



Studie

Centrum für Europäische Politik

„UNDERGROUND LAW“?

Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon

von

Dr. Dieter Wolfram, M.A.

Wissenschaftlicher Leiter

Centrum für Europäische Politik (CEP)

September 2009

Inhalt

Executive Summary.....	3
Einleitung.....	4
I. Entwicklung und aktueller Stand der Komitologieverfahren.....	4
1. Grund und Grenzen abgeleiteter Rechtsetzung.....	4
2. Entwicklung der abgeleiteten Rechtsetzung in der EU.....	6
3. Die Rechtslage seit dem Komitologiebeschluss 2006.....	9
4. Empirische Einsichten in das Komitologieverfahren.....	12
5. Gegenstände abgeleiteter Rechtsetzung in EU-Vorhaben: Eine Stichprobe aus dem Jahr 2008..	14
II. Komitologie nach dem Lissabon-Vertrag.....	16
1. Delegierte Rechtsakte vs. Durchführungsrechtsakte.....	16
2. Folgen der neuen Unterscheidung.....	17
3. Fazit.....	19
Anhang: Komitologieverfahren in der wirtschaftsrelevanten EU-Gesetzgebung (2008).....	20
Literaturverzeichnis.....	24

Executive Summary

1. Moderne Gesetze müssen laufend konkretisiert und angepasst werden. Die EU-Kommission ist personell und von ihrer Expertise her nicht in der Lage, diese „abgeleitete Rechtsetzung“ allein zu bewältigen. Auch waren der Rat und das Europäische Parlament bisher nie bereit, ihr beim Erlass von Durchführungsrechtsakten freie Hand zu geben. Stattdessen wurden im Lauf der letzten 50 Jahre Hunderte von Ausschüssen nationaler Experten eingerichtet, die die Kommission vor dem Erlass von Durchführungsrechtsakten einschalten muss. Für diese Teilmenge der Expertengruppen, die die Kommission beraten, hat sich der Begriff „Komitologie“ eingebürgert.

2. Der mittlerweile dritte Beschluss des Rates zur Komitologie aus dem Jahr 2006 hat eine grundsätzlich brauchbare und die Interesse von Parlament, Rat und Kommission angemessen berücksichtigende Lösung des langjährigen Streits um die Komitologie gebracht. Kernstück des Beschlusses ist die Einführung des sogenannten Regelungsverfahrens mit Kontrolle. Kennzeichnend für das Regelungsverfahren mit Kontrolle ist, dass einem Durchführungsrechtsakt, den die Kommission dem zuständigen Expertenausschuss zur Stellungnahme vorgelegt hat, sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament widersprechen können.

3. Die Expertenausschüsse bewirken eine nicht zu unterschätzende Kontrolle der Kommission. Zwar spielt in der Komitologie-Praxis die Kommission eine starke Rolle als „Agenda-Setter“. Sie verfolgt dabei eigene politische Ziele, ist aber zumindest anfänglich oft nicht auf konkrete Ergebnisse festgelegt. Innerhalb des von der Kommission gesteckten Rahmens diskutieren die nationalen Delegationen ihre jeweiligen Positionen. Sie teilen einen fachlich-professionell geprägten Grundkonsens, orientieren sich aber vor allem an den Positionen ihrer nationalen Regierungen. Die Ausschüsse billigen etwa 90% der Durchführungsrechtsakte, die sie von der Kommission vorgelegt bekommen. Dies ist aber weniger auf eine Interessenidentität unter Technokraten als vor allem darauf zurückzuführen, dass die Kommission die Experten schon früh informell konsultiert und zu erwartende Widerstände der Mitgliedstaaten in ihrem Vorschlag bereits berücksichtigt.

4. Am Beispiel der wesentlichen wirtschaftsrelevanten EU-Rechtsakte des Jahres 2008 lässt sich zeigen, dass die Politikvorhaben der Kommission mit delegierten Rechtsakten großzügig umgeht. Selbst politische Schlüsselentscheidungen sollen Kommission und Ausschüsse treffen; Rat und Parlament sollen lediglich über Einspruchsrechte verfügen. Weil in einem demokratischen Regierungssystem die wesentlichen Entscheidungen in einem Politikbereich vom Gesetzgeber entschieden werden müssen, ist diese Tendenz bedenklich.

5. Nach dem Vertrag von Lissabon soll die Kommission „delegierte Rechtsakte“ erlassen dürfen, ohne Ausschüsse nationaler Experten einschalten zu müssen. Nur beim Erlass von „Durchführungsrechtsakten“, die der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts dienen, sollen die Ausschüsse ihre angestammte Rolle behalten. Die Unterscheidung erscheint wenig plausibel, und es ist nicht klar, was mit der Verdrängung der nationalen Experten aus der delegierten Rechtsetzung gewonnen wäre. Rat und Parlament sollen Ermächtigungen zum Erlass „delegierter Rechtsakte“ zwar unter einen Kontrollvorbehalt stellen dürfen. Es ist aber zweifelhaft, ob sie zu einer wirksamen Kontrolle der Kommission in der Lage sind, wenn sie dem Vorschlag der Kommission keine Stellungnahme des zuständigen Expertenausschusses mehr gegenüberstellen können. Außerdem erschwert das Erfordernis einer Mehrheit der Mitglieder das Kontrollrecht des Parlaments stark.

