

---

# Änderungen des normativen Rahmens der Komitologie

Carlos J. Moreiro González\*

## Inhalt

I.	Einleitung	561
II.	Die Entwicklung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens auf dem Gebiet der Komitologie	563
III.	Der neue rechtliche Rahmen des abgeleiteten Rechts	574
	1. Die Kriterien für die Zuweisung der Verfahren	575
	2. Rechtsbereiche und Ausschußverfahren	576
IV.	Der Untergang der Komitologie?	580
	1. Die Normenhierarchie und der Begriff des Durchführungsaktes	581
	2. Die Revision der Aufgaben der Kommission	582
	3. Die Einrichtung von spezialisierten Agenturen und Ausschüssen	584
V.	Schlußfolgerungen	587

## I. Einleitung

Dieser Artikel stellt die Neuerungen vor, denen derzeit der normative Rahmen der Komitologie unterzogen wird. Zu diesem Zweck wird unter II. zunächst die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Zuweisung von Exekutivkompetenzen der Kommission zusammengefaßt. Im folgenden enthält Punkt III. die wichtigen Neuerungen des abgeleiteten Rechts, das voraussichtlich die Ausschußverfahren der Komitologie ändern wird. Schließlich wird in Punkt IV. eine prospektive Analyse des Kontextes vorgenommen, wobei drei aktuelle Phänomene

---

\* Prof. Dr. Carlos J. Moreiro González, Professor für Völker- und Europarecht an der Universität Carlos III (Madrid), Jean Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und europäische Institutionen an der Universität Carlos III (Madrid). Übersetzt von Christina Müller, LLM (Madrid).

beachtet werden: Die Ergebnisse des Konvents, die Revision der Aufgaben der Kommission und die Ausübung von normativen Exekutivkompetenzen durch spezialisierte Agenturen und Ausschüsse. Grundsteine dieser Analyse sind einerseits der von der Kommission ausgearbeitete Vorschlag für den Erlass von vier Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates (KOM(2001) 789 f.)<sup>1</sup> gemäß den Ausführungen der Erklärung Nr. 2 des Rates und der Kommission zum Beschluß 1999/468/EG<sup>2</sup> und andererseits „der Vorschlag“, der die automatische Anpassung der Komitologieverfahren an die neue Regelung gemäß den Art. 3, 4 und 5 des genannten Beschlusses, vorsieht.<sup>3</sup>

Basierend auf diesem Vorschlag wurden alle vier geplanten Verordnungen, eine bezüglich des Anhörungsverfahrens (Einstimmigkeit)<sup>4</sup>, eine bezüglich des Anhörungsverfahrens (qualifizierte Mehrheit)<sup>5</sup>, eine bezüglich des Zustimmungsverfahrens<sup>6</sup> und eine bezüglich des Mitentscheidungsverfahrens<sup>7</sup> angenommen.

Trotz seines geringen Regelungsgehaltes<sup>8</sup>, gelingt dem Vorschlag ein Kompromiß zwischen dem spröden Inhalt und den feinsten Nuancen einer institutionellen Strategie der Kommission im Kampf um die ausschließliche Ausübung der Exekutivkompetenzen.

---

<sup>1</sup> Brüssel, 27.12.2001. Der Vorschlag umfaßt vier Vorschläge: den Vorschlag 2001/0313 (AVC) für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Zustimmungsverfahren vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen; den Vorschlag 2001/0314 (COD) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Akte, die gemäß Art. 251 EGV angenommen wurden; den Vorschlag 2001/0315 (CNS) für eine Verordnung des Rates über Akte, die mit dem Konsultationsverfahren (qualifizierte Mehrheit) angenommen wurden und den Vorschlag 2001/0316 (CNS) für eine Verordnung des Rates über Akte, die mit dem Konsultationsverfahren (Einstimmigkeit) angenommen wurden.

<sup>2</sup> Beschluß des Rates v. 28.6.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. Nr. L 184 v. 17.7.1999, S. 23. Die besagte Erklärung bestimmt unter anderem die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Komitologiebestimmungen „in gegebener Kürze“, um sie mit den Erklärungen zum Beschluß 1999/468/EG bzgl. der Artikel 3, 4, 5 und 6, ABl. Nr. C 203 v. 17.7.1999, S. 1, in Einklang zu bringen.

<sup>3</sup> Gemäß der Erklärung Nr. 2, passen sich die Verfahren des Typs I, II a), II b), III a) und III b), enthalten in dem aufgehobenen Beschluß 87/373/EG des Rates v. 13.7.1987, ABl. Nr. L 197 v. 18.7.1987, S. 33, automatisch an, während dessen die Änderung der Verfahren bei Schutzmaßnahmen (Art. 6 des Beschlusses 1999/468/EG) individuell erfolgt.

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates v. 14.4.2003, ABl. Nr. L 122 v. 16.5.2003; Fehlerkorrektur im ABl. Nr. L 138 v. 5.6.2003, S. 49.

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 806/2003 des Rates v. 14.4.2003, ABl. Nr. L 122 v. 16.5.2003.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1105/2003 des Rates v. 26.5.2003, ABl. Nr. L 158 v. 27.6.2003.

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.9.2003, ABl. Nr. L 284 v. 31.10.2003, S. 1.

<sup>8</sup> Die Kommission verfolgt mit dem Inkrafttreten, „[...] (to) administratively complete the up-date of relevant comitology provisions to the provisions of Articles 3,4 and 5 of Council Decision 1999/468/CEE“, Dok. 9119/02, JUR 178, des Rates der EU v. 24.5.2002, S. 3. In diesem Sinne heben die Begründungs-erklärungen des Vorschlags, *inter alia*, hervor, daß die vorgesehenen Änderungen „[...] weder die inhalt-

## II. Die Entwicklung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens auf dem Gebiet der Komitologie

Bekanntlich wird im Jargon der Gemeinschaft der Begriff „Komitologie“ verwendet, um sich auf Ausschüsse zu beziehen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission, der als Vorsitzender handelt, zusammensetzen, und denen die Kontrolle der Ausübung der gesetzlichen Exekutivkompetenzen untersteht, die der Kommission vom Rat übertragen wurden.<sup>9</sup>

Bis zur Reform der Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte 1987, konnte der Rat besagte Befugnisse Fall für Fall zuweisen, Art. 155.4 EWGV und 124.4 EAGV. Aus beiden Artikeln der Verträge wurde abgeleitet, daß die Zuweisung dieser Befugnisse fakultativ war, das heißt, daß der Rat nicht die rechtliche Pflicht hatte, der Kommission Exekutivkompetenzen zuzuweisen. Tatsächlich konnte der Rat seine Zuständigkeiten für sich behalten oder ihre Zuweisung durch diverse Modalitäten an bestimmte Bedingungen knüpfen.

So verfügte der Rat manchmal, daß die Kommission vor der Annahme einer fraglichen Norm die Mitgliedstaaten durch Beratungsausschüsse oder durch das umfangreichere Verfahren der Verwaltungs- und Regelungsausschüsse hinzuziehen mußte. Die Verwaltungsausschüsse wurden von der Kommission bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes angerufen. Wenn der Ausschuß ein zustimmendes Gutachten abgab, wobei wie im Rat das gleiche System der qualifizierten Mehrheit befolgt wurde (Art. 148 EWGV), oder kein Gutachten abgab, nahm die Kommission die fragliche Norm an. Wenn der Ausschuß mit qualifizierter Mehrheit dagegen stimmte, mußte die Kommission den Gesetzesentwurf an den Rat weiterleiten, der denselben in einer einmonatigen Frist mit qualifizierter Mehrheit verändern konnte. Aber sogar innerhalb dieser Frist konnte die Kommission die Norm in Kraft treten lassen oder ihre Anwendung aussetzen. Nach Ablauf der Monatsfrist wurde angenommen, daß der Rat der Handlung der Kommission zustimmte.

Die Regelungsausschüsse waren am Erlaß der Verordnungen zur Anwendung einer vom Rat angenommenen Rahmennorm beteiligt. Nach Anrufung durch die Kom-

---

lichen Bestimmungen der geänderten Rechtsakte noch deren Anwendung [...] noch [...] den im Basisrechtsakt vorgesehenen Ausschußtyp berühren“. Außerdem ist er nicht anwendbar „[...] auf Rechtsakte, die bereits durch einen Rechtsakt zur Änderung des Basisrechtsakts angepaßt wurden“ und „berührt nicht die Bestimmungen der seit dem 18.7.1999, dem Datum des Inkrafttretens des Beschlusses 1999/468/EG, vorgelegten Rechtsakte der Kommission zur Änderung des Basisrechtsakts.“; KOM(2001) 789 f., (Fn. 1), S. 2. Die letztgenannten Bestimmungen schließen selbst den kleinsten Grad von Rückwirkung des Vorschlags aus und legen den zeitlichen Anwendungsbereich fest, der sich ausschließlich auf die explizit im Vorschlag genannten Normen erstreckt.

<sup>9</sup> Zur Zeit ist im Rahmen der Vorbereitungen für die Erweiterung der Europäischen Union die Beteiligung von Vertretern der zehn Beitrittsländer und den weiteren Kandidatenländern als Beobachter in den Ausschüssen der Komitologie umfaßt. Dazu siehe Punkt 3.3 des Dokuments KOM(2002) 700 f. v. 9.10.2002, S. 25 sowie der Beschuß C (2003) 341 der Kommission v. 25.2.2003 (nicht veröffentlicht).

mission wurde der Akt von der Kommission angenommen, wenn der Regelungsausschuß mit qualifizierter Mehrheit ein zustimmendes Gutachten abgab. Wenn er jedoch kein Gutachten abgab oder sich dagegen aussprach (selbst mit einfacher Mehrheit), wurde der Entwurf blockiert, und die Kommission mußte ihn an den Rat weiterleiten, der so seine Zuständigkeit wiedererlangte. Der Rat verfügte über 3 Monate, um zu entscheiden. Wenn er nicht innerhalb dieser Frist entschied, konnte die Kommission nach Ablauf der drei Monate ihren Beschuß in Kraft treten lassen.

Aus Vernunfts- und Wirksamkeitsgründen drängte man seinerzeit auf die Erweiterung der juristischen Grundlagen des EWGV bezüglich der Ausübung der Exekutivkompetenzen. So gab es auf der einen Seite die Komplexität, Hunderte von Ausschüssen, die im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß mitwirkten und deren Beschaffenheit, Funktionen und Zahl großes institutionelles Mißtrauen hervorriefen, im Rahmen der Vorschriften zu organisieren.<sup>10</sup> Auf der anderen Seite galt es, die Strukturen dieses Prozesses selbst an die neuen Anforderungen einer erweiterten und in ständiger Veränderung stehenden Gemeinschaft anzupassen.<sup>11</sup> Mit diesem Ziel legte Artikel 10 der EEA eine zweideutige und gleichzeitig zwingende Regelung fest, durch die dem Rat die Verpflichtung übertragen wurde, der Kommission – außer in speziellen Fällen – die Ausübung der Exekutivkompetenzen zu übertragen, auch wenn dies keine generelle und selbständige Regel zu Gunsten der Kommission darstellt.<sup>12</sup> Aufgrund dieser neuen Regelung erließ der Rat den Beschuß 87/373/EG, der die Modalitäten und Konditionen dieser Übertragung festlegte.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-25/70, Slg. 1970, S. 1161 (*Köster*); EuGH, Rs. C-30/70, Slg. 1970 S. 1197 (*Scheer*); s.a. *Hänsch*, ABl. Nr. C. EP 2-341 v. 9.7.1986, S. 138.

<sup>11</sup> So z.B. das Dokument der Kommission „Comités fonctionnant auprès du Conseil ou de la Commission“, Bull. EU S. 2/1980, und die Mitteilung der Kommission an den Rat v. 1.3.1983, KOM(83) 116 f., in ihren Punkten 5 und 7 und Anhang VI.

<sup>12</sup> Der Eklektizismus der in Frage stehenden Regel (der sogar im dritten Gedankenstrich des Artikels 202 EGV enthalten ist) stellte die Erwartungen einiger nicht zufrieden, die sich dafür einsetzten, daß der Kommission die Ausführungsbeugnis übertragen werden sollte, die der Vertrag ursprünglich dem Rat übertragen hatte (Art. 145(4) EWGV); s. Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für den Bereich Institutionen, gerichtet an den Europäischen Rat, 29.-30.3.1985, (Bericht DOOG), Text in RIE, 12, 3, 1985, S. 1007 ff. In ähnlicher Weise unterstützen die wichtigsten Vertreter der Lehre diese Auffassung: *Blumann*, Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte Unique Européen, RTDE, 1988-1, S. 28 ff.; *Demmke*, The History of Comitology, in: Pedler/Schäfer (eds.), Shaping European Law and Policy – The Role of the Comitties and Commitology in the Political Process, EIPA, Maastricht, 1996, S. 61-82.; *Domestici-Met*, Les procédures législatives communautaires après l'Acte Unique, RMC, 310, 1987, S. 565 ff.; *Mangas Martín*, El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, RIE, 15, 3, 1988, S. 789-806. Es ist jedoch so, daß der EuGH den zwingenden Charakter der Übertragung durch den Rat zu Gunsten der Kommission nicht mehr deutlich verteidigt, was sich aus der Interpretation des Wortlauts des vierten Gedankenstrichs des Art. 211 EGV ableitet; s. EuGH, Rs. C-16/88, Slg. 1989, S. 3457 (*Kommission/Rat*).

