, mit denen anerkannt wird, daß Risikobewertungen eben keine »objektiven« Entscheidungen sind und die europäischen Instanzen hier keine unbedingte Suprematie in Anspruch nehmen dürfen. Und dann ist da noch das Europäische Parlament, das durch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen sehr wohl über wirksame Mittel verfügt, die Akteure der regulativen Politik öffentlich zur Raison zu rufen (als Exempel vgl. Europäisches Parlament/Europäische Kommission 1999).

Als »deliberativen Supranationalismus« haben Jürgen Neyer und ich einen doppelten Prozeß bezeichnet: Zum einen die Einwirkung auf die »internen« Entscheidungsprozesse von Verfassungsstaaten, die sich aus der Garantie Europäischer Rechte, aus Verpflichtungen zur Rücksichtnahme auf »fremde« Belange, aus der Bindung der Nationalstaaten an transnationale Prinzipien und Rechtfertigungszwänge ergibt – »deliberativ« ist ein solcher Supranationalismus, weil er sich nicht einfach aus einer Hierarchie von Rechtsquellen, sondern aus konstitutionellen Bindungen der Politik herleitet. Die zweite Dimension dieses deliberativen Supranationalismus ist eine unvermeidbare Konsequenz der Interdependenz, die aus den eben benannten Einwirkungen entstehen. In einer Union, die mit begrenzten Kompetenzen ausgestattet ist, deren Mitgliedstaaten durchaus noch aktiv sind, in der es viele Öffentlichkeiten gibt, wird beides auf der Tagesordnung bleiben: die Europäisierung der Nationalstaaten *und* die Demokratisierung jener *Polities*, die sich im Gefolge des Integrationsprozesses etablieren.

14 ABl. EG L 109/1983, 8 (vielfach ergänzt, zuletzt durch die Richtlinie 98/34. ABl. EG L 217/1998, 18).

## Literatur

- BVerfG* 1994: Urteil zum Maastricht-Vertrag, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 89, 155-213.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles* 1997: Directly-Deliberative Polyarchy, in: *European Law Journal* 3: 4, 313-342.
- Commission of the EC 2000: White Paper on Food Safety, COM (1999) 719 final of 12 January 2000.
- Currie, Brainerd* 1963: The Constitution and the Choice of Law: Governmental Interests and the Judicial Fiction, in: *Currie, Brainerd: Selected Essays on the Conflict of Laws*, Durham, N.C., 188-282.
- Eder, Klaus* 1999: Herrschaftskritik und die Suche nach ihrem Träger. Zu einigen Vermutungen über den europäischen Demos. Oder: Wie ist ein heterodoxer sozialwissenschaftlicher Diskurs möglich? Vorlage zur Tagung »Macht und Herrschaft in der Europäischen Union«, Bremen, 30.9./1.10.1999.
- EuGH* 1963: Rechtssache 26/62, Urteil v. 5.2.1963, Slg. 1963, 1 – van Gend en Loos.
- EuGH* 1964: Rechtssache 6/64, Urteil v. 15.7.1964, Slg. 1964, 585 – Costa/ENEL.
- EuGH* 1979: Rechtssache 120/78, Urteil v. 20.2.1979, Slg. 1979, 649 – Cassis de Dijon.
- EuGH* 1999: Rechtssache C-212/97, Urteil v. 9.3.1999, Slg. 1999, I-1459 – Centros.
- Europäisches Parlament/Europäische Kommission* 1999: Die Europäische Union und die Sicherheit von Lebensmitteln, Luxemburg.
- Everson, Michelle* 1998: Administering Europe, in: *Journal of Common Market Studies* 36: 2, 195-216.
- Eriksen, Erik O./Fossum, Johan E.* 1999: The European Union and Post-national Integration (ARENA Working Paper 9/99), Oslo.
- Falke, Josef/Joerges, Christian* (Hrsg.) 2000: Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Die Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden.
- Furrer, Andreas* 1999: Zivilrecht im gemeinschaftrechtlichen Kontext (Universität St. Gallen: Habilitationsschrift), St. Gallen.
- Gerstenberg, Oliver* 1997: Law's Polyarchy: A Comment on Cohen and Sabel, in: *European Law Journal* 3: 4, 343-358.
- Grande, Edgar* 1998: Regulierungsstaat und Infrastruktur in Europa – Eine international und intersektoral vergleichende Untersuchung (Projekt-Antrag im Rahmen des DFG-Forschungsschwerpunkts »Regieren in Europa«), München.
- Hayek, Friedrich A. v.* 1968: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel.
- Hofmann, Herwig C./Töller, Annette Elisabeth* 1998: Zur Reform der Komitologie – Regeln und Grundsätze für die Verwaltungskooperation im Ausschußsystem der Europäischen Gemeinschaft, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 9: 2, 209-239.
- Ipsen, Hans Peter* 1966: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: *Caemmerer, Ernst von/Schlochauer, Hans-Jürgen/Steindorff, Ernst* (Hrsg.): Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt a.M., 248-265.
- Ipsen, Hans Peter* 1972: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen.
- Ipsen, Hans Peter* 1973: Über Supranationalität, in: *ders.: Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*, Baden-Baden 1984, 87-112.
- Joerges, Christian* 1979: Vorüberlegungen zu einer Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 43: 1, 6-79.
- Joerges, Christian* 1991a: Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik, in: *Wildenmann, Rudolf* (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, 225-268.