Einleitung

Die Frage, wie in der EU Regelungen zur näheren Ausgestaltung von Richtlinien und Verordnungen zu treffen sind, ist seit mehr als 50 Jahren umstritten. Seit einer Neuregelung dieses vertrackten Problems durch den Rat im Jahr 2006 ist die Schärfe der Auseinandersetzung zwischen Parlament, Rat und Kommission allerdings zurückgegangen. Bringt die mit dem Ratsbeschluss von 2006 gefundene Lösung einen optimalen Ausgleich zwischen Effizienz und Kontrolle¹ bzw. Technokratie und Demokratie²? Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte, den aktuellen Rechtsrahmen und empirische Erkenntnisse aus der Praxis der Komitologie legt den Schluss nahe, dass die Komitologie in der 2006 gefundenen Gestalt tatsächlich gute Voraussetzungen schafft, um sowohl Expertenwissen einfließen zu lassen als auch die Kommission bei der Setzung abgeleiteten Rechts zu kontrollieren.

Das Gewicht der Komitologie in der EU-Gesetzgebung könnte sich allerdings deutlich verringern, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt. Eine geregelte Beteiligung nationaler Experten bei der Setzung „delegierter Rechtsakte“ soll es nach dem Vertrag nämlich nicht mehr geben. Die hergebrachten Expertenausschüsse sollen nur noch eingeschaltet werden müssen, soweit dies erforderlich ist, um die einheitliche Anwendung von Gemeinschaftsrecht sicherzustellen. Diese neue Unterscheidung könnte zu einer Verdrängung der nationalen Experten aus der abgeleiteten Rechtsetzung führen, ohne dass dafür überzeugende Gründe erkennbar wären.

I. Entwicklung und aktueller Stand der Komitologieverfahren

1. Grund und Grenzen abgeleiteter Rechtsetzung

Es ist unmöglich, die Vielgestaltigkeit und Dynamik der Wirklichkeit in Gesetzen einzufangen. Wenn viele moderne Gesetze trotzdem beanspruchen, Entwicklungen in allen Lebensbereichen bis in Einzelheiten zu steuern, müssen sie laufend an veränderte Umstände angepasst werden. Dafür muss oft auf Expertenwissen zurückgegriffen werden. Aber je detaillierter gesetzliche Regelungen ausfallen, desto höher ist das Risiko, dass sich die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure nicht einigen können.

Aus diesen Gründen ist „abgeleitete Rechtsetzung“ (Parallelbegriffe im EU-Recht: „tertiäre Rechtsetzung“, im englischen Recht: „delegated lawmaking“ und im US-Recht: „administrative policymaking“) unausweichlich. Dabei handelt es sich um Regelungen, die unbestimmte Rechtsbegriffe in einem Basisrechtsakt konkretisieren. Weil die abgeleitete Rechtsetzung faktisch eine zweite Runde der Gesetzgebung eröffnet, ist sie von sehr hoher praktischer Bedeutung. Für die betroffenen Unternehmen und Personenkreise steht bei der Konkretisierung von Rechtsakten oft viel auf dem Spiel. Denn nicht selten ist dem Basisrechtsakt höchstens in groben Zügen zu entnehmen, ob dieser für die Betroffenen begünstigende, belastende oder gar existenzgefährdende Auswirkungen entfalten wird. So verbessern sich etwa die Absatzchancen von Herstellern innovativer Produkte deutlich, wenn im Komitologieverfahren entschieden wird, deren technische Merkmale für alle Produkte dieser Gruppe verbindlich vorzuschreiben. Umgekehrt wirkt sich etwa die Festle-

¹ So formulieren Petersen/Hay (2007), S. 567 ff., als Vertreter eines nationalen Ministeriums das Spannungsfeld, in dem die Komitologieverfahren stehen. Ähnlich Bergström (2005), S. 310: „the tension between the need for action and the demand for control“.

² Dieses Spannungsfeld, mit spürbarer Akzentverschiebung gegenüber dem Kontrast zwischen Effizienz und Kontrolle, sieht der amerikanische Politikwissenschaftler Martin Shapiro (2005), S. 341 ff.

gung verschärfter Grenzwerte für die Schadstoffemissionen von Industrieanlagen in erheblichem Umfang auf die Produktionskosten von Unternehmen aus. Die Frage, wer einem offen formulierten Basisrechtsakt einen konkreten Sinn geben darf und wer an dieser Entscheidung beteiligt oder zumindest zuvor angehört wird, ist folglich alles andere als trivial.

In den Staaten kontinentaleuropäischer Prägung wird dem Bedürfnis nach abgeleiteter Rechtsetzung insbesondere durch die Unterscheidung zwischen Gesetzen und darauf gestützten Rechtsverordnungen Rechnung getragen. In aller Regel entscheiden die zuständigen Ministerien nach freiem Ermessen, ob sie vor dem Erlass von Rechtsverordnungen Dritte anhören oder ob die Verordnung allein auf hausinternen Sachverstand gestützt wird. Dabei sorgt Art. 80 GG in Deutschland für eine Begrenzung der jeweiligen Ermächtigung nach Art, Umfang und Zweck, während etwa in Frankreich seit jeher davon ausgegangen wird, dass eine vom Parlament gebilligte Übertragung von Rechtsetzungsmacht keinen Schranken unterliegt.³ In angelsächsisch geprägten Ländern hingegen wird die Konkretisierung unbestimmter Gesetzespassagen oft institutionell verselbständigten Agenturen übertragen, die nach Konsultation der interessierten Öffentlichkeit im Rahmen eines breiten Rechtsetzungsermessens, aber in Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Konsultation der Öffentlichkeit, eigene Regeln festlegen („notice-and-comment rule-making“).⁴ Typisch für das US-amerikanische Recht ist ferner die Koppelung weitreichender Ermächtigungen zur delegierten Rechtsetzung mit Berichtspflichten der ermächtigten Einrichtungen, Kontrollbefugnissen des Kongresses und einer zentralisierten Fachaufsicht durch eine unmittelbar dem Präsidenten unterstellte Stelle.⁵