<sup>13</sup> Beschuß des Rates v. 13.7.1987, ABl. Nr. L 197 v. 18.7.1987, S. 33. Der Beschuß schuf ausschließlich einen Komplex von Verfahren, zwischen denen der Rat bei der Übertragung der Durchführungsbe-

Abgesehen vom gefeierten Erfolg, die Exekutivkompetenzen ausführenden Ausschußtypen auf vier zu begrenzen (Beratungs-, Verwaltungs-, Regelungsverfahren, Verfahren bei Schutzmaßnahmen<sup>14</sup>), schuf der Beschuß 87/373/EWG einen komplexen Verfahrensrahmen, um die starke bipolare Spannung zwischen der Kommission und dem Rat im Streit um die Kontrolle der Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der Durchführung zu mindern.<sup>15</sup>

So legte im sogenannten Verfahren I (der Beratungsausschüsse) Art. 2 des Beschlusses fest, daß der Ausschuß im Anwendungsfall dieser Verfahrensart ein Gutachten innerhalb der vom Vorsitzenden je nach Dringlichkeit festlegten Frist ausstellen müßte. Obwohl das fragliche Gutachten der Wahl unterworfen werden konnte, band ein hypothetischer gegensätzlicher Beschuß des Ausschusses die Kommission nicht. Artikel 2 bestimmte lediglich, daß die Kommission „das vom Ausschuß erstellte Gutachten so weit wie möglich beachtete“ und ihn über die Art informierte, wie dieses Gutachten beachtet werden würde.

Gleichzeitig regelte Art. 2 des Beschlusses auch die Verfahren II (der Verwaltungsausschüsse) und III (der Regelungsausschüsse).

Im Verfahren II konnte die Kommission, wenn das Gutachten des Ausschusses den Entwurf der Kommission befürwortete, diesen direkt in Kraft treten lassen. Wenn das Gutachten hingegen nicht zustimmend ausfiel, mußte die Kommission dies dem Rat mitteilen. Von diesem Zeitpunkt an wurde die Zuweisung der Zuständigkeiten zugunsten der Kommission – gemäß den Bestimmungen der jeweiligen Zuweisungsnorm – der Variante a) oder b) unterworfen.

---

fugnisse auf die Kommission bei jedem in Frage stehenden Akt wählen muß. Gleichzeitig binden im Falle materiell-organisatorischer Normen – und nicht einer schlichten Norm über die Erstellung von Normen – diese Verfahren die Kommission bedingungslos. Angesichts seiner Rechtsnatur, legte der Beschuß jedoch keine Inhaltsprinzipien fest, da diese nach dem Charakter jedes einzelnen durchzuführenden Aktes bestimmt werden.

<sup>14</sup> In jedem Fall ließ Art. 5 des Beschlusses die Möglichkeit offen, daß der Rat andere Ausschüsse im Rahmen einer zukünftigen Überarbeitung des Beschlusses schaffte. Auch wenn der Beschuß 87/373/EG gem. Art. 9 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates v. 28.6.1999 aufgehoben wurde, ist dieser Umstand nicht genutzt worden, um die Verfahrensmodalitäten der Ausschüsse zu erweitern; es ist jegliche Vorsehung dieser Art selbst aus dem neuen gültigen Text verschwunden.

<sup>15</sup> Neben den vorher zitierten Autoren (Fn. 12) und in Zusammenhang mit dem Inhalt und der Reichweite des Beschlusses 87/373/EG, s. *Bradley*, Comitology and the Law: through a glass, darkly, CMLR, 29, 4, 1992, S. 693-721; *Diez Picazo*, El nuevo régimen de las competencias ejecutivas de la Comisión de las Comunidades Europeas. (La Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987), Noticias C.E.E., 48, 1989, S. 31-37; *Dogan*, Comitology: Little Procedures with Big Implications, West European Politics, 20, 3, 1997, S. 31 ff.; *Ehlermann*, Compétences d'exécution conférées à la Comisión. La nouvelle décision-cadre du Conseil, RMC, 316, 4, 1988, S. 232-239; *Falke/Winter*, Management and regulatory committees in executive rule-making, in: Winter (ed.), Sources and categories of European Union Law. A comparative and reform perspective, Nomos, Baden-Baden, 1996, S. 542-582; *Falke*, Comitology and other committees: a preliminary empirical assessment, in: Pedler/Schäfer, (Fn. 12), S. 117-167; *Nicoll*, Qu'est-ce que c'est la Comitologie?, RMC, 306, 1987, S. 185 ff.; *Vos*, The Rise of Committees, ELJ, 3, 1998, S. 201-229.

Variante a): Im Falle eines ablehnenden Gutachtens des Ausschusses konnte die Kommission den Beschuß in Kraft treten lassen, wenngleich sie dies auch dem Rat mitteilen mußte, der durch qualifizierte Mehrheit innerhalb einer Einmonatsfrist einen anderen Beschuß erlassen konnte.<sup>16</sup>

Variante b): Im Falle eines ablehnenden Gutachtens des Ausschusses mußte die Kommission die Anwendung des Beschlusses um maximal drei Monate vertagen, damit der Rat in dieser Zeit einen anderen Beschuß annehmen konnte.<sup>17</sup>

In beiden Varianten des Verfahrens II konnte der Rat die Durchführungsbefugnis wiedererlangen, wenn der Beschuß der Kommission sich nicht an das Gutachten des Ausschusses hielt.

Das Verfahren III reproduzierte das System der Regelungsausschüsse, welches besonders im Bereich der technischen Harmonisierungen benutzt wurde. Die Kommission nahm die Maßnahmen nur an, wenn sie mit dem Gutachten des Ausschusses übereinstimmten.

Wenn die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht mit dem Gutachten des Ausschusses übereinstimmten oder auch im Falle des Nichtvorliegens eines Gutachtens des Ausschusses, mußte die Kommission ihren Vorschlag dem Rat vorlegen, der daraufhin mit qualifizierter Mehrheit entschied. Der Rat setzte davor Fall für Fall fest, welche der beiden möglichen Verfahrensvarianten für die Annahme des Beschlusses befolgt würden.

Variante a): Wenn der Rat nach Ablauf einer Frist von maximal drei Monaten keinen Beschuß annahm, konnte die Kommission die ihr zugewiesene Zuständigkeit wiedererlangen und ihren Vorschlag annehmen.

Variante b): Wenn der Rat den Vorschlag der Kommission nicht per qualifizierter Mehrheit annahm, konnte er ihn durch einfache Mehrheit ablehnen und so sein Inkrafttreten vermeiden.

Der systematische Zugriff des Rates auf die Variante b) des Verfahrens III war Gegenstand vieler institutioneller Streitfälle mit der Kommission.

In diesem Sinne, und gleichzeitig *Henry James* parodierend, wenn er sich auf das bezieht, was die Literatur erreichen soll, gelang dem Beschuß, „das Heilende mit dem Verletzenden zu verbinden“, und er wich insofern von den Vorschlägen der Lehre ab. Einerseits bestätigte und klärte also der Beschuß die Zuständigkeiten der Kommission,<sup>18</sup> andererseits jedoch beschränkte er ihren Inhalt, indem er sie an die

---

<sup>16</sup> Diese Variante wurde für die Ausführung der GAP genutzt. In jedem Fall konnte die Kommission den Beschuß auch für eine Entscheidungsfrist von einem Monat, über den der Rat verfügte, vertagen.

<sup>17</sup> Nach Ablauf der Frist ohne Beschuß des Rates konnte die Kommission ihren Beschuß auch in Kraft treten lassen.

vom Rat festgelegten Bedingungen der Zuweisungsmodalitäten anpaßte, die dessen vorrangige Position sowohl am Anfang als auch am Ende des Beschußverfahrens vorsahen.<sup>19</sup> Dadurch daß keine materiellen Bestimmungen, die ein konkretes Verfahren einem bestimmten Typ von Maßnahmen zuweisen, vorgesehen sind, bleibt die endgültige Zuweisung im Ermessen des Rates. Dies bringt gleichzeitig einen anderen anfänglichen Vorteil, da bei der Auswahl der Verfahren II und III der Rat bestimmen muß, welcher der beiden Varianten sich für den Fall anwenden ließe, daß die von der Kommission erlassenen Maßnahmen nicht mit dem vom entsprechenden Ausschuß erlassenen Gutachten übereinstimmen.

Obwohl der Rat nicht exzessiv von seinen Vorrechten und vor allem von seinem Anrufungsrechts Gebrauch gemacht hat,<sup>20</sup> hatte die Schaffung eines so umstrittenen Verfahrensrahmens bald den Mißmut des Europäischen Parlaments zur Folge,<sup>21</sup> der mit Mühe und Not durch den Erlaß des „*modus vivendi*“ von 1994<sup>22</sup>

---

18 Sicherlich ist die Kommission die einzige, die von der Zuständigkeitszuweisung profitiert (z.B. erster Absatz der ersten Begründungserwägung, „Der Rat hat der Kommission [...] zu übertragen.“; und Art. 1 des Beschlusses 87/373/EG, „[...] werden dieses der Kommission übertragen [...]“), was das in den Art. 155 (4) und 145 EWGV festgelegte hervorhebt. Außerdem wird durch den Beschuß die einzigartige Beschaffenheit der übertragenen Befugnisse genutzt, indem ihre Ausübung durch die Kommission als Grundregel festgelegt und die mögliche Rücknahme in den Varianten a) und b) des Verfahrens II und in den Varianten a) und b) des Verfahrens III (Artikel 2) durch den Rat beschränkt wird.

19 So wird sichtbar, daß es keinen Mechanismus gibt, der die Wahl des Verfahrens I (Beratungsausschuß) befördern würde, abgesehen von den der EEA beigefügten Ausführungen in § 2 der Erklärung Nr. 1, deren Inhalt sich in der Entschließung des Europäischen Parlaments v. 23.10.1986 (ABl. Nr. C 297 v. 24.11.1986, S. 94 ff.) und dem Vorschlag der Kommission v. 3.12.1986 (KOM(86) 702 f.) wiederholte. Im Gegensatz dazu regelte der Beschuß kurz die Rücknahmefälle in den Varianten a) und b) der Verfahren II und III, wobei die Doppel-Netz-Variante („Contre-filet“), die dem Rat erlaubte – mit einfacher Mehrheit – den Vorschlag der Kommission (Variante b) des Verfahrens III) zu stoppen, besonders kontrovers erschien.

20 Nach *Kortenberg* übte der Rat zwischen 1992 und 1997 dieses Recht nur in 32 Fällen von 3000 erlassenen Maßnahmen aus; von diesen 32 wurde in nur drei Fällen die Ausführung der Maßnahme gestoppt. Von den verbleibenden 29 Fällen entschied der Rat in 17, die Kommission in 11 Fällen. Einmal wurde der Vorschlag zurückgezogen. S. *ibid.*, Comitologie: le retour, RTDE, 34, 3, 1998, S. 317-327, Anmerkung Nr. 8 auf S. 318.

21 EuGH, Rs. C-302/87, Slg. 1988, S. 5615 (*Europäisches Parlament/Rat*), das die Unzulässigkeit der Klage wegen Fehlens der Legitimität des Parlaments erklärte. Über die Position des EP zu der Frage, die uns hier beschäftigt, s. *Meng*, Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die «Comitologie», *ZaÖRV*, 1988, S. 208-228.

22 In Bezug auf die Durchführungsmaßnahmen der Akte, die auf Grundlage von Art. 251 EGV erlassen worden sind, angenommen am 20.12.1994, ABl. Nr. C 293 v. 8.11.1995, S. 1 f., ersetzt durch den im ABl. Nr. C 102 v. 4.4.1996, S. 1 f., veröffentlichten Text. Dieses Übereinkommen milderte einige der Forderungen des Parlaments ab, ausgeführt in der Entschließung v. 16.12.1993, ABl. Nr. C 20 v. 24.1.1994, unter denen sich die Forderung befand, daß der Beschuß 87/373/EG auf besagte Ausführungsmaßnahmen nicht anwendbar sein solle, da diese nach eigenen Modalitäten erlassen werden müßten, die sowohl den Rat als auch das Parlament beteiligten. Das Urteil des EuGH, Rs. C-295/96, Slg. 1997, I-5303 (*Europäisches Parlament/Rat*), erklärte jedoch die Legalität der Anwendung des Beschlusses auf alle im Rahmen des Art. 202 EGV erlassenen Akte (Art. 145 EWGV), unabhängig davon, ob die Entscheidungsbefugnis ausschließlich beim Rat oder in Mitentscheidung mit dem Parlament

besänftigt wurde. Weiterhin brachte er die vom juristischen Standpunkt her angreifbarsten Seiten zum Vorschein: die Undurchsichtigkeit<sup>23</sup>, den Mangel an Übereinstimmungskriterien zwischen den materiellen Bereichen und den Ausschußverfahren und das Fehlen einer Definition des Begriffs „Durchführung“ selbst.<sup>24</sup>

Nachdem der umstrittene Beschuß zehn Jahre gültig gewesen war, forderte die an den EUV angehängte Erklärung Nr. 31 (hinzugefügt durch den Vertrag von Amsterdam 1997) die Kommission dazu auf, dem Rat bis spätestens Ende 1998 einen „Änderungsvorschlag“ desselben zu präsentieren. Die Kommission beschränkte sich nicht darauf, die damals gültige Norm zu modernisieren, sondern präsentierte einen ehrgeizigen Text,<sup>25</sup> der schließlich unter deutscher Ratspräsidentschaft mit Beschuß vom 28. Juni 1999 angenommen wurde. Dadurch wurde der Beschuß von 1987 obsolet.