- Joerges, Christian* 1991b: Die Europäisierung des Rechts und die rechtliche Kontrolle von Risiken, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 3-4/1991, 416-434.
- Joerges, Christian* 1994: Legitimationsprobleme des europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht, in: Brüggemeier, Gert (Hrsg.): Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden, 91-130.
- Joerges, Christian* 1995: Die Beurteilung der Sicherheit technischer Konsumgüter und der Gesundheitsrisiken von Lebensmitteln der Praxis des europäischen Ausschußwesens (»Komitologie«) (ZERP-Diskussionspapier 1/95), Bremen.
- Joerges, Christian* 1996a: States without Markets? (EUI Working Paper Law 1/96), San Domenico di Fiesole.
- Joerges, Christian* 1996b: Das Recht im Prozeß der europäischen Integration, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 73-108.
- Joerges, Christian* 1997: The Impact of European Integration on Private Law: Reductionist Perceptions, True Conflicts and a New Constitutionalist Perspective, in: European Law Journal 3: 4, 378-406.
- Joerges, Christian* 1999: Der Philosoph als wahrer Rechtslehrer. Review Essay on G. Majone, »Regulating Europe«, in: European Law Journal 5: 2, 147-153.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen* 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 207-233.
- Joerges, Christian/Vos, Ellen* (Hrsg.) 1999: EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Oxford.
- Joerges, Christian/Falke Josef* (Hrsg.) 2000: Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Die Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden.
- Kaufmann, Marcel* 1999: Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip, in: Juristen Zeitung 54: 17, 814-822.
- Kegel, Gerhard* 1979: Vaterhaus und Traumhaus – Herkömmliches internationales Privatrecht und Hauptthesen der amerikanischen Reformer, in: Sandrock, Otto (Hrsg.): Festschrift für Günther Beitzke, Berlin, 551-573.
- Kegel, Gerhard* 1995: Internationales Privatrecht, 7. Auflage, München.
- Kegel, Gerhard* 1999: Editorial: »Es ist was faul im Staate Dänemark...«, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 9: 8.
- Kirchhof, Paul* 1998: Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, in: Juristen Zeitung 53: 20, 965-974.
- Kommission der EG* 1985: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vervollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310 v. 14.6.1985.
- Kreher, Alexander* (Hrsg.) 1996: The New European Agencies (EUI Working Papers, RSC No. 96/49), San Domenico di Fiesole.
- Lindseth, Peter* 1999: Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community, in: Columbia Law Review 99: 3, 628-738.
- Maduro, Miguel Poiares* 1998: We the Court, Oxford.
- Majone, Giandomenico* (Hrsg.) 1990: Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States, London.
- Majone, Giandomenico* 1994: The European Community. An »Independent Fourth Branch of Government«, in: Brüggemeier, Gert (Hrsg.): Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden, 23-44.

- Majone, Giandomenico* 1996a: The European Community as a Regulatory State (Collected Courses of the Academy of European Law), London.
- Majone, Giandomenico* 1996b: Regulating Europe, London.
- Majone, Giandomenico* 1998: Europe's »Democratic Deficit«: The Question of Standards, in: *European Law Journal* 4: 1, 5-28.
- Mestmäcker Ernst-Joachim* 1991: Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts, in: *Rechtshistorisches Journal* 10, 177-192.
- Mestmäcker Ernst-Joachim* 1994: On the Legitimacy of European Law, in: *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 58: 4, 615-635.
- Mussler, Werner* 1998: Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht, Baden-Baden.
- Neyer, Jürgen* 1999a: Weder subversiv noch demokratisch? Bedingungen und Möglichkeiten gleichzeitig effektiven und legitimen Regierens in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Greven, Michael Th./Schmalz-Bruns, Rainer* (Hrsg.): *Politische Theorie – heute. Ansätze und Perspektiven*, Baden-Baden, 363-383.
- Neyer, Jürgen* 1999b: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaats? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40: 3, 390-414.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1995: Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1998: Grenzüberschreitungen und Grenzüberschreitungen: Demokratie im integrierten Europa?, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen* (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 369-380.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6: 2, 185-244.
- Schnyder, Anton K.* 1990: *Wirtschaftskollisionsrecht*, Zürich.
- Teubner, Gunther* 1996: Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society, in: *Teubner, Gunther* (Hrsg.): *Global Law Without a State*, Aldershot, 3-28.
- Teubner, Gunther* 1998a: Vertragswelten: Das Recht der Fragmentierung von Private Governance Regimes, in: *Rechtshistorisches Journal* 17, 234-265.
- Teubner, Gunther* 1998b: Nach der Privatisierung: Der Staat als »Netzwerk« öffentlicher und privater Kollektivakteure, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 19: 1, 8-36.
- Vogel, Klaus* 1965: *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, Frankfurt a.M.
- Weiler, Joseph H.H.* 1991: The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100: 8, 2403-2483.
- Weiler, Joseph H.H.* 1994: Fin-de-siècle Europe, in: *Dehousse, Renaud* (Hrsg.): *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?*, München, 203-216.
- Weiler, Joseph H.H.* 1999: Epilogue: »Comitology« as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy, in: *Joerges/Vos* 1999, 339-350.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* 1986: *Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt* (Schriften-Reihe 51), Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* 1994: *Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union. Gutachten* (Schriftenreihe 356), Bonn.
- Zürn, Michael* 1998: *Democratic Governance Beyond the Nation State?* (InIIS-Arbeitspapier 12/98), Bremen.