In der EU sieht sich die abgeleitete Rechtsetzung vor besondere Probleme gestellt. Denn die Kommission, der diese Aufgabe obliegt, ist einerseits auf das Wissen nationaler Experten angewiesen, andererseits soll sie jede zu treffende Regelung als eigene verantworten. Diese Verantwortung obliegt ihr nicht nur gegenüber dem Rat, sondern auch gegenüber dem Europäischen Parlament. Letztere beanspruchen daher ein Aufsichtsrecht darüber, ob Durchführungsrechtsakte der Kommission den Zwecken der jeweiligen Ermächtigung im Basisrechtsakt sowie den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entsprechen. Über das Wissen, das die Kommission benötigt, um sachgerechte Durchführungsrechtsakte zu erlassen, verfügen aber oft nur Experten aus den nationalen Verwaltungen. Auf sie könnte die Kommission allenfalls verzichten, wenn entsprechender Sachverstand auf EU-Ebene aufgebaut würde, was aber unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskosten aber oft ineffizient wäre.⁶ Für eine massive Aufstockung der Kommission ist im Übrigen ein politischer Konsens der Mitgliedstaaten ebenso wenig ersichtlich wie für den Aufbau mächtiger Regulierungsagenturen mit eigenen Befugnissen auf EU-Ebene.

Der „institutionelle Kompromiss“⁷, der sich für die abgeleitete Rechtsetzung in nunmehr fast 50 Jahren herausgebildet hat, liegt daher in der Begleitung der Kommission durch Ausschüsse nationaler Experten („Komitologie“). Schon seit Jahren sehen rund 20% aller Gemeinschaftsrechtsakte eine Konkretisierung bzw. abgeleitete Rechtsetzung auf diesem Wege vor.⁸ Trotz mancher Schwächen hat das Ausschusswesen mit der Einführung des sogenannten „Regelungsverfahrens mit Kontrolle“ seit 2006 eine Form angenommen, die eine Einbeziehung von Fachwissen mit brauchbaren Ansätzen demokratischer Kontrolle verbindet.

³ Haibach (1999), S. 102 ff.

⁴ Bignami (1999), insb. S. 472 ff., 496 ff.

⁵ Ausführlich dazu Wolfram (2005).

⁶ Gerken/Schick (2003), S. 9.

⁷ Gerken/Schick (2003), S. 5.

⁸ Töller (2002), S. 316.

2. Entwicklung der abgeleiteten Rechtsetzung in der EU

Wird die Europäische Kommission in EU-Rechtsakten zum Erlass von Durchführungsbestimmungen beauftragt, schaltet sie dazu Ausschüsse nationaler Experten⁹ ein. Im Durchschnitt finden mehrmals täglich Treffen solcher Expertenausschüsse statt, meist in Brüssel. 2008 gab es 270 solcher Ausschüsse, die zu insgesamt 953 Sitzungen zusammenkamen.¹⁰ Unter Leitung eines Vertreters der Kommission, der nicht stimmberechtigt ist, gestalten diese Ausschüsse die Regelungsvorschläge der Kommission aktiv mit. Derzeit ist es üblich, dass die Mitgliedstaaten in jeden Ausschuss zwei Mitglieder entsenden, ein „repräsentatives“ (oft ein Beamter des jeweils zuständigen Ministeriums) und ein „begleitendes“ Mitglied (oft ein Beamter einer Behörde mit spezialisiertem technischen Sachverstand).¹¹ Der Rückgriff auf Ausschüsse nationaler Experten bei der Ausfüllung von EU-Rechtsakten ist zu einem festen Bestandteil europäischen Regierens geworden. Je fester sich die Komitologie etablierte und je wichtiger sie im Zuge der Bemühungen um einen europäischen Binnenmarkt wurde, desto heftiger wurde der politische Streit um die Bedingungen, unter denen ein Rückgriff auf Expertenausschüsse zulässig ist, und das erforderliche Ausmaß der Kontrolle der von der Kommission zusammen mit den nationalen Experten erarbeiteten Ergebnisse durch Rat und Europäisches Parlament.¹²

Zur Einrichtung der Komitologie kam es, weil die meisten Mitgliedstaaten dadurch ein Mittel zur Überwachung der Kommission bei der Durchführung von Rechtsakten zu erlangen hofften.¹³ Gleichzeitig wurde den Mitgliedstaaten immer mehr bewusst, dass die Komitologieverfahren ihnen einen Ausweg eröffneten, wenn sie sich wieder einmal in der Sache nicht einigen konnten – ein Problem, das sich durch Beitritte neuer Mitgliedstaaten und die Ausdehnung der europäischen Gesetzgebung auf neue Politikfelder immer weiter verschärfte.¹⁴ Insbesondere die Notwendigkeit, zeitgleich über komplexe Sachfragen und daraus resultierende Verteilungsfolgen für die jeweiligen nationalen Industrien verhandeln zu müssen, stürzt den Rat regelmäßig in ein „klassisches Verhandlungsdilemma“.¹⁵

Das Europäische Parlament betrachtete hingegen das Komitologieverfahren seit seinen Anfängen mit Argwohn, weil es befürchtete, dass seine Mitwirkung an EU-Rechtsakten durch eine ausufernde Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen nachträglich konterkariert werden könnte.¹⁶ Um dies zu verhindern, machte sich das Parlament sogar regelmäßig das Argument zu eigen, der Einsatz von Komitologieverfahren verletze Befugnisse der

⁹ Es ist zwischen Ausschüssen zu unterscheiden, die an Durchführungsrechtsakten mitwirken, und solchen, die die Kommission im Vorfeld der Gesetzgebung laufend oder ad hoc beraten, vgl. dazu näher Rhinard (2002), S. 192 ff., und <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/faq/faq.cfm?aide=2>. Aus dieser Unterscheidung nach dem Aufgabenprofil der Ausschüsse folgt allerdings nicht, dass die personelle Besetzung der verschiedenen Gruppen unterschiedlich ist. Sehr häufig sind nationale Experten sowohl Mitglieder vorbereitender Expertengruppen wie auch von Komitologieausschüssen. Huster (2008), S. 31 ff., hat für das Jahr 2006 insgesamt nicht weniger als 1352 Expertengruppen ermittelt, die im Auftrag der Kommission zusammenkamen. Die vorliegende Studie befasst sich aber nur mit dem Ausschnitt derjenigen Expertengruppen, die in die Ausarbeitung von Durchführungsrechtsakten einbezogen sind. Wenn von „Komitologie“ die Rede ist, sind auch im EU-Sprachgebrauch stets nur diese Ausschüsse gemeint.