Unter den verschiedenen Fragen, die der Vorschlag von 1998 umfaßte, sollen die zahlreichen Auswirkungen auf die Ausarbeitung der Zuweisungskriterien für die Ausschüsse nach dem materiellen Inhalt der Durchführungsmaßnahmen hervorgehoben werden.

Demnach verwandelt sich das Beratungsverfahren in das gewöhnliche Verfahren, auch wenn der Wortlaut des Art. 2 Abs. 3 auf einen subsidiären Charakter desselben hinzuweisen scheint.<sup>26</sup>

Das Verwaltungsverfahren (Art. 2 Abs. 1) wird bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und bei bestimmten Finanz- und Haushaltsfragen<sup>27</sup>, das Rege-

---

liegt. Zwei weitere vorher ergangene Urteile hatten andere Profile der institutionellen Position des Parlaments in Zusammenhang mit der Ausübung der Durchführungsbefugnisse dargestellt. So wurde im Urteil des EuGH, Rs. C-417/93, Slg. 1995, I-1185 (*Europäisches Parlament/Rat*), festgestellt, daß wenn der Basisrechtsakt eine Anhörung des Parlaments fordert, im Falle einer grundlegenden Änderung des von der Kommission gemachten Durchführungsmaßnahmenvorschlags dieses nochmals angehört werden soll. Ebenso kann das Parlament in den Fällen, in denen die Grundnorm nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen wird, wenn die Durchführungsmaßnahme durch die Grundnorm festgelegte grundsätzliche Prinzipien verletzt, eine Nichtigkeitsklage wegen Beeinträchtigung seiner institutionellen Vorräte gegen die Maßnahme erheben; Urteil des EuGH, Rs. C-304/94, Slg. 1996, I-2943 (*Europäisches Parlament/Rat*).

23 Siehe u.a. EuGH, Rs. C-58/94, Slg. 1996, I-2169 (*Niederlande/Rat*); EuG, Rs. T-174/95, Slg. 1998, II-2289 (*Svenska J/Rat*), und besonders EuG, Rs. T-188/97, Slg. 1999, II-2463, Rdnrn. 61-63 (*Rothmans International/Kommission*).

24 Was jedenfalls nach der Rechtsprechung *Rey Soda*, „weit ausgelegt werden muß“ (EuGH, Rs. 23/75, Slg. 1975, S. 1279) und was sich sowohl auf den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen als auch auf die Anwendung der Maßnahmen selbst auf spezielle Fälle durch Akte individueller Reichweite bezieht (EuGH, Rs. C-16/88, [Fn. 11]).

25 KOM(1998) 380 f, v. 16.7.1998, ABl. Nr. C 279 v. 8.9.1998, S. 5.

26 „[...] findet Anwendung, wenn das Verwaltungs- oder das Regelungsverfahren nicht oder nicht mehr für erforderlich erachtet wird.“ Im Unterschied zu den für die anderen beiden Verfahren vorgesehenen Regelungen enthält der Vorschlag hier keine materiellen Bereiche oder spezielle Zuweisungskriterien, woraus sich ableiten läßt, daß, immer wenn diese Elemente nicht gemeinsam vorliegen, die Anwendung des Verfahrens des Beratungsausschusses zwingend ist.

lungsverfahren (Art. 2 Abs. 2) bei der Anwendung von Maßnahmen allgemeiner Reichweite, die zur Durchführung, Aktualisierung und Annahme von besonderen Teilen eines Basisrechtsaktes vorgesehen sind,<sup>28</sup> eingesetzt.

Der Beschluß 1999/468/EG löst einige Probleme der Komitologie (z.B. die Komplexität und Undurchsichtigkeit der Verfahren<sup>29</sup>) und begrenzt den Ermessensspielraum des Rates, wodurch das institutionelle Gleichgewicht verbessert wird. Jedoch erweist sich der Beschluß in Bezug auf die Ausschußzuweisungskriterien als mißlich – wenn nicht sogar falsch. Es fehlt auch eine gewisse Abrundung, zumal der Beschluß keine Lösung für das Definitionsproblem der Exekutivkompetenzen bietet.

Die neue Regelung der Verwaltungs- und Regelungsverfahren schafft zum ersten Mal ein institutionelles Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission, die nach dem Vertrag die einzigen Zuständigen für die Durchführung der Kompetenzen sind, und stärkt ihre Position gegenüber den Handlungen der Ausschüsse, deren Entscheidungsmacht eingeschränkt wird.

Für das Verwaltungsverfahren sieht der neue Art. 4 Abs. 3 vor, daß die von der Kommission angenommenen Maßnahmen, welche sich gegen das Ausschußgutachten richten, für drei Monate aufgeschoben werden können, damit der Rat einen anderen Beschluß fassen kann (Art. 4 Abs. 4). Der Ermessensspielraum, den der Kommissionsbeschluß dem Rat durch die Weiterleitung dieser Maßnahmen einräumt, wird hingegen aufgrund von Art. 4 Abs. 2 beschränkt: aus der Interpretation des Artikel 4 durch die Kommission ergibt sich nämlich ein Self-restraint-Handeln mit dem Ziel, ein Handeln gegen die Ansicht des Ausschusses möglichst

---

27 Art. 2: „Durchführungs- und Verwaltungsmaßnahmen, insbesondere die Maßnahmen zur Umsetzung gemeinsamer Politiken, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, zur Abwicklung von Programmen mit nennenswerten finanziellen Auswirkungen und zur Gewährung bedeutender Finanzhilfen werden nach dem Verwaltungsverfahren erlassen.“

28 Also hauptsächlich die Angleichung an die wissenschaftliche und technische Entwicklung der Harmonisierungsrichtlinien. Dennoch scheint der Tenor der 11. Begründungserwägung die Annahme von Maßnahmen im Bereich des Gesundheitsschutzes von diesem Verfahren auszuschließen, deren geeigneter Rahmen das Beratungsverfahren wäre, da diese Maßnahmen „schnelle Entscheidungen [...] und die Garantie des Einhaltens der Grundziele (des Basisrechtsaktes) fordern“.

29 Das zweite Ziel des Beschlusses ist eine Vereinfachung durch die Verringerung der Anzahl der Ausschußverfahren, was hauptsächlich durch das Herausnehmen der Varianten a) u. b) der Verwaltungs- und Regelungsverfahren geschieht (Art. 4 u. 5). Gleichzeitig ist das vierte Ziel, die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Ausschußverfahren zu verbessern, indem die Prinzipien und Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten der Kommission und die Maßnahmen des Art. 7 angewendet werden sollen: Eine Liste aller Ausschüsse und einem jährlichen Bericht über ihre Arbeit (veröffentlicht) auszuarbeiten und ein der Öffentlichkeit zugängliches Verzeichnis der von den Ausschüssen ans EP weitergeleiteten Dokumente zu schaffen. Zum Beschluß 1999/468/EG s. u.a.: *Haibach, Council Beschluß 1999/468 - a new Comitology Decision for the 21st. Century!*, EIPASCOPE, 3, 1999, S. 10-18; *Janer Torrens, La nueva Decisión 1999/468 sobre la Comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la Comisión*, RDEG, 4, 7, 2000, S. 157-170; *de Lapuerta, La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 sobre comitología*, Noticias UE, 1999, 179, S. 43-50.

zu vermeiden.<sup>30</sup> Wäre dieser Schutzmechanismus erst einmal überwunden, stünden einer Ausübung der Kommissionsvorrechte, – nach vorangegangener Begründung entsprechender Dringlichkeits- oder Zweckmäßigkeitserwägungen – und der Annahme von dem Ausschußgutachten entgegengesetzten Durchführungsmaßnahmen, ohne weiteren Aufschub nichts entgegen.

Das Regelungsverfahren nach Art. 5 entzieht dem Rat die Mittel, durch welche die „Piraterie“ immer dann vereinfacht wurde, wenn der Rat die Durchführungsmaßnahmen für unangemessen hielt. Vor diesem Hintergrund sieht Art. 5 Abs. 6 zwei Fälle vor, die qualifizierte Mehrheit erfordern – sowohl für die Annahme als auch für die Ablehnung eines Vorschlags der Kommission, der nicht mit dem Gutachten des Ausschusses übereinstimmt oder ohne Gutachten erfolgt ist.

Gibt der Rat bei der Aufhebung der „Contre-filet-Variante“ eine Gegenstimme ab, verfügt die Kommission über drei Möglichkeiten: Sie kann dem Rat einen geänderten Vorschlag, ihren bisherigen Vorschlag erneut oder einen auf dem Vertrag basierenden Vorschlag vorlegen. Der Rat kann die Durchführungsmaßnahmen jedoch nicht mehr mit einfacher Mehrheit stoppen. So wird das eigentliche Wesen der Zuweisung der Durchführungsbefugnisse, nämlich die Annahme eines Durchführungsaktes, respektiert.<sup>31</sup>

Nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam räumt der Beschuß dem Europäischen Parlament innerhalb der Komitologieverfahren einen seiner institutionellen Stellung angemesseneren Platz ein, indem er „Verbesserungen“ in der Beteiligung und Information des Parlaments zu seinen Zielen zählt.

Dem Parlament wird immer dann ein „Untersuchungsrecht“ zuerkannt, wenn der Grundakt über das Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde,<sup>32</sup> und so-

---

<sup>30</sup> Der zitierte zweite Absatz besagt: „Die Kommission wird den Standpunkten der Ausschußmitglieder Rechnung tragen und es vermeiden, sich einem im Ausschuß vorherrschenden Standpunkt zur Ablehnung der Zweckmäßigkeit einer Durchführungsmaßnahme entgegenzustellen.“ Bis zum heutigen Tag wurden nur 0,25 Prozent der Gesamtzahl der Akte bezüglich der Verwaltungs- und Regelungsverfahren von der Kommission an den Rat weitergeleitet (7 Fälle insgesamt); siehe Punkt 1.4 des Berichts KOM(2003) 530 f., S. 18.

<sup>31</sup> Dies wurde vom EP im dritten Punkt seiner Entschließung v. 6.5.1999, ABl. Nr. C 279 v. 1.10.1999, S. 404, 411) unterstützt, indem es bestätigte, daß das Weglassen dieser Variante „die Wirksamkeit der Beschußverfahren [garantiere und] ein System [vermeide], das Gefahr läuft, das Ausbleiben eines Beschlusses zu verursachen.“ In Zusammenhang mit dieser letzten Beobachtung ist als Beispiel, das die institutionellen Handlungen im Rahmen des fraglichen Verfahrens zeigen soll, die Erklärung der Kommission über Art. 5 anzuführen, die besagt: „Im Rahmen der Überprüfung von Vorschlägen für Durchführungsmaßnahmen in besonders empfindlichen Bereichen wird die Kommission es im Bemühen um eine ausgewogene Lösung vermeiden, sich einem im Rat vorherrschenden Standpunkt zur Ablehnung der Zweckmäßigkeit einer Durchführungsmaßnahme entgegenzustellen.“

<sup>32</sup> Die Beteiligung des Parlaments wird implizit auch für die Annahme des Basisrechtsaktes selbst vorausgesetzt, der die Auswahl des Komitologieverfahrens bestimmt. Wie schon hervorgehoben (Fn. 22), bestehen andere von der Rechtsprechung anerkannte Wege, die die Ausübung der institutionellen Vorrechte in dem Bereich, der hier von Interesse ist, garantieren, wie die nochmalige Beratung und die Erhebung der Nichtigkeitsklage. Siehe jedoch die große Zahl von Verbesserungen des Parlaments

lange das Parlament durch eine begründete Erklärung geltend macht, daß ein von einem Ausschuß vorgelegtes Maßnahmenprojekt<sup>33</sup> oder ein dem Rat im Regelungsverfahren vorgelegter Vorschlag<sup>34</sup> „über die in diesem Akt festgelegten Grenzen der Durchführungsbefugnis hinausgeht“<sup>35</sup>. Es ist hervorzuheben, daß das Europaparlament während des Zeitraums 2001-2002 und bis zum heutigen Tage dieses Vorrechts nicht ausgeübt hat.<sup>36</sup>

Die die Information des Parlaments betreffenden Bestimmungen stellen keine große Neuerung dar, zumal der Beschuß eine große Anzahl bereits existierender institutioneller Praktiken zusammenfaßt.<sup>37</sup> In diesem Sinne werden einige Pflichten skizziert, durch welche die Kommission den Informationsfluß über die Ausschußverfahren garantiert. Konkret sieht Art. 7 Abs. 3 vor, daß die Kommission die Tagesordnungen der Sitzungen, die den Ausschüssen vorgelegten Entwürfe für Maßnahmen zur Durchführung der gemäß Art. 251 des Vertrags erlassenen Rechtsakte sowie die Abstimmungsergebnisse, die Kurzniederschriften über die Sitzungen und die Listen der Behörden und Stellen, denen die Personen angehören, die die Mitgliedstaaten in deren Auftrag vertreten, an das Parlament überweist. Außerdem wird das Europäische Parlament regelmäßig unterrichtet, wenn die Kommission dem Rat Maßnahmen oder Vorschläge für zu ergreifende Maßnahmen übermittelt. In diesem Sinne hat die Kommission vorgesehen, Ende 2003

---

zum Beschußvorschlag der Kommission im Gutachten v. 6.5.1999, ABl. Nr. C 279 v. 1.10.1999, S. 404, die nur teilweise befolgt wurden.