¹⁰ Bericht der Europäischen Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2008, KOM(2009) 339, S. 5 ff.

¹¹ Töller (2002), S. 271 ff.; Bergström (2005), S. 25 f.

¹² Für Töller (2002), S. 16, ein „untrüglicher Indikator für die Relevanz der Thematik“. Haibach (1999), S. 10, bezeichnet die Komitologie als „probably the most fervently contested interinstitutional battleground between the Commission, Council and the European Parliament“. Petersen/Hay (2007), S. 569, sprechen von einem „institutionellen Guerillakrieg“ des Parlaments, der zur Herausbildung der Komitologie in ihrer heutigen Form geführt habe.

¹³ Bemerkenswert ist, dass die Niederlande und Italien Anfang der 60er Jahre darum kämpften, den Vollzug von Gemeinschaftsrechtsakten ausschließlich und uneingeschränkt der Kommission zu überlassen. Vgl. Töller (2002), S. 233.

¹⁴ Diesen Aspekt betont Bergström (2005), S. 308 ff.

¹⁵ Gehring et al. (2007), S. 245 ff.

¹⁶ Töller (2002), S. 247 ff.; Gerken/Schick (2003), S. 4.

Kommission.¹⁷ Gern beriefen sich Vertreter des Parlaments auch auf die Undurchsichtigkeit der Entscheidungsfindung im Komitologieverfahren.¹⁸ Bereits bei der Einrichtung der ersten Verwaltungsausschüsse im Zuge der Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen in der Agrarpolitik protestierte das Parlament vehement gegen die Übertragung politischer Mitgestaltungsrechte auf diese Ausschüsse.¹⁹ 1983 nutzte das Parlament sein Mitwirkungsrecht bei der Festsetzung des Haushalts, um seiner Sorge um die scheinbar unkontrolliert wachsende Komitologie Ausdruck zu geben: Es forderte für das Ausschusswesen bestimmten Haushaltsmittel für das kommende Jahr ein und verlangte von der Kommission die Vorlage eines Rechenschaftsberichts. Diesem Verlangen kam die Kommission nach und erklärte sich zur Auflösung von gut einem Fünftel der bis dahin eingerichteten Ausschüsse bereit.²⁰ Auf den Druck des Parlaments reagierte der Rat mit der erstmaligen formellen Ausformulierung von Regeln für den Einsatz von Komitologieverfahren in einem Beschluss vom 13. Juli 1987.²¹ Eine dagegen gerichtete Klage des Parlaments, das seine Rechtsstellung weiterhin unzureichend ausgestaltet fand, wies der Europäische Gerichtshof als unzulässig ab.²²

Die Praxis des Rates, die Konkretisierung von EU-Rechtsakten der Kommission zu überlassen und allein zu überwachen, geriet mit dem Vertrag von Maastricht 1992 in eine Schiefelage.²³ Denn der Vertrag machte das Parlament über weite Strecken zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber neben dem Rat, indem er den heutigen Artikel 251 EGV (damals Art. 189b EGV) einführte. Gleichzeitig blieb es im Hinblick auf Durchführungsakte bei der für das Parlament unbefriedigenden Regelung des im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 eingeführten Art. 145 EWG, die es ganz und gar dem Rat überließ, „Modalitäten“ zur Durchführung der von diesem erlassenen Vorschriften festzulegen. Der darin liegende Widerspruch gab dem Parlament erstmals einen Hebel in die Hand, um auf volle Gleichberechtigung mit dem Rat auch im Rahmen des Komitologieverfahrens zu drängen.²⁴ 1994 wurde daher zwischen Kommission, Rat und Parlament ein „Modus vivendi“ vereinbart, wonach dem Parlament zeitgleich mit den Ausschüssen die zur Entscheidung stehenden Durchführungsrechtsakte übermittelt werden mussten.²⁵ Stellungnahmen des Parlaments sollte die Kommission vor Erlass eines Durchführungsrechtsakts so weit wie möglich Rechnung tragen müssen²⁶ - was allerdings hinter einer strikten Bindung zurückblieb. Der „Modus vivendi“ stand unter dem Vorbehalt einer Revision im Rahmen der für 1996 angesetzten Regierungskonferenz, die zum 1997 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam führte. Auch nach dem neuen Art. 202 EGV blieb es aber dabei, dass die Delegation von Durchführungsbestimmungen allein dem Rat zugeordnet war. Damit hatten sich diejenigen Regierungen durchgesetzt, die Verbesserungen der Rechtsstellung des Europäischen Parla-

¹⁷ Bergström (2005), S. 319.

¹⁸ Vgl. etwa den Beitrag des österreichischen Abgeordneten Prof. Reinhard Rack in der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 13. Mai 2003: „[T]he old system of comitology has essentially resulted in underground law, produced by way of methods that are undemocratic, and above all, lacking in transparency. No one in the outside world knows what is done, how it is done, or why it is done. Above all, no one in the outside world knows what positions have been put forward here, by whom and why. We have to change this. [...] We need delegated lawmaking, but we need delegated lawmaking with clear responsibilities, with clear rules of delegation, with mandates that are clearly understood, and above all with the possibility of recall, an equal right of recall for both the Council and Parliament.“ (Protokoll der Plenardebatte auf www.europarl.europa.eu, S. 23).