<sup>33</sup> Wie in Art. 4 Abs. 3 (Verwaltungsverfahren) und in Art. 5 Abs. 3 (Regelungsverfahren), die wiederum auf Art. 8 verweisen, vorgesehen, soll die Kommission das Projekt der vom Europäischen Parlament in Frage gestellten Durchführungsmaßnahme in den vorgesehenen Fristen nochmals überprüfen (Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>34</sup> Nach Art. 5 Abs. 4 soll die Kommission das Parlament über den Vorschlag der dem Rat vorgelegten Maßnahmen informieren, wenn diese nicht mit dem Gutachten des Ausschusses übereinstimmen oder wenn kein Gutachten erstellt wurde. Nach der Überprüfung des Vorschlags durch das Parlament, informiert dieses den Rat über seinen Standpunkt, wenn es der Auffassung ist, daß der Vorschlag über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht (Art. 5 Abs. 5). Der Rat kann, gegebenenfalls, in Anbetracht eines solchen etwaigen Standpunkts, mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag befinden. Im Falle der Ablehnung soll die Kommission die Maßnahme erneut überprüfen (Art. 5 Abs. 6). Es handelt sich also um ein parlamentarisches Vorrecht, das an die Idiosynkrasie des Regelungsverfahrens angepaßt ist, welches im Gegensatz zum Verwaltungsverfahren eine Wiederbearbeitung des Vorschlags der Kommission erlaubt (Hervorhebungen durch den Verfasser).

<sup>35</sup> Nach Art. 8 soll die Erklärung des Parlaments bei der erneuten Überprüfung des Entwurfes der Durchführungsmaßnahmen durch die Kommission berücksichtigt werden und außerdem soll diese das Parlament mit Begründung über den weiteren Verlauf informieren. Nichtsdestotrotz verleiht Art. 8 selbst der Kommission einen großen Ermessensspielraum zur Bestimmung des Ausgangs des laufenden Verfahrens, wenn er festlegt: „[...] kann [...] dem Ausschuß einen neuen Entwurf für Maßnahmen unterbreiten, das Verfahren fortsetzen oder dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>36</sup> Siehe Pkt. 1.3 des Berichts der Kommission über die Arbeiten des Ausschusses während des Jahres 2002, KOM(2003) 530 f., ABl. Nr. C 223 E v. 19.9.2003, S. 16, insb. S. 17.

<sup>37</sup> Z.B. den modus vivendi von 1994; das „Samland/Williamson“-Übereinkommen von 1996 und das „Plumb/Delors“-Übereinkommen von 1988.

eine aktualisierte Version der internen Standardverordnung der Ausschüsse anzunehmen,<sup>38</sup> um es an die neuen Transparenzregelungen anzupassen. Die Einzelheiten dieser Pflichten wurden später in dem Übereinkommen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission festgelegt, das durch die Erklärung des Parlaments vom 17. Februar 2000 angenommen wurde.<sup>39</sup> Die Effizienz des Parlaments bei der Bearbeitung der Unmenge an eingegangenen Informationen wird auf die Probe gestellt werden, wenn eines Tages, zusätzlich zur Informationspflicht über Durchführungsmaßnahmen, die auf nach Mitentscheidungsverfahren zustande gekommenen Basisrechtsakten beruhen, die Forderung gestellt wird, Informationen aus allen Handlungsbereichen der Ausschüsse weiterzuleiten.<sup>40</sup>

Das oberste Ziel des Beschlusses ist es jedoch, Kriterien für die Wahl der Ausschußverfahren festzulegen. Es handelt sich um ein kühnes Vorhaben, das im Bereich der Komitologie eine Ersatzlösung für die Probleme der Rechtsnatur und der Normenhierarchie liefert, die in den intergouvernementalen Konferenzen zur Reform der Verträge kaum angeschnitten wurden.<sup>41</sup>

Eine glaubhafte Differenzierung der wahren Intention des Gesetzgebers fällt jedoch schwer, wenn die enthaltene Terminologie mit Fehlern gespickt ist.

So wird z.B. in der Begründungserwägung Nr. 5 der Ausdruck Kriterien „aufstellen“ (und nicht „schaffen“) benutzt; der Konditional „es sollte befolgt werden“ (und nicht „es wird befolgt“) wird wiederholt benutzt (Begründungserwägungen 6, 7 und 8), und durch die Formulierung in Art. 2 „Bei der Wahl der Verfahrensmodalitäten für die Annahme der Durchführungsmaßnahmen werden folgende Kriterien zugrundegelegt [...]“ wird die Zweideutigkeit unterstrichen. Im weiteren Verlauf bestimmt die fünfte Begründungserwägung, daß die Kriterien nicht bindend seien. In diesem Sinne äußert sich auch der EuGH in seiner Entscheidung vom 21. Januar 2003 im Fall *Kommission gegen Europäisches Parlament und Rat der EU*<sup>42</sup>. Ihre wirkliche Reichweite wird durch die institutionelle Dynamik festgelegt

---

<sup>38</sup> ABl. Nr. C 38 v. 6.2.2001, S. 3.

<sup>39</sup> ABl. Nr. C 339 v. 29.11.2000, S. 269. Das Übereinkommen war vorher in der Serie L Nr. 256 v. 10.10.2000, S. 19 veröffentlicht worden. So spezifiziert bspw. das Übereinkommen, daß die fragliche Information zur gleichen Zeit und in der gleichen Weise erfolgt wie die, die die Mitglieder der Ausschüsse erhalten (Pkt. 1), daß auf Forderung des zuständigen parlamentarischen Ausschusses die Kommission spezielle Maßnahmen überweist, die von einzigartiger Wichtigkeit für das Parlament sind (Pkt. 2), daß zu gegebener Zeit zu einer elektronischen Übertragung der fraglichen Dokumente übergegangen wird (Pkt. 4).

<sup>40</sup> Nichtsdestotrotz dürfen die Mitglieder der nach Materie zuständigen parlamentarischen Ausschüsse nicht als Beobachter an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen.

<sup>41</sup> Siehe z.B. das Zusammenstellungsdokument v. 3.11.2000, ABl. Nr. C CONFER 4790/009, das der Regierungskonferenz von der französischen Präsidentschaft vorgelegt wurde; und Buchstabe a) der Sektion 11 der Stellungnahme der Kommission v. 26.1.2000, „Die Institutionen anpassen, damit die Erweiterung ein Erfolg wird“, KOM(2000) 34, übergeben an die Regierungskonferenz.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. C-378/00, Slg. 2003, I-937.

werden müssen. Weiterhin wird der zwingende Inhalt, der den eigenen Charakter des Aktes bildet, in den die Kriterien inkorporiert worden sind, zu klären sein,<sup>43</sup> und es wird ihr lediglich orientierender Charakter durch im Beschuß festgelegte, wiederholte Ermessenshandlungen bestätigt werden müssen.

Die Regelung der materiellen Bereiche scheint einer gewissen Logik zu folgen, deren Ziel das mehr oder weniger ausgeprägte Vorherrschen von Basisrechtsakten ist, die mit dem Mitentscheidungsverfahren angenommen wurden. Dies trifft zumindest auf das Verwaltungs- und Regelungsverfahren zu: Die Maßnahmen der Bereiche mit geringerer parlamentarischer Beteiligung werden ersterem, die der Bereiche mit stärkerer parlamentarischer Beteiligung letzterem folgen.

Im Folgenden empfiehlt Buchstabe a) des Artikels 2, „Verwaltungsmaßnahmen wie etwa Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt“ nach dem Verwaltungsverfahren anzunehmen.

Der Europäische Gerichtshof hat beinahe zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Beschlusses dieses letzte juristische Konzept<sup>44</sup> erläutert. In seinem Urteil vom 8. Juli 1999, *Europäisches Parlament/Rat der EU*, unterstützt durch das Königreich Spanien<sup>45</sup>, befand der EuGH, daß der mehrjährige Charakter der aus Gemeinschaftsakten abgeleiteten Ausgaben (hier: die Durchführung eines Kooperationsübereinkommens auf dem Gebiet des Meerfischfangs zwischen der EG und Mauretanien<sup>46</sup>) und ihre quantitative Bewertung durch einen Vergleich mit dem Haushaltsaufkommen, das durch die Gemeinschaft im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bewirkt wurde (hier: die Finanzierung von Aktionen der Gemeinschaft im Außenhandel<sup>47</sup>), Kriterien darstellen, welche das erwähnte Konzept bestimmen.

---

43 Der Verfasser bezieht sich auf die Feststellungen aus Note Nr. 9 in Zusammenhang mit dem Charakter des fraglichen Beschlusses.

44 Die Gemeinschaftsnorm definiert den Begriff der „erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt“ nicht. Die interinstitutionelle Kooperation bestimmte jedoch die Kategorien „bedeutende Handlung“ und „unbedeutende Handlung“ beispielsweise in den Buchstaben b) u. c) des dritten Absatzes des Kapitels IV der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltverfahrens v. 30.6.1982, ABl. Nr. C 194 v. 28.7.1982, S. 1. Beide Akte definieren jedoch nicht den genauen Inhalt. Der EuGH präzisierte besagte Begriffe etwas mehr in seinem Urteil in der Rs. C-106/96, Slg. 1998, I-2745 (*Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland/Kommission*), in dem festgestellt wurde, daß „[...] der nichtbedeutende Charakter einer Maßnahme nicht von vornherein gegeben [ist]“. Daher muß die Kommission diesen Beweis erbringen (ibid., Rdnr. 30); und daß, „[...] die Bedeutung einer Aktion nicht von dem Grad ihrer Koordinierung auf Gemeinschaftsebene abhängen [kann]. Es läßt sich nämlich keineswegs ausschließen, daß eine bedeutende Gemeinschaftsaktion nur begrenzte Ausgaben zur Folge hat oder daß ihre Wirkungen zeitlich begrenzt sind. (Rdnr. 36). Eine etwas genauere Analyse der Frage finden wir in den Ausführungen des Generalanwalts *Tesauro*, vorgelegt am 22.1.1998, Slg. 1998, I-2731, vor allem in den Nrn. 18-19.

45 EuGH, Rs. C-189/97, Slg. 1999, I-4741.

46 EuGH, Rs. C-189/97, Slg. 1999, I-4741, Rdnr. 29.

47 Ibid., Rdnr. 31.

Der Begriff der „erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt“ ist jedoch noch nicht Gegenstand einer genauen Definition gewesen, weder im Bereich der interinstitutionellen Kooperation oder in Akten abgeleiteten Rechts noch in der eigenen Rechtsprechung des EuGH.<sup>48</sup>

Auf der anderen Seite bevorzugt Art. 2 Buchstabe b) das Regelungsverfahren, wenn es um die Annahme von Maßnahmen mit allgemeiner Tragweite geht, welche die Entwicklung der wesentlichen Bestimmungen von Basisrechtsakten zum Gegenstand haben (z.B. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen nach Begründungserwägung 7), sowie jener Maßnahmen, mit denen bestimmte unwesentliche Bestimmungen eines Basisrechtsakts angepaßt oder aktualisiert werden sollen.

Wieder wird hier die kalkulierte Zweideutigkeit des Gesetzgebers deutlich, indem er erneut ein unbestimmtes juristisches Prinzip einführt („wesentliche Bestimmungen eines Basisrechtsakts“), das in jedem einzelnen Verfahren der Auslegung für die Annahme besagter Normen bedürfen wird.

Abschließend gebrauchen Art. 2 Buchstabe c) und der letzte Abschnitt der achten Begründungserwägung überraschenderweise zwingende Formulierungen bezüglich des Beratungsverfahrens wie „[es] wird in allen Fällen angewandt, in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird“ oder „[es] wird weiterhin in denjenigen Fällen zur Anwendung gelangen, in denen es bereits jetzt angewandt wird“. Unbeschadet dessen, was zu beiden Verfahren ausgeführt wurde, käme das Beratungsverfahren deshalb auch bei der Annahme von Maßnahmen ohne erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt, im Falle unbedeutender Handlungen und bei Durchführungsmaßnahmen von nicht wesentlichen Bestimmungen eines Basisrechtsaktes, welche sich nicht auf Anpassung oder Aktualisierung beziehen, zur Anwendung.