¹⁹ Blom-Hansen (2008), S. 217.

²⁰ Haibach (1999), S. 11.

²¹ Beschluss des Rates 87/373/EWG vom 13. Juli 1987, ABl. 1987, L 197, S. 33.

²² EuGH, Urteil vom 27.9.1988, Rs. 302/87 – Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments.

²³ Gerken/Schick (2003), S. 5.

²⁴ Bergström (2005), S. 294.

²⁵ Modus Vivendi zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission betreffend die Maßnahmen zur Durchführung der nach dem Verfahren des Artikels 189b EG-Vertrag erlassenen Rechtsakte vom 20.12.1994, ABl. C 102 vom 4.4.1996, S. 1-2.

²⁶ Modus Vivendi, aaO, Ziff. 6.

ments in Bezug auf die Komitologie nicht auf Vertragsebene, sondern lediglich in einem neuen Komitologiebeschluss des Rates niedergelegt sehen wollten.²⁷ Der daraufhin ergangene Komitologiebeschluss 1999²⁸ sorgte vor allem auf drei Ebenen für Veränderungen: Erstens reduzierte er die Anzahl der im Lauf der Zeit gewachsenen Varianten des Komitologieverfahrens auf Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsverfahren und bestimmte Kriterien, anhand derer das jeweils einschlägige Verfahren bestimmt werden sollte. Zweitens schaffte er Sondervarianten der einzelnen Verfahren ab. Drittens gewährte er dem Parlament die Möglichkeit, die Kommission unter Hinweis auf die Überschreitung von Befugnissen aus dem Basisrechtsakt zur Überarbeitung von Durchführungsrechtsakten zu zwingen²⁹ - auch wenn es dabei blieb, dass die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments hinter denen des Rates deutlich zurückblieben.³⁰

Obwohl der Kommission eine zentrale Rolle zukommt, hat auch sie sich mit der Komitologie nie restlos zufrieden gezeigt. Unter dem Druck, eine brauchbare institutionelle Lösung für das Bedürfnis nach abgeleiteter Rechtsetzung vorzuschlagen, hatte die Kommission im Zuge der Diskussionen um die Gemeinsame Agrarpolitik 1961 zwar selbst den entscheidenden Anstoß für die Einrichtung sogenannter Verwaltungsausschüsse gegeben.³¹ Ihre bevorzugte Lösung bestand aber schon damals in der Errichtung sogenannter „European Offices“, die europäische Politiken nach Maßgabe von Leitlinien der Kommission durchführen sollten.³² Einer Ausweitung des Prinzips der Verwaltungsausschüsse auf die Vergabe von Entwicklungshilfe stellte sie sich bereits 1962 massiv entgegen, weil sie darin eine Veränderung des in den Verträgen verankerten „institutionellen Gleichgewichts“ witterte.³³ Noch 30 Jahre später betrachtete die Kommission die Komitologieverfahren, die sie zwingen, sich vor Erlass von Durchführungsrechtsakten mit Expertenausschüssen abzustimmen, als „zweitbeste Lösung“: 1991 empfahl sie den Mitgliedstaaten – gestützt auf Effizienzerwägungen – regelmäßig ihr allein bzw. einem Netz von ihr beaufsichtigter EU-Agenturen die Durchführung von EU-Rechtsakten zu übertragen. Einen mit der Abschaffung der Ausschüsse einhergehenden Kontrollverlust sollte ein möglichst einfacher Mechanismus einer nachträglichen Kontrolle des von der Kommission gesetzten abgeleiteten Rechts kompensieren.³⁴ Dass die Kommission über Jahrzehnte stets das Signal ausgesandt hatte, sie halte Kontrollrechte des Rates und des Parlaments im Grunde für überflüssig, weckte aber wenig Sympathie für ihren Vorstoß.³⁵ Ganz im Sinne ihres langjährigen Kampfes um mehr Autonomie bei der abgeleiteten Rechtsetzung gab die Kommissarin Margot Wallström als Vertreterin der Kommission 2003 vor dem Plenum des Europäischen Parlaments ihre Auffassung zu Protokoll, die Kommission müsse über die Flexibilität verfügen, einen Durchführungsakt notfalls auch gegen den erklärten Widerstand von Parlament und/oder Rat in Kraft zu setzen.³⁶

²⁷ Bergström (2005), S. 298.

²⁸ Beschluss des Rates 1999/468/EG vom 28.06.1999, ABl. L 184, S.23-26.

²⁹ Haibach (1999), S. 16. Bergström (2005), S. 309, der in dem Komitologiebeschluss 1999 einen wichtigen Sieg des Europäischen Parlaments sieht, führt diesen Erfolg auf eine Zermürbungstaktik zurück: „The tactic of the European Parliament has been to wear its opponents down, by use and abuse of all means available, until the point has been reached where they realize that it will be less costly to make concessions than to resist.“

³⁰ Sehr anschaulich hierzu das Sitzungsprotokoll der Parlamentsdebatte vom 13. Mai 2003 im Anschluss an einen Bericht des Abgeordneten Richard Corbett über einen Vorschlag der Kommission zur Änderung des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG, zu finden auf der Webseite www.europarl.europa.eu.

³¹ Blom-Hansen (2008), S. 220.

³² Bergström (2005), S. 46 f.

³³ Blom-Hansen (2008), S. 220.

³⁴ Weissbuch „Europäisches Regieren“, KOM(2001) 428, insb. S. 31.

³⁵ Bergström (2005), S. 317 f.

³⁶ Europäisches Parlament, Plenardebatte vom 13. Mai 2003, www.europarl.europa.eu

Dem ständigen Druck des Europäischen Parlaments auf verstärkte Kontrollrechte im Komitologieverfahren gab der Rat schließlich nach, indem er durch eine Änderung des Komitologiebeschlusses des Rates im Jahr 2006³⁷ die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments verstärkte. Vorausgegangen war eine Blockadepolitik des Parlaments und eine für die Kommission peinliche Offenlegung von rund 50 Fällen, in denen das Recht des Parlaments auf Information über laufende Beratungen von Durchführungsrechtsakten missachtet worden war.³⁸ Der Ratsbeschluss belegt, dass sich das Parlament in dieser wichtigen Frage gegen Kommission und Rat durchsetzen konnte. Seither ist die Diskussion um das Komitologieverfahren abgeebbt.³⁹

3. Die Rechtslage seit dem Komitologiebeschluss 2006

Der Komitologiebeschluss in der Fassung der Änderung von 2006 differenziert zwischen fünf Verfahrensarten, die sich in Bezug darauf unterscheiden, wie stark der Entscheidungsspielraum durch die Ausschüsse, den Rat und das Europäische Parlament eingengt bzw. kontrolliert werden kann. Es handelt sich um das Beratungsverfahren, das Verwaltungsverfahren, das Regelungsverfahren, das Regelungsverfahren mit Kontrolle und das Verfahren vor dem Erlass von Schutzmaßnahmen im Außenhandel (Art. 3, 4, 5, 5a und 6 des Beschlusses 1999/468/EG in der Fassung des Änderungsbeschlusses 2006/512/EG vom 17. Juli 2006). Das letztgenannte Verfahren kommt ausgesprochen selten zur Anwendung. Das Beratungsverfahren, das zum Einsatz kommen soll, wo es zweckmäßig ist (Art. 2 lit. c des Beschlusses 1999/468/EG), spielt unter anderem bei der Harmonisierung des Unternehmensrechts, bei der Überwachung der Umsetzung der Gemeinsamen Verkehrspolitik, der Entwicklung der Marktzugangsstrategie der EU im Außenhandel, insbesondere aber auf dem Gebiet der Bildungs- und Kulturpolitik eine Rolle.⁴⁰ Verwaltungsverfahren sind insbesondere in der Gemeinsamen Agrarpolitik verbreitet, was nach dem Komitologiebeschluss auch so bleiben soll (Art. 2 lit. a des Beschlusses 1999/468/EG).⁴¹ Auf den übrigen Politikgebieten besteht seit vielen Jahren eine Tendenz zum Einsatz des Regelungsverfahrens, was ebenfalls seit 1999 einer juristisch niedergelegten Präferenz entspricht (Art. 2 lit. b des Beschlusses 1999/468/EG). Eine von der Kommission vorgeschlagene Durchführungsmaßnahme, die ein Ausschuss ablehnt oder zu der er keine Stellungnahme abgibt, wird dabei dem Rat zur Entscheidung vorgelegt. Will der Rat den Erlass des von der Kommission vorgeschlagenen Durchführungsrechtsaktes verhindern, so benötigt er hierfür eine qualifizierte Mehrheit (Art. 5 Abs. 6 des Beschlusses 1999/468/EG). Kommt sie nicht zustande, darf die Kommission den Rechtsakt erlassen. Sind die Mitgliedstaaten in einer Angelegenheit tief gespalten und der Rat damit entscheidungsunfähig, kann die Kommission aufgrund dieser Regel in die Lage kommen, einen Durchführungsrechtsakt gegen eine Mehrheit der Mitgliedstaaten durchzusetzen.⁴²

Die wesentliche Neuerung, die der Komitologiebeschluss 2006 bringt, besteht in der Einführung des „Regelungsverfahrens mit Kontrolle“. Dieses ist bei der Festlegung von Durchführungsbestimmungen seither zwingend zu befolgen, wenn der zugehörige Basisrechts-

³⁷ Beschluss 2006/512/EG des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. Nr. L 200 vom 22. Juli 2006, S. 11.

³⁸ Bradley (2008), S. 841.

³⁹ Ähnlich konstatiert Huster, S. 55, das Interesse sei „allmählich abgeflaut, der Erkenntnisstand jedoch zumindest in empirischer Hinsicht noch immer weitgehend ernüchternd.“

⁴⁰ Moreiro González (2003), S. 576 ff. Diese Einschätzung bestätigt der jüngste Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2008, KOM(2009) 339, S. 6.

⁴¹ Röller (2003), S. 253.

⁴² Töller (2002), S. 284 ff.

akt im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV verabschiedet wird.⁴³ Damit ist es auf dem Gebiet der wirtschaftsregulierenden Gesetzgebung, die ganz überwiegend dem Mitentscheidungsverfahren unterliegt, zum Regelverfahren geworden. Zudem ist seither eine Vielzahl älterer EU-Rechtsakte geändert worden, um für den Erlass darauf gestützter Durchführungsbestimmungen – meist anstelle des Regelungsverfahrens – das Regelungsverfahren mit Kontrolle vorzuschreiben. Dies entspricht einer zeitgleich mit dem Komitologiebeschluss 2006 getroffenen Vereinbarung zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament.⁴⁴ In einem wenig beachteten Herkulesakt hat das Parlament bisher vier von der Kommission zusammengestellte Pakete von Rechtsakten zur Umstellung auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle eingehend daraufhin geprüft, ob die einzelnen darin enthaltenen Ermächtigungen zur delegierten Rechtsetzung tatsächlich eine Verweisung in Ausschussverfahren rechtfertigen.⁴⁵ Nach Angaben der Kommission waren Ende 2008 bereits 250 alte Rechtsakte auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle umgestellt.⁴⁶