### III. Der neue rechtliche Rahmen des abgeleiteten Rechts

Insgesamt werden 304 gültige Rechtsakte mit folgenden Verfahren an die neue Komitologieregelung des Beschlusses 1999/468/EG angepaßt: 2 Akte werden gemäß dem Zustimmungsverfahren erlassen werden; 152 Akte werden gemäß dem Mitentscheidungsverfahren, 78 Akte gemäß dem Anhörungsverfahren (qualifizierte Mehrheit) und 72 Akte gemäß dem Anhörungsverfahren (Einstimmigkeit) angenommen werden. Die Annahme der zitierten Verordnungen durch den Rat

---

<sup>48</sup> Generalanwalt *Mischo* berücksichtigt in seinen Schlußfolgerungen zur Rs. C-189/97, *ibid.*, I-4743, die beiden oben dargelegten Kriterien, aber schlägt keine Definition für das fragliche Prinzip vor. In der Rs. C-378/00, I-937 (*Kommission/Europäisches Parlament u. Rat*), wird auch keine Definition festgelegt.

im April hat die Zahl der Akte des Anhörungsverfahrens (Einstimmigkeit) auf 53 und des Anhörungsverfahrens (qualifizierte Mehrheit) auf 52 reduziert.

Von dieser rein statistischen Auflistung abgesehen, lässt sich der wahre Gewinn des Vorschlags meiner Meinung nach durch zwei Fragen konkretisieren. Erstens: Welchen Kriterien ist die Kommission bei der Verfahrenszuweisung von Rechtsakten gefolgt? Zweitens: Kann man rechtliche Bereiche herausarbeiten, in denen hauptsächlich oder gar ausschließlich ein konkretes Komitologieverfahren Anwendung findet?

## 1. Die Kriterien für die Zuweisung der Verfahren

Das Verzeichnis von Rechtsakten und die daraus folgende Bestimmung des entsprechenden Ausschußverfahrens stimmt mit der Liste überein, die von der Kommission seinerzeit ausgearbeitet und im Amtsblatt der EG<sup>49</sup>, wie in Art. 7 Abs. 4 des Beschlusses 1999/468/EG vorgesehen,<sup>50</sup> veröffentlicht wurde.

Weder die oben genannte Liste noch der Vorschlag selbst enthalten jedoch eine abschließende Aufstellung der benannten Verfahren, was u.a. durch zwölf bis zum heutigen Tage bestehende Verfahren und deren irrtümlichen Ausschluß aus der abschließenden Aufstellung bekundet wird.<sup>51</sup> Außerdem enthalten sind unnötigerweise acht Verfahren, die an die durch den Beschuß 1999/468/EG festgelegte Regelung angepaßt wurden, und vier weitere Verfahren, über die schon Vorschläge diesbezüglich bestehen.<sup>52</sup>

Kurz gesagt handelt es sich um eine technische Klassifizierungsaufgabe, in der die Kommission sich darauf beschränkt, dem zähflüssigen Komitologiebereich, um den sich ein großer Teil der Gesetzgebungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaften dreht, eine annähernd schematische Gestalt zu verleihen. Eine scheinbar fruchtlose Aufgabe, die lediglich formale Kriterien berücksichtigt, die der schon zitierte Art. 7 Abs. 4 festlegt. Es ist jedoch eine Aufgabe, der es in dem regen Streit um die ausschließliche Ausübung der Durchführungsbefugnisse nicht an größtem institutionellen Ehrgeiz mangelt.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> „Liste der Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen“, ABl. Nr. C 225 v. 8.8.2000, S. 2.

<sup>50</sup> Dieser besagt: „Die Kommission veröffentlicht innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt, zu dem dieser Beschuß wirksam wird, im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften eine Liste der Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse unterstützen. In dieser Liste wird oder werden in Bezug auf jeden Ausschuß jeweils der oder die Basisrechtsakt(e) angegeben, auf dessen oder deren Grundlage der Ausschuß eingesetzt worden ist“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>51</sup> Doc. 9119/02, JUR 178, (Fn. 8), S. 4-7 des Annexes.

<sup>52</sup> Ibid., S. 9-11.

<sup>53</sup> In diesem Zusammenhang ist der Eifer auffallend, mit dem die Kommission den Auftrag des in Frage stehenden Artikels ausgeführt hat, da sie sich fast an die Sechs-Monats-Frist gehalten hat, die am

## 2. Rechtsbereiche und Ausschußverfahren

Aus dem Studium der von der Kommission ausgearbeiteten Liste und des Vorschlags ergibt sich eine ungleiche Verteilung der Entscheidungsmacht der einzelnen Ausschüsse.

In diesem Sinne fallen eindeutig das Regelungsausschußverfahren sowie das Fehlen jeglichen Bereichs, in dem ausschließlich oder zumindest überwiegend das Beratungsausschußverfahren Anwendung findet, auf. Es scheint jedoch die Anzahl der Rechtsbereiche zu überwiegen, in denen ohne weitere Abgrenzung Entscheidungen durch irgendeine der drei Ausschußvarianten gefällt werden (Variante I, Beratungsverfahren; Variante II, Verwaltungsverfahren; Variante III, Regelungsverfahren).

Die Aufteilung kann in groben Zügen wie folgt dargestellt werden:

a) Rechtsbereiche, die undifferenziert drei Ausschußvarianten berücksichtigen:

1. Unternehmen, 2. Arbeit und Soziales, 3. Verkehr, 4. Binnenmarkt, 5. Gesundheitswesen und Verbraucherschutz, 6. Justiz und Inneres, 7. Außenbeziehungen, 8. Handel, 9. Entwicklung und 10. Humanitäre Hilfe.

Es sind jedoch einige Klarstellungen angebracht, was Einführung der Ausschußverfahren in den angeführten Bereichen anbelangt, insbesondere dann, wenn sie einen großen Normenkatalog bezüglich der Rechtsnatur der Zuständigkeiten der Gemeinschaften umfassen.

So wird im Bereich „Unternehmen“ das Beratungsverfahren hauptsächlich für den Erlaß von Harmonisierungsmaßnahmen, das Verwaltungsverfahren für die Ausführung von Haushaltsprogrammen gewissen Umfangs und das Regelungsverfahren für Anpassungsmaßnahmen des sich in Entwicklung befindenden technischen Bereichs oder für Maßnahmen, die den Gesundheitsschutz und die Verbraucherinteressen betreffen, angewendet.

Dieses Grundmuster gilt auch im Bereich „Arbeit und Soziales“, was die Aufgabe des Verwaltungs- und Regelungsverfahrens betrifft; das Beratungsverfahren hingegen wird äußerst selten angestrengt und verfolgt andere Ziele.<sup>54</sup>

---

18.1.2000 abließ, und nur einige Monate gebraucht hat, um die Ausschußliste zu veröffentlichen (am 8.8.2000). Sicherlich fordert der quasi-konstitutionelle Charakter des Beschlusses v. 28.6.1999 – der direkt aus dem dritten Gedankenstrich des Art. 202 EGV abgeleitet ist und den Beschuß v. 13.7.1987 ersetzt, auf den Art. 10 EEA verwies, – eine bedingungslose Befolgung der Institutionen. Dennoch kann man jedoch in keinem Fall die Schnelligkeit und Wirksamkeit, mit der die Kommission in diesem Fall gehandelt hat, gutheißen.

<sup>54</sup> Nur in zwei Fällen, in denen außerdem noch ein weiterer Zweck verfolgt wird. Zum einen der Ausschuß für den Europäischen Sozialfonds, basierend auf Art. 147 EGV, und der Ausschuß, der der Kommission bei den Verwaltungsaufgaben des Fonds hilft, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 173, und zum anderen der Ausschuß für die Durchführung des Beschlusses über Gemeinschaftstätigkeiten in Bezug auf Analyse, Forschung und Zusammenarbeit im Bereich der Beschäftigung und des Arbeitsmarkts, ABl. Nr. L 63 v. 4.3.1998, S. 26.

Im Bereich „Verkehr“ wird das Beratungsverfahren hingegen fast ausschließlich angewendet, um die Kommission bei ihrer Aufsicht über die Verwaltungspraxis oder die Ausführung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedsstaaten zu unterstützen, während sich das Regelungsverfahren durch seine flexible Anwendung<sup>55</sup> auszeichnet und das Verwaltungsverfahren praktisch ganz wegfällt.<sup>56</sup>

Das „komitologische Panorama“ erscheint im Bereich „Binnenmarktes“ ebenso *sui generis*. Zweifelsohne am auffallendsten ist das Vorhandensein des Regelungsverfahrens im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und der Finanzdienstleistungsfreiheit,<sup>57</sup> wobei beim Verfahren im Finanzdienstleistungsbereich drei Ausschüsse mitwirken – der Bankberatungsausschuss, der Versicherungsausschuss und der Kontaktausschuss im Bereich „Wertpapiere“ – wenn auch letzterer nach dem Erscheinen des „Lamfalussy“-Berichts Relevanz eingebüßt hat.<sup>58</sup> Andererseits wird das Verwaltungsverfahren eingesetzt, wenn es um die Kontrolle der Normgebung im Bereich der vier Grundfreiheiten geht,<sup>59</sup> während das Beratungsverfahren lediglich zu Beweiszwecken im Rahmen von Beratungsprozessen und einigen wenigen Entscheidungsprozessen zur Geltung kommt.<sup>60</sup>

Was das „Gesundheitswesen und den Verbraucherschutz“ betrifft, finden das Beratungs- und das Verwaltungsverfahren hauptsächlich bei der Ausarbeitung von Programmen mit Präventivcharakter und sozialen Sensibilisierungsprogrammen verschiedenster Art Anwendung.<sup>61</sup> Gleichzeitig behält man sich das Regelungsver-

---

<sup>55</sup> Abgesehen von der vorherrschenden Anwendung auf Gesetzgebungsakte zur Angleichung an technische Normen oder zur Sicherheit der Benutzer, bezieht es sich auch auf die Durchführung internationaler Übereinkommen (Beschluß Nr. 578/1992 des Rates, ABl. Nr. L 373 v. 21.12.1992, S. 26), auf die Durchführung von Finanzhilfeprogrammen (VO Nr. 2196/1998 des Rates, ABl. Nr. L 277 v. 14.10.1998, S. 1) oder auf die Harmonisierung der technischen Regelungen und die Verwaltungsverfahren im Zivilluftfahrtbereich (RL Nr. 20/1998 des Rates, ABl. Nr. L 107 v. 7.4.1998, S. 4).

<sup>56</sup> Mit Ausnahme des in der RL 50/1996 des Rates, ABl. Nr. L 235 v. 17.9.1996, S. 31, festgelegten Verfahrens.

<sup>57</sup> Dieses Verfahren wird auch für die Überwachung der Einführung der Gemeinschaftsnormen im Bereich der Postdienste verwendet (RL Nr. 67/1997 des Rates, ABl. Nr. L 15 v. 21.1.1998, S. 14), und um das Funktionieren der Berufungsorgane des Büros für die Harmonisierung des Binnenmarktes zu regeln (VO Nr. 40/1994 des Rates, ABl. Nr. L 11 v. 14.1.1994, S. 1).

<sup>58</sup> Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte, sog. „Lamfalussy“-Bericht, Brüssel, 15.2.2001, unter [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/finances/general/lamfalussyde.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/lamfalussyde.pdf) (3.12.2003) abrufbar.

<sup>59</sup> Z.B. die Sicherheit von aus Drittländern importierten Produkten (VO Nr. 339/1993 des Rates, ABl. Nr. L 40 v. 17.2.1993); die Anerkennung der beruflichen Befähigungs nachweise (RL Nr. 51/1992 des Rates, ABl. Nr. L 209 v. 24.7.1992, S. 25); der Datenschutz natürlicher Personen (RL Nr. 46/1995 des Rates, ABl. Nr. L 281 v. 23.11.1995, S. 31).

<sup>60</sup> Z.B. der Hohe Beamtenausschuss des öffentlichen Gesundheitswesens (RL Nr. 50/1997 des Rates, ABl. Nr. L 291 v. 24.10.1997, S. 35); und der Beratungsausschuss zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (RL Nr. 50/1992 des Rates, ABl. Nr. L 209 v. 24.7.1992, S. 1).