Charakteristisch für das Regelungsverfahren mit Kontrolle sind zeitlich befristete Einspruchsrechte des Rates und des Europäischen Parlaments im Anschluss an die Diskussion eines Kommissionsvorschlags im zuständigen Komitologie-Ausschuss. Danach kann der Erlass eines Durchführungsrechtsakts stets gestoppt werden, wenn entweder der Rat (mit qualifizierter Mehrheit) oder das Europäische Parlament (mit der Mehrheit seiner Mitglieder) ihn ablehnt. Das Europäische Parlament leitet Entwürfe für Durchführungsrechtsakte, die zuvor einem Ausschuss zur Stellungnahme vorgelegt wurden, zunächst an die fachlich einschlägigen Ausschüsse weiter. Erhebt ein Ausschuss mit der Mehrheit seiner Mitglieder Einspruch gegen einen vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt, wird das Plenum mit der Angelegenheit befasst. Schließt es sich mit der Mehrheit seiner Mitglieder der Ausschussposition an, so fordert der Präsident des Parlaments die Kommission auf, den Entwurf zurückzuziehen, zu ändern oder aus dem geplanten Durchführungsrechtsakt einen dem Mitentscheidungsverfahren unterliegenden Basisrechtsakt zu machen.⁴⁷

Widersprechen der Rat oder das Parlament einem vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt, ist die Kommission gehindert, ihn zu erlassen (Art. 5a Abs. 3 lit. c, Abs. 4 lit. c und f). Der für eine Ablehnung erforderliche Begründungsaufwand sowie der genaue Verfahrensablauf hängen allerdings davon ab, ob der Regelungsvorschlag der Kommission zuvor die Zustimmung des eingeschalteten Komitologieausschusses gefunden hat.

Sind sich Kommission und Ausschuss – wie in der überwiegenden Zahl der Fälle⁴⁸ – einig, können sowohl der Rat als auch das Parlament den Vorschlag nur mit dem Argument ablehnen, der Durchführungsrechtsakt gehe über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Be-

⁴³ Geänderter Art. 2 Abs. 2 und neuer Erwägungsgrund 7a des Beschlusses.

⁴⁴ ABl. C 255 vom 21.10.2006, S. 1-3. Hier wurden zunächst 25 Rechtsakte festgelegt, die zügig auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle umgestellt werden sollten.

⁴⁵ Vgl. dazu die Verordnungen 1137/2008, 1103/2008, 219/2009 und 596/2009 des Rates und des Europäischen Parlaments, die diesen vorausgegangenen Berichte des Berichterstatters József Szájer und die Aussprache im Plenum des Europäischen Parlaments am 17.06.2008, www.europarl.europa.eu. Ein fünftes von der Kommission geschnürtes Paket [KOM(2009) 142] befindet sich noch im Gesetzgebungsgang.

⁴⁶ Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, SEK(2008) 1000, 9. Februar 2009, S. 276.

⁴⁷ Art. 81 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments in der Fassung vom 19.05.2008

⁴⁸ Der Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2008 erwähnt 71 Entscheidungen im Regelungsverfahren mit Kontrolle. Der Rat meldete in sechs, das Parlament nur in einem dieser 71 Fälle Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit eines im Komitologieverfahren beschlossenen Durchführungsrechtsaktes an: KOM(2009) 335, S. 8 ff. Die Bedenken des Rates richteten sich in allen sechs Fällen gegen die von der Kommission vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Umsetzung der Richtlinie in Form sogenannter Korrelationstabellen darzustellen. Das Parlament hingegen rügte, dass eine von der Kommission als Durchführungsrechtsakt eingestufte Regelung auf dem Gebiet der Binnenmarktpolitik über eine technische Anpassung hinausgehe und daher dem Gesetzgeber vorzubehalten sei.

fugnisse hinaus, sei mit dem Ziel oder Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar oder verstoße gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit (Art. 5a Abs. 3 lit. b). Für das Europäische Parlament gilt diese Einschränkung auch, wenn die Position der Kommission und des Ausschusses auseinanderfallen oder der Ausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat (Art. 5a Abs. 4 lit. e). Etwas anderes gilt in solchen Fällen für den Rat: Will dieser die Kommission am Erlass ihres Vorschlags hindern, braucht er eine entsprechende mit qualifizierter Mehrheit getroffene Entscheidung nicht zu begründen (Art. 5a Abs. 4 lit. c).

Bei Einigkeit zwischen Kommission und Ausschuss können sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament den Regelungsvorschlag nur innerhalb einer Frist von drei Monaten ablehnen. Fallen die Position der Kommission und des Ausschusses auseinander oder hat der Ausschuss keine Stellungnahme abgegeben, so gliedert sich das Kontrollverfahren hingegen in zwei hintereinandergeschaltete Phasen. In der ersten Phase obliegt es dem Rat, innerhalb von zwei Monaten über den umstrittenen Vorschlag zu entscheiden (Art. 5a Abs. 4 lit. b). Lehnt er den Durchführungsrechtsakt ab, ist das Verfahren beendet (Art. 5a Abs. 4 lit. c). Stimmt der Rat dagegen dem Erlass des Durchführungsrechtsaktes zu oder trifft er keine Entscheidung, tritt das Verfahren durch Einschaltung des Europäischen Parlaments in eine zweite Phase. Das Parlament hat dann innerhalb einer Frist von vier Monaten über den Vorschlag zu entscheiden (Art. 5a Abs. 4 lit. d und e).

Die in dem neuen Artikel 5a des Komitologiebeschlusses definierten Kontrollbefugnisse ändern an der bisherigen Rechtsposition des Rates nichts. Auch dass Durchführungsrechtsakte die Voraussetzungen des Basisrechtsakts nicht überschreiten dürfen – eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit – hat der EuGH bereits in einer ganzen Reihe von Fällen festgestellt.⁴⁹ Der Beschluss erweitert aber die Befugnisse des Europäischen Parlaments, weshalb um die Kriterien, deren Verletzung das Parlament im Rahmen seines Einspruchsrechts rügen darf, hart gerungen wurde.