<sup>61</sup> Z.B. der Kampf gegen Krebs, die Vorbeugung gegen Rauschgiftsucht, die Unfallverhütung, die Vorbeugung gegen AIDS und andere Infektionskrankheiten oder Programme zur Gesundheitserziehung.

fahren für umfangreichere oder dringlichere Maßnahmen, die in Zusammenhang mit der Konsumgüterqualität oder der Annahme außerordentlicher, den freien Vertrieb beschränkender oder verbietender Maßnahmen stehen, vor.<sup>62</sup>

Die Ausschußverfahren werden kaum im Bereich „Justiz und Inneres“ angewendet (sie werden nur in zwei Grundnormen berücksichtigt),<sup>63</sup> und im Bereich „humanitäre Hilfe“ besteht ein Ausschuß, der zur Durchführung der Maßnahmen in diesem Bereich mit dem Verwaltungs- oder Regelungsverfahren arbeitet.<sup>64</sup>

Zuletzt ist die erfolgreiche Rolle des Regelungsverfahrens in den Bereichen „Außenbeziehungen, Handel und Entwicklung“ darzulegen. Es umfaßt den Maßnahmenerlaß bei Schlüsselfragen wie der Vertretung der Handelsinteressen der Gemeinschaft,<sup>65</sup> der Unterstützung der Drittstaatenpolitik, und hier vor allem der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Koordinierung<sup>66</sup> sowie der Entwicklungshilfe.<sup>67</sup>

Dies läßt für das Verwaltungsverfahren nur beim Erlaß von Maßnahmen geringen politischen und haushaltstechnischen Tiefgangs Spielraum,<sup>68</sup> und schwächt die an sich schon gemäßigte Bedeutung des Beratungsverfahrens, die sich in den zwei Grundnormen des Handelsbereichs erschöpft, in diesen Bereichen noch weiter.<sup>69</sup>

---

Das Beratungsverfahren wird jedoch ausschließlich für die technische Angleichung bestimmter gemeinschaftlicher Normen zur Produktion und zum Vertrieb von Tabakprodukten vorbehalten.

<sup>62</sup> Z.B. die Maßnahmen, die vom ständigen Veterinärausschuß angenommen werden, der ständige Ausschuß für Pflanzenschutz, der ständige Tierzuchtausschuß, der Ausschuß für die Durchführung des Beschlusses über die Errichtung eines Netzes für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten in der Europäischen Gemeinschaft oder der Notfallausschuß für Produktsicherheit und noch bis zu insgesamt 11 Ausschüsse mit ähnlichen Zuweisungen.

<sup>63</sup> Der Beschuß 293/2000 des Rates zur Annahme eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft (DAPHNE-Programm, 2000-2003) über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen (ABl. Nr. L 34 v. 9.2.2000, S. 1) und der Ausschuß für die einheitliche Visagestaltung vorgesehen in der VO Nr. 1683/1995 des Rates, ABl. Nr. L 164 v. 14.7.1995, S. 1.

<sup>64</sup> Siehe VO Nr. 1257/1996 des Rates, ABl. Nr. L 163 v. 2.7.1996, S. 1.

<sup>65</sup> Z.B. der „Anti-boycott“-Ausschuß der VO Nr. 723/2000 des Rates, ABl. Nr. L 86 v. 7.4.2000, S. 1; Textilausschüsse (vertragsmäßige und autonome Regelung).

<sup>66</sup> Z.B. Ausschuß über die dezentralisierte Zusammenarbeit (VO Nr. 659/1998 des Rates, ABl. Nr. L 213 v. 30.7.1998, S. 6).

<sup>67</sup> Z.B. Ausschuß zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen (VO Nr. 975/1999 des Rates, ABl. Nr. L 120 v. 18.5.1999, S. 1); der Ausschuß für die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika (VO Nr. 2259/1996 des Rates, ABl. Nr. L 306 v. 28.11.1996, S. 5); der Ausschuß des Europäischen Entwicklungsfonds (VO Nr. 1659/1998 des Rates, ABl. Nr. L 213 v. 30.7.1998, S. 6).

<sup>68</sup> Z.B. der Ausschuß des TACIS-Programms (VO Nr. 99/2000 des Rates, ABl. Nr. L 12 v. 18.1.2000, S. 1); der Ausschuß des OBNOVA-Programms (VO Nr. 2454/1999 des Rates, ABl. Nr. L 299 v. 20.11.1999, S. 1); der Ausschuß zur Kofinanzierung von Maßnahmen mit in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen europäischen Nichtregierungsorganisationen (NROen) in den für die Entwicklungsländer wichtigen Bereichen (VO Nr. 1658/1998 des Rates, ABl. Nr. L 213 v. 30.7.1998, S. 1).

b) Rechtsbereiche des Beratungsverfahrens:

Wie bereits hervorgehoben wurde, herrscht das Beratungsverfahren in keinem Gemeinschaftsbereich vor. Tatsächlich hat das Verfahren lediglich in den Bereichen „Bildung und Kultur“ eine gewisse Bedeutung, die seine Anwendung in allen aktuellen Programmen vorsehen (Socrates, Tempus, Leonardo da Vinci, Kultur, Medien und Jugend). Allerdings sehen diese Programme ebenfalls die Möglichkeit der Anwendung des Verwaltungsverfahrens vor. Nichtsdestotrotz besteht im Bereich „Haushalt“ ein einziger Ausschuß mit Beratungscharakter: der Beratungsausschuß für Eigenmittel<sup>70</sup>.

c) Rechtsbereiche des Verwaltungsverfahrens:

Der Umstand, daß die Entstehung der Komitologie im Bereich der „GAP“ nach der Verwaltungsausschußformel spontan erfolgt, hat die Existenz von derzeit 26 Ausschüssen zur Folge, welche die Durchführungsbefugnisse in diesem Bereich nach dieser Regel ausüben. Dies stellt bei einer Gesamtzahl von 29 praktisch die Gesamtheit aller Ausschüsse dar.<sup>71</sup> Ein ähnliches Phänomen besteht im Bereich „Fischerei“, auch wenn die Zahl der Ausschüsse sehr viel kleiner ist.<sup>72</sup>

Energie – vor allem in Bezug auf ihre rationelle und effektive Nutzung, ihre Förderung und die Suche nach erneuerbaren Quellen<sup>73</sup> –, Regionalpolitik und Statistiksammlungen vervollständigen den materiellen Rahmen, in dem das Verwaltungsverfahren vorherrscht.

---

<sup>69</sup> Der Ausschuß zur Durchführung von Maßnahmen betreffend die Marktzugangsstrategie der Gemeinschaft durch die Kommission (Beschluß Nr. 552/1998 des Rates, ABl. Nr. L 265 v. 30.9.1998, S. 31) und der Ausschuß für die Durchführung eines Programms besonderer Maßnahmen und Aktionen durch die Kommission zur Verbesserung des Marktzugangs für Waren und grenzüberschreitende Dienstleistungen der Europäischen Union in Japan (VO Nr. 1035/1999 des Rates, ABl. Nr. L 127 v. 21.5.1999, S. 1).

<sup>70</sup> Siehe VO Nr. 1150/2000 des Rates, ABl. Nr. L 130 v. 31.5.2000, S. 1.

<sup>71</sup> Ausnahmen sind der Ausschuß für ökologischen Landbau und der Ausschuß für Bescheinigungen besonderer Merkmale von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln – beide nach dem Regelungsverfahren – und der Forstausschuß, der sowohl Beratungs- als auch Regelungsregeln folgt. Über das Funktionieren des beratenden Ausschusses im Bereich der GAP s. den Beschuß 98/235/EG der Kommission v. 11.3.1998, ABl. Nr. L 88 v. 24.3.1998, S. 59, und den Beschuß 2003/456/EG der Kommission v. 19.6.2003, ABl. Nr. L 152 v. 20.6.2003, S. 86.

<sup>72</sup> Nur drei, von welchen sich zwei ausschließlich nach der Verwaltungsregelung richten (der Ausschuß für Fischereierzeugnisse und der Ausschuß für Fischerei und Aquakultur), und einer, der in Zusammenhang mit der Beratungsregel ausgeführt wird, wobei außerdem eine ähnliche Benennung wie bei der zweiten Regelung der genannten Ausschüsse benutzt wird (Ausschuß für Fischerei und Aquakultur der VO Nr. 2792/1999 des Rates, ABl. Nr. L 337 v. 30.12.1999, S. 10).

<sup>73</sup> Z.B. Programme ETAP, SYNERGY, CARNOT, ALTENER, SAVE, etc.

d) Rechtsbereiche des Regelungsverfahrens:

Das Regelungsverfahren beherrscht 35 der 41 im Bereich „Umwelt“ existierenden Verfahren, wobei die Auswirkungen besonders bei der Normenanpassung an die technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen zur Prävention und zum Kampf gegen Wasser- und Luftverschmutzung sowie zur Erhaltung der wilden Flora und Fauna deutlich werden.

Ebenfalls ausschließliche Anwendung findet es im Entscheidungsbereich der „Forschung“, wobei einige der bedeutendsten Maßnahmen mit Umweltschutzzwecken verbunden sind.<sup>74</sup>

Vorherrschend ist die Anwendung des Regelungsverfahrens weiterhin im Bereich der „Informationsgesellschaft“ – insbesondere in den Beschlüssen, die den Zugang zu Telekommunikationsdienstleistungen und die Sicherheit von Informationssystemen betreffen – und bei der Einführung des Finanzsystems der transeuropäischen Transportnetze, Telekommunikation und Energie.

Schließlich folgen 17 der 22 im Bereich „Steuern und Zollunion“ existierenden Ausschüsse dem Regelungsverfahren; dasselbe trifft für den einzigen im Bereich des „Kampfes gegen den Betrug“ tätigen Ausschuß zu, der hauptsächlich Koordinierungsaufgaben zwischen den Zollämtern der Mitgliedstaaten wahrnimmt.<sup>75</sup>

## IV. Der Untergang der Komitologie?

Auch wenn man eine größere Wirksamkeit der Ausschußverfahren im Rahmen des jetzt gültigen Normenkomplexes anerkennt, ist es dennoch nötig, darauf hinzuweisen, daß sie ein obsoletes und teuer zu unterhaltendes Getriebe darstellen.<sup>76</sup> Obwohl das Gericht erster Instanz formal ihre supranationale Natur bestimmt hat,<sup>77</sup> können sie dennoch nicht vom (bestehenden) intergouvernementalen Rah-

---

<sup>74</sup> So z.B. die Beschlüsse 167 u. 170/1999 des Rates, Entscheidung des Rates v. 25.1.1999 über ein spezifisches Programm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration auf dem Gebiet „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ (1998-2002), ABl. Nr. L 64 v. 12.3.1999, S. 1-19 u. 58-77.

<sup>75</sup> Der Ausschuß für die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung, festgelegt in der VO Nr. 515/1997 des Rates, ABl. Nr. L 82 v. 22.3.1997, S. 1.

<sup>76</sup> Die zugewiesenen Kredite für die Ausgaben der Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsausschüsse betrugen im Jahr 2001 fast 23 Millionen Euro; s. die Antwort von Kommissarin Schreyer im Namen der Kommission auf die schriftliche Anfrage E-1070/01 von Ferber, ABl. Nr. C 318 E v. 13.11.2001, S. 196. Siehe außerdem den „Poos“-Bericht über die Reform des Rates A5-0308/2001, endg., angenommen durch die Entscheidung des EP v. 25.10.2001, vor allem die Begründungserwägung M und Pkt. 13 dieser Entscheidung.

men gelöst werden, der ihnen zugrunde liegt und letztlich ihre Existenzgrundlage rechtfertigt;<sup>78</sup> ein anachronistischer Umstand, der sich schlecht mit der blühenden Entwicklung der konstitutionellen Grundsätze der EU vereinbaren lässt.

In dieser Hinsicht existieren mehrere Gründe, die zumindest auf eine radikale, nicht rückgängig zu machende Änderung der Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch Ausschußverfahren hinweisen, wenngleich nicht von ihrer Abschaffung die Rede sein kann. All diese Gründe bewegen sich im Rahmen des aktuellen Stadiums des europäischen Integrationsprozesses, wobei die Motive dafür unterschiedlicher Art sind – nämlich: die laufenden Arbeiten für die Festlegung einer Normenhierarchie und die gemeinschaftsrechtliche Definition der Durchführungsakte; die Revision der Aufgaben der Europäischen Kommission und die allmähliche Bildung von spezialisierten Agenturen und Ausschüssen.

## 1. Die Normenhierarchie und der Begriff des Durchführungsaktes

Unter den zahlreichen Fragen, die die Erklärung von Laeken dem Konvent über die Zukunft der Europäischen Union gestellt hat, konnte die Frage der Notwendigkeit der Einführung „einer Unterscheidung zwischen legislativen Maßnahmen und Anwendungsmaßnahmen“ in die gemeinschaftliche Ordnung nicht fehlen.<sup>79</sup>

Im letzten Abschnitt der Anhörungsphase des Konvents verteilte das Präsidium ein Dokument, das seiner Ansicht nach die wichtigsten Linien in Bezug auf diese Fragen darstellte.<sup>80</sup> Nachdem es den Mangel an Kohärenz, Transparenz und Einfachheit der Komitologieverfahren sowie die Notwendigkeit ihrer wesentlichen Vereinfachung hervorgehoben hat,<sup>81</sup> kommt das Dokument unter doppeltem Gesichtspunkt auf die Durchführungsakte zu sprechen: die Normenhierarchie und die Gesetzesqualität.

Nachdem die beiden Hauptprobleme, nämlich der confuse respektive nicht existierende gemeinschaftsrechtliche Begriff der Durchführungsakte und die Frage der Zuständigkeit identifiziert sind, werden alternative Lösungsvorschläge gemacht. In Bezug auf das erste Problem wird vorgeschlagen, den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu folgen, die zwischen Regelungsgewalt (für die Annahme von Normen mit allgemeiner Durchführungstragweite von Legislativakten) und Durchführungsgewalt von Gesetzen durch individuelle Akte unterscheiden. Das

---

<sup>77</sup> EuG, Rs. T-188/97, Slg. 1999, II-2463, Rdnrn. 57-62, vor allem Rdnrn. 59-60 (*Rothmans*).

<sup>78</sup> S.a. *Caporaso*, The European Union and forms of State: Westphalian, regulatory or post-modern?, *JCMS*, 34, 1, 1996, S. 29-52; und *Moravscik*, Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach, *JCMS*, 31, 4, 1993, S. 473-524.

<sup>79</sup> Doc. SN 273/01, Laeken, 15.12.2001, Teil II, Pkt. 2: „Die Vereinfachung der Instrumente der Union“.

<sup>80</sup> Doc. CONV 162/02, Brüssel, 13.6.2002.

<sup>81</sup> Punkte 6, 7 u. 43, 44 des Dokuments CONV 162/02.

würde die Einführung des Prinzips der Normenhierarchie in die Verträge (oder die zukünftige Verfassung der EU) erfordern, und somit die bei den Regierungskonferenzen von Maastricht und Nizza formulierten Vorschläge zu neuem Leben erwecken.<sup>82</sup>

Sobald die Definition dieses Begriffes feststeht, kann die Organzuständigkeit für die Ausübung der Durchführungsfunktion bestimmt werden; als Argument für die Kommission wird die Notwendigkeit der Anpassung von Gemeinschaftsnormen an die Komplexität und an die schnelle Entwicklung von ökonomischen und technologischen Regelungen angeführt; dies jedoch unter voller Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.<sup>83</sup>

Auch wenn der durch das Präsidium erarbeitete und von *Giscard d'Estaing* dem Konvent am 28. Oktober 2002<sup>84</sup> vorgelegte Entwurf des Verfassungsvertrages diese Frage nicht behandelt hat, so weisen doch die Schlussfolgerungen der Gruppe IX<sup>85</sup> und des Projektes der Artikel 24 bis 33 des Verfassungsvertrages<sup>86</sup> eine Tendenz in Richtung der Vereinfachung auf. Diese Vereinfachung würde in der Aufhebung einiger Modalitäten des Ausschußverfahrens (Regelungsverfahren) und auch in der quantitativen Verringerung des Gebrauchs des Ausschußverfahrens bestehen.

Schließlich bestimmt der am 18. Juli 2003 an den Vorsitzenden des Europäischen Rates weitergeleitete Entwurf des europäischen Verfassungsvertrages<sup>87</sup> die Durchführungsakte der Union (Art. I-36) und beschränkt die Reichweite der Zuweisung der Zuständigkeiten zugunsten der Kommission (Art. I-35), umfaßt aber nicht die Frage der Art der Komitologieverfahren, sondern beschränkt sich vielmehr darauf, zu bestätigen, daß sie Fall für Fall durch die Gesetze und die europäischen Rahmengesetze bestimmt werden.

## 2. Die Revision der Aufgaben der Kommission

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“<sup>88</sup> legt die Europäische Kommission die Formeln für eine einseitige Verpflichtung gegenüber den Bürgern zur Optimierung der durch die Verträge übertragenen Ausübung der Zuständigkeiten fest. Mit dieser Absicht wird eine begrenzte Anzahl von Zielen angeführt, wobei im folgenden solche mit Bezug auf die Verbesserung der Entwicklungsaufgaben der

---

<sup>82</sup> Punkte 36-40 sowie die ausführliche Anmerkung Nr. 17 auf S. 14 des Dokuments CONV 162/02.

<sup>83</sup> Ibid. Punkte 45-46. Siehe außerdem das Arbeitsdokument, das der Gruppe I des Konvents („Subsidiarität“) von *Petite* vorgelegt wurde, WGI - WD3, Brüssel, 27.6.2002.

<sup>84</sup> Siehe Titel V des Dokuments CONV 369/02.

<sup>85</sup> Dokument CONV 424/02, Brüssel, 29.11.2002, insbes. S. 20-22.

<sup>86</sup> Dokument CONV 571/03, Brüssel, 26.2.2003, insbes. S. 3-4 u. 15-16.

<sup>87</sup> Dokument CONV 850/03, Brüssel, 18.7.2003, insbes. S. 29-30.

<sup>88</sup> KOM(2001) 428, Brüssel, 25.7.2001, ABI. Nr. C v. 12.10.2001, S. 1.

Politiken und der Ausübung der Durchführungszuständigkeiten herausgestellt werden sollen. Indem das Weißbuch diese Ziele mit dem Konvent und der nächsten Regierungskonferenz in Zusammenhang stellt, trägt es bekannte institutionelle Vorschläge aus dem Bereich der Komitologie zusammen und schlägt gleichzeitig die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission für die Durchführungskompetenzen vor.<sup>89</sup>

Mit Einbeziehung der erwähnten Maßnahmen würde hauptsächlich das aktuelle „komitologische Panorama“ verändert, zumal die Maßnahmen Auswirkungen auf wesentliche Elemente des gemeinschaftlichen Normenverfahrens haben. So würde die Kontrolle über Akte mit Durchführungscharakter durch ein einfaches Verfahren gemeinsam vom Parlament und Rat ausgeübt, was den Knoten der Verwaltungs- und Regelungsverfahren lösen würde.<sup>90</sup> Auf der anderen Seite würde die Annahme anhängiger Regelungen in Fällen, in denen die technische Komplexität der Materie einen hohen Qualifikationsgrad erfordert, aus verwaltungstechnischen Wirksamkeitsgesichtspunkten an die Agenturen weitergeleitet werden, um so die Dienste der Kommission nicht für extrem kostenreiche Arbeiten zu binden.<sup>91</sup>

Schließlich würde die Beratungsfunktion in Bezug auf die Ausarbeitung der Akte legislativer als auch exekutiver Art eine neue Dimension erhalten.<sup>92</sup> Mit der Schaffung letzterer wird dem verallgemeinerten Einsatz des Verfahrens der Beratungsausschüsse besondere Bedeutung beigemessen<sup>93</sup> und ihre aktuelle Zusammensetzung und Funktion verändert, um eine Beschränkung auf die ihnen strikt zustehenden Beratungsaufgaben vorzunehmen.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid., S. 34.

<sup>90</sup> Ibid., S. 31. Diese Haltung stimmt mit der des EP überein, das wiederholt die Aufhebung der Regelungsausschüsse gefordert hat: z.B. Modifikation Nr. 20 in Bezug auf Art. 2 Abs. 2 der Stellungnahme über den Vorschlag KOM(98) 380, Entscheidung v. 6.5.1999, ABl. Nr. C 279 v. 8.9.1998, S. 5; Entscheidung v. 17.6.1987, Entscheidung v. 23.10.1986.

<sup>91</sup> KOM(2001) 428, (Fn. 85), S. 23, 24 u. 30. Ebenso die Mitteilung der Kommission „Europäisches Regieren: bessere Rechtsetzung“, KOM(2002) 275 f. v. 5.6.2002, S. 6.

<sup>92</sup> KOM(2001) 428, ibid., S. 15-18. Ebenso das Beratungsdokument der Kommission: „Vers une culture renforcée de consultation et dialogue proposition: relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées“, Brüssel, 5.6.2002. Dieses Dokument wird periodisch durch verschiedene Informationen auf der Internetseite „Regieren“ der Kommission vervollständigt: [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm) (3.12.2003).

<sup>93</sup> Wie schon oben festgestellt, ist dies eine wiederholte Forderung des EP, die schon in der Stellungnahme v. 9.7.1986 und der Entscheidung v. 23.10.1986 deutlich wurde und die auch in den Veränderungen 10 und 20 der Stellungnahme in Bezug auf den Vorschlag KOM(98) 380, (Fn. 87), wiederzufinden ist.

<sup>94</sup> Der Beschuß des Rates EG v. 13.7.1987 brachte ein Modell zu Stande, welches vorsah, die Endentscheidung der Kommission zu beeinflussen, indem es die Möglichkeit einer Abstimmung über das dem Ausschuß von der Kommission vorgelegte Projekt beinhaltete (letzter Absatz Art. 2 Abs. 2), und außerdem festlegte, daß die Mitglieder des Ausschusses Repräsentanten der Mitgliedstaaten sein sollten (Art. 2 Abs. 1). Beide Überlegungen sind im Beschuß des Rates v. 28.6.1999 (Art. 3 Abs. 1 u. Art. 3

### 3. Die Einrichtung von spezialisierten Agenturen und Ausschüssen

a) Während der Regierungskonferenz 1996 wurde deutlich, daß das Phänomen der „Risikoregulierung“ durch neue juristisch-institutionelle Instrumente vorangetrieben werden mußte, um das gemeinschaftliche System an die steigenden Forderungen, die durch die Einheitliche Europäische Akte in Zusammenhang mit der Verfolgung bestimmter politischer Ziele eingeführt worden waren, anzupassen.<sup>95</sup>

Die bekannten Pandemien, durch die große Rinderherden einiger Mitgliedstaaten gepeißelt wurden, und die sich damit zeitlich überschneidenden Lebensmittelkrisen stellten die Wirksamkeit der Veterinär- und Lebensmittelkomitologie, zumindest in Bezug auf ihre Präventions-, Entwicklungs- und Risikobannungsfunktionen, in Frage.<sup>96</sup>

Diese Umstände waren ausschlaggebend bei der Überlegung, in Schnelligkeit erfordernden Bereichen als Alternative zu den Ausschußverfahren Agenturen zu schaffen, um so die Gemeinschaftsregelungen an wissenschaftliche und technische Entwicklungen anzupassen;<sup>97</sup> eine Alternative, die in den Verwaltungsbereichen, die

---

Abs. 2) festgehalten. Der „Sutherland“-Bericht hingegen wies auf die Notwendigkeit hin, diese intergouvernementalen Elemente abzuschaffen, „El Mercado Interior después de 1992“, Doc. III/21/92, und in der Mitteilung der Kommission in Bezug auf die weitere Entwicklung dieses Berichts, KOM(93) 361 endg. DE 16.12.1993. In der Mitteilung v. 5.6.2002, KOM(2002) 275 endg., (Fn. 88), wiederholt und bekräftigt sie die Notwendigkeit, daß diese Ausschüsse eine lediglich beratende Funktion ausüben sollten, und setzt sich außerdem für eine Auswahl der Mitglieder ein, die ausschließlich nach beruflichen Gesichtspunkten erfolgen soll und nicht nach dem Gesichtspunkt der Mitgliedstaatenvertretung (S. 5). In der Lehre wird kritisiert, daß diese Strategie „uneffizient“ und „bürokratisch“ sei; s. Wind, Bridging the Gap between the Governed and the Governing?, in: Joerges/Meny/Weiler (eds.), Mountain or Molehill? A Critical Appraisal\_of the Commission White Paper on Governance, J. Monnet, W.S., n° 6/01, EUI (Florence) - Harvard Law School and NYU School of Law, 2001, S. 161-169, auf S. 165.

95 Siehe Nentwich/Falkner, Intergovernmental Conference 1996: Which constitution for Europe?, ELJ, 2.1.1996, S. 83-102, insbes. S. 92, 99 u. 100. Es ging darum, eine Antwort auf die Identifizierung, Entwicklung und Handhabung der Risiken zu finden, die aus schädlichen Faktoren für die Umwelt, Gesundheit, Sicherheit am Arbeitsplatz oder Verbraucherinteressen u.a. resultieren. Dies würde eine grundsätzliche Änderung des jetzigen „Status“ mit Konsequenzen für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und für die Definition der legislativen und exekutiven Funktionen der Gemeinschaftsinstitutionen voraussetzen. Noch dazu unterstrich der Vertrag von Amsterdam selbst diese Verpflichtung mit der Verfolgung verschiedener Ziele der zitierten Politiken, indem er Normen schaffte, die das Verbot aufhoben, Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit anzunehmen, Art. 152 Abs. 4 EGV (a.F. Art. 129 Abs. 4 EGV), und sicherstellten, daß „ein hohes Gesundheitsniveau gesichert ist“ (Art. 152 Abs. 1 EGV), ein hohes Verbraucherschutzniveau (Art. 153 EGV) oder ein hohes Umweltschutzniveau geleistet ist (Art. 174 EGV).

96 Betreffend den Ständigen und den Wissenschaftlichen Veterinärausschuß, den Ständigen und den Beratenden Lebensmittelausschuß sowie den Wissenschaftlichen Ausschuß für Nahrungsmittel. Für Details verweise ich auf die Studie von Pardo Leal, „Interpretación y aplicación del Derecho alimentario Comunitario: funcionamiento de la «comitología»«, Comunidad Europea Aranzadi, 25, 12, 1998, S. 27-36, insbes. S. 31-34.

97 Siehe KOM(2001) 428, (Fn. 85), S. 22.

die Kommission mittelfristig für die Regierung der Union vorgesehen hat, noch plausibler erscheinen würde.<sup>98</sup>

Es gibt jedoch verschieden geartete Motive, die es ratsam erscheinen lassen, der Errichtung von Agenturen im institutionellen Rahmen der Gemeinschaft eine gemäßigte Bedeutung beizumessen. Einerseits halten sich der Rat und das Parlament bei der für die technische Anwendung einer weitreichenden Gemeinschaftsregelung erforderlichen Kompetenzzuweisung an die Kommission zurück,<sup>99</sup> was den Eifer für die Rationalisierung des gültigen Systems schmälert, welches die Mitgliedstaaten mit äußerster Sorgfalt pflegen.

Andererseits trägt die Kommission selbst dazu bei, die juristischen Konturen des Organmodels, das zukünftig die Ausübung der Durchführungszuständigkeiten garantieren soll, zu verwischen. Durch die Rechtsprechung *Meroni*<sup>100</sup> beschränkt, verteidigt sie ein geteiltes Projekt, in dem die vermeintlichen Regelungszuständigkeiten der Agenturen<sup>101</sup> gegenüber der banalen Durchführung „bestimmter Verwaltungsaufgaben“ im Schatten bleiben.<sup>102</sup> Im Ganzen stellt die voraussichtliche Errichtung eines „Ausschusses für Durchführungsagenturen“ (Regelungsverfahren)<sup>103</sup> ein „Prachtstück“ dar, das die an sich schon geringe Wahrscheinlichkeit schmälert, den Agenturen Regelungskompetenzen zuzuweisen. Die institutionelle

---

98 Im Falle, daß die Einführung des strategischen Ziels der Delegierung und Dezentralisierung der Durchführungsaufgaben erreicht wird, KOM(2000) 154 endg., v. 9.2.2000, „Strategische Ziele 2000-2005“, S. 6-7, wäre die Auslagerung dieser Aufgaben mittels Agenturen, nach einer Studie, die im Auftrag der Zukunftgruppe der Kommission erstellt wurde, eine der Folgerungen des dritten Szenarios („*Shared Responsibilities*“) innerhalb der fünf für das Europa 2010 vorgesehenen; siehe *Bertrand/Michalski/Pench*, „Scenarios Europe 2010 - five possible futures for Europe, Working Paper, Brüssel, Juli 1999, 122, insbes. S. 14-16 und 31-39.

99 Siehe den ganzen Abschnitt 4 des 3. Teils des Doc. KOM(97) 176 endg. v. 30.4.1997

100 EuGH, Rs. 9-10/56, Slg. 1958, S. 133 u. 157, Rdnrn. 11-48 u. 53-86 (*Meroni/Hohe Behörde*).

101 In diesem Sinne ist die terminologische Unklarheit herauszustellen, in die sich das Weißbuch zum Europäischen Regieren verstrickt, indem es sich für die Errichtung von „Regelungsagenturen“ einsetzt, wobei es mehrere Beispiele zitiert, die nichts mit der Realität zu tun haben, da sie über keinerlei Regelungskapazität verfügen (z.B. das Büro für Harmonisierung des Binnenmarktes, das Gemeinschaftsbüro für Pflanzenvielfalt und die Europäische Vertretung für Medikamentenentwicklung), vgl. auch Fn. 62.

102 Siehe Vorschlag KOM(2000) 788 endg. v. 14.12.2000, ABl. Nr. C 120E v. 24.4.2001, S. 140, der gemeinschaftliche Organisationen mit Rechtspersönlichkeit skizziert (Durchführungsvertretungen) und errichtet, kontrolliert von der Kommission, und in denen die Kommission Durchführungsaufgaben von Gemeinschaftsprogrammen delegiert, abgesehen von solchen, die die Ausübung eines Bemessungsspielraums beinhalten, der eine politische Option voraussetzen kann; Begründungserwägungen 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12 und Art. 1-6. Siehe dazu die Reichweite der Befugnisse besagter Organisationen im Vergleich mit der Auffassung von *Lenaerts* bzgl. der Natur und Aufgabe der Agenturen und vor allem der Notwendigkeit, daß ihre Errichtung nicht das gemeinschaftliche institutionelle Gleichgewicht durcheinander wirft, *Regulating the regulatory process: delegation of powers in the European Community*, ELR, 18, 1993, S. 23-40, auf S. 40.

103 Art. 23 des Vorschlags KOM(2000) 788 endg., *ibid.*

Verknüpfung erfordert eine Bereinigung der inneren juristischen Uneinigkeiten,<sup>104</sup> um so die Glaubwürdigkeit der Kommission in Bezug auf ihre politischen Strategien in dieser Hinsicht zu wahren.<sup>105</sup>

b) Angespornt durch die atemberaubende Entwicklung der Wertpapiermärkte, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber einen neuen Entscheidungsmechanismus entworfen, der den sektorischen Empfehlungen des „Lamfalussy“-Berichts folgt.

Der Bericht gliedert die Ausarbeitung des zur Debatte stehenden supranationalen normativen Rahmens in zwei unterschiedliche Phasen. Die erste Phase folgt der gewöhnlichen Dynamik: Vorschlag der Kommission und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und des Ministerrates. In dieser Phase wird der Basisrechtsakt angenommen – eine Verordnung oder eine Richtlinie –, der die grundsätzlichen normativen Prinzipien und die Bedingungen für die Ausübung der Durchführungscompetenzen festlegt.<sup>106</sup>

Die zweite Phase behält den mit Durchführungscompetenzen versehenen Organen eine weite Autonomie vor, damit sie mit Bewegungsspielraum die anhängigen Normen zur technischen Entwicklung und normativen Aktualisierung erlassen. Mit diesem Ziel wird ein Dreieck festgelegt, dessen Vertikale die Kommission inne hat, die sich ihrerseits auf zwei Ausschüsse stützt: den Ausschuß für Wertpapiere und den Regulierungsausschuß. Beide Ausschüsse arbeiten eng miteinander zusammen, wenngleich sie in verschiedenen Aufgabenbereichen tätig sind und das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts strikt einhalten.<sup>107</sup> Sicherlich operiert

---

104 Es bestehen bedeutende Unterschiede zwischen dem Memorandum, das vom Juristischen Dienst der Kommission ausgearbeitet wurde, JUR (2000) 30465 v. 10.7.2000, und der Note, die vom selben Dienst ausgearbeitet wurde, SEK (2001) 340 v. 20.2.2001. Während es im Memorandum nicht für ratsam gehalten wird, Regelungsbefugnisse auf bestimmte Agenturen zu übertragen, deren Schaffung verschiedene Vorschläge der Kommission vorsehen, (z.B. Europäische Lebensmittelbehörde (KOM(1999) 719 endg. v. 12.1.2000, und KOM(2000) 716 endg. v. 8.11.2000), Europäische Behörde für die Luftfahrtssicherheit (KOM(2000) 144 endg. v. 13.3.2000) und Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (KOM(2000) 802 endg. v. 6.12.2000), lässt die Note jedoch die Möglichkeit erahnen, daß die Agenturen über Regelungsmacht verfügen sollen, die nicht genereller Reichweite ist. Die in diesem Bereich angenommene Regelung löst zur Zeit nicht diese wichtige rechtliche Streitfrage, s. ABl. Nr. L 245 v. 29.9.2003, S. 1-21 und 38-40.

105 Siehe KOM(2001) 428, (Fn. 85), S. 27. So auch die Rede des Präsidenten *Prodi* vor dem EP, „Laeken: la voie de l'avenir“, Doc. Sp./01/636, Brüssel, 17.12.2001, auf S. 3. Im Schrifttum spricht sich *Yataganas* mit rechtlichen Argumenten für eine Übertragung von Regelungszuständigkeiten auf die Agenturen aus, die die möglichen existierenden juristischen Hindernisse deutlich machen, wenn nicht in Frage stellen, Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model, J. Monnet, W.P., n° 3/01, Harvard Law School, 2001, 71 S., auf S. 30-32, 39-46 u. 55-56. Siehe ebenso *Majone/Everson*, „Institutional reform; independent agencies, oversight, co-ordination and procedural control, in: De Schutter/Lebessis/Paterson (eds), Governance in the European Union, OPOCE, Luxemburg, 2001, S. 129 ff.

106 Final report of the Committee of wise men on the regulation of European securities markets, (Fn. 55), S. 6 und 22-27.

107 Ibid. S. 28-29 und 33-35.

der Wertpapierausschuß nach ähnlichen, wenn nicht identischen Kriterien wie die Regelungsausschüsse<sup>108</sup>, während der Regulierungsausschuß Forschungs- und Beratungsaufgaben wahrnimmt, die an diejenigen der Beratungsausschüsse erinnern.<sup>109</sup> Die charakteristische Spezialisierung beider Organe bietet jedoch genügend Garantien für die Existenz eines wirksamen und aktualisierten Rahmens für die europäischen Börsenmärkte.

## V. Schlußfolgerungen

Auf „den Vorschlag“ zurückkommend, dessen Inhalt weiter oben analysiert wurde, erscheint die Frage angebracht, ob die detaillierte Klassifizierung der Ausschußverfahren lediglich enumerativen Wert hat oder aber ob das Gewicht der Details ein „Inventar poliert“, das zu guter Letzt das Wesentliche für die ausschließliche Festlegung jedes materiellen Bereichs zu einem konkreten Ausschußverfahren sein wird, wenn einmal die festen Kriterien ohne Zweideutigkeiten festgelegt sind.<sup>110</sup>

In diesem Sinne wird der Vorschlag der Kommission angeführt, der sich mit einer Neuordnung des Rahmens der Komitologie befaßt.<sup>111</sup> Es wird vorgeschlagen, bei einigen Verwaltungsmaßnahmen das bisher angewendete Verwaltungsverfahren durch das Beratungsverfahren zu ersetzen, z.B. bei Finanzierungshilfsprogrammen. Gleichzeitig würde die Annahme der Maßnahmen zur Durchführung der auf Art. 251 EGV basierenden Akte, bei denen das Regelungsverfahren Anwendung findet, in zwei Phasen geteilt: Eine Durchführungsphase, in der die Ausschüsse ihre Gutachten erstellen, und eine spätere Kontrollphase, in der das Europäische Parlament und der Rat mit den gleichen Befugnissen die Ausübung von der Kommission übertragener Befugnisse kontrollieren würden.

Diese Tatsache erscheint im Lichte der laufenden Arbeiten für die Überarbeitung der juristisch-institutionellen Fundamente der EU und vor dem Hintergrund, daß das beschriebene Phänomen der spezialisierten Agenturen und Ausschüsse einer vernünftigen Organisation bedarf, immer plausibler.

In jedem Fall bietet „der Vorschlag“ wertvolle Informationen, die bereits die vorhersehbaren, das aktuelle „Komitologienpanorama“ mittelfristig umbildenden

---

<sup>108</sup> Ibid., S. 29-31.

<sup>109</sup> Ibid., S. 31-33.

<sup>110</sup> Tatsächlich wurde festgestellt, daß für ein paar der Regelungen des Beschlusses 1999/468/EG, unter ihnen die bzgl. der Festlegung der Kriterien für die Auswahl der Ausschußverfahren, eine sofortige Revision notwendig ist; s. Bekanntmachung KOM(2002) 275 endg., (Fn. 88), S. 5-6.

<sup>111</sup> KOM(2002) 719 f. v. 11.12.2002.

Änderungen andeuten, wenngleich sie mit der gebotenen Vorsicht zu genießen sind. So wird z.B. ein guter Teil der Ausschußverfahren, die sich mit der Maßnahmenannahme in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und dem Schutz der Verbraucherinteressen sowie speziellen Themen im Transportbereich befassen, seine vorherrschende Stellung zugunsten der Agenturen verlieren.

Ebenso werden sich bestimmte Bereiche des Binnenmarktes (z.B. Finanzdienstleistung), des audiovisuellen Sektors, der Telekommunikation und des Energiebereichs wahrscheinlich nach den spezialisierten Ausschüssen richten.

Dies läßt jedoch die wesentliche Reduzierung der Ausschußverfahren, die jetzt praktisch die Gesamtheit der angenommenen Beschlüsse in diesem Bereich umfassen, durch eine mögliche Änderung der GAP unbeschadet.

Es ist ungewiß, ob das Regelungsausschußverfahren in der Zukunft überleben wird. Wenn der Entwurf des Art. I-35 des Verfassungsvertrags in seiner jetzigen Form verabschiedet würde, würde dieses Verfahren entfallen oder jedenfalls einer grundsätzlichen Änderung unterworfen werden, zumal das Anrufungsrecht nicht ausschließlich zugunsten des Rates erhalten bleiben würde.

Würden schließlich die Bereiche Erziehung, Kultur und öffentliche Gesundheit in reine „Hilfsmaßnahmen“ (Art. I-16.2 Verfassungsentwurf) umgewandelt, die nicht mittels Legislativakten, sondern „rechtlich bindender Beschlüsse“ angenommen würden, wäre eine Anwendung des Beratungsverfahrens sinnlos.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Siehe hierzu Schlußfolgerungen der Arbeitsgruppe V, Dokument CONV 375/1/02, Brüssel, 4.11.2002, insbes. S. 3 u. 7-8.