Neben dem Komitologiebeschluss des Rates ergeben sich weitere juristische Rahmenbedingungen für den Erlass von Durchführungsrechtsakten im Komitologieverfahren aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Schon 1970 entschied der Gerichtshof, die „wesentlichen“ Elemente der über Durchführungsrechtsakte zu regelnden Materie müssten sich aus dem Grundrechtsakt ergeben.⁵⁰ Dass eine Konkretisierung von EU-Rechtsakten sich nur auf „nicht wesentliche“ Bestimmungen des Basisrechtsakts beziehen darf, findet ein ausdrückliches Echo im geltenden Komitologiebeschluss. „Wesentliche“ Bestimmungen dürfen danach nur Gegenstand von Erörterungen in Komitologieausschüssen werden, soweit es um ihre Anwendung geht. Der Beschluss lässt hingegen zu, dass „nicht wesentliche“ Bestimmungen im Komitologieverfahren „angepasst oder aktualisiert“ werden (Art. 2 lit. b des Beschlusses 1999/468/EG).

Das Kriterium der Wesentlichkeit wird überwiegend so gedeutet, dass der Rat und das Europäische Parlament die für die Erfassung des Regelungsgegenstandes „wesentlichen“ Elemente benennen müssen. Die „Wesentlichkeit“ wird nicht wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an der Frage festgemacht, ob ein Regelungsgegenstand wesentlich für die Ausübung von Grundrechten ist.⁵¹ Vielmehr soll es genügen, „grundsätzliche Ausrichtungen“ der jeweils umzusetzenden Gemeinschaftspolitik durch eine „allgemein gefasste Bestimmung“ zu umreißen, ohne dass der Rat „die Hauptbestandteile der

⁴⁹ EuGH, Urteil vom 1.4. 2008, verbundene Rs. C-14/06 und C-295/06, *Europäisches Parlament/Kommission*, Rn. 52 mit weiteren Nachweisen.

⁵⁰ EuGH, Urteil vom 17.12.1970, Rs. 25/70, *Köster*, Rn. 6.

⁵¹ Lecheler (2008), S. 877.

übertragenen Befugnis genau festlegen müsste“.⁵² Bei der Wesentlichkeit geht es also in erster Linie darum, wie bedeutsam eine Angelegenheit für die jeweils verfolgte Gemeinschaftspolitik ist.⁵³

Der EuGH hat sich auch mit den Folgen einer Nichtbefolgung des vorgeschriebenen Komitologieverfahrens befasst. Dabei hat er zum einen erklärt, dass der EU-Gesetzgeber nicht frei ist, in einem Rechtsakt beliebige neue Verfahren zur Setzung abgeleiteten Rechts vorzuschreiben.⁵⁴ Damit soll der „Wildwuchs“ der Verfahren zur Konkretisierung von Rechtsakten geordnet werden. Zum anderen hat der EuGH ausgesprochen, dass die Nichtanhörung eines Ausschusses, dessen Beteiligung in einem EU-Rechtsakt vorgesehen ist, einen trotz dieses Verfahrensmangels von der Kommission erlassenen Rechtsakt nichtig macht.⁵⁵

Das Europäische Gericht erster Instanz hat schließlich für eine Erhöhung der Transparenz der Komitologie gesorgt. Nach seiner Entscheidung in der Rechtssache *Rothmans* darf die Kommission die Herausgabe von Protokollen nicht verweigern, weil sonst das Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organen erheblich eingeschränkt würde.⁵⁶ Das Transparenzproblem, das in diesem Rechtsstreit deutlich zutage tritt, hat übrigens durch die Praxis der Kommission, Protokolle der Ausschusssitzungen relativ zeitnah im Internet zu veröffentlichen, inzwischen an Brisanz verloren.⁵⁷ Auch lassen einige Ausschüsse schon seit Jahren zu, dass neben den Mitgliedern auch Interessenvertreter an Sitzungen teilnehmen, ohne allerdings stimmberechtigt zu sein.⁵⁸

4. Empirische Einsichten in das Komitologieverfahren

Die Entstehungsgeschichte der Komitologie lässt vermuten, dass die Ausschüsse im Wesentlichen ein Kontrollinstrument in der Hand des Rates darstellen.⁵⁹ Eine Reihe von Beobachtern sehen die Ausschüsse dagegen vor allem als transnationale bürokratische Netzwerke, die teilweise autonom agieren.⁶⁰ Sowohl die Kommission als auch die nationalen Experten teilten das gemeinsame Anliegen einer angemessenen „Übersetzung“ des Gemeinschaftsrechts in die nationale Verwaltungspraxis.⁶¹ Bei den Beratungen der Ausschüsse stehe die Orientierung an gemeinsamen professionellen Werten im Vordergrund. Unter Umständen könne ein technokratischer Konsens sogar nationale Loyalitäten überschreiten.⁶² Dieser technokratische Konsens sei belastbar, wenn auch nicht gleichbedeutend mit einer durchgehenden Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen.⁶³ Als Beleg wird auf die Tatsache verwiesen, dass die weit überwiegende Mehrzahl aller von der Kommission vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakte von den Ausschüssen gebilligt wird.⁶⁴ Wenn die Ausschüsse ein Ort wären, an dem fundamentale Interessenkonflikte zwischen Rat und Kommission ausgetragen würden – so das Argument – dann wäre mit einer wesentlich höheren Anzahl abgelehnter Regelungsvorschläge der Kommission zu rechnen.

⁵² EuGH, Urteil vom 27.10.1992, Rs. C-240/90, *Deutschland/Kommission*, Rn. 37., 41.

⁵³ Roller (2003), S. 260.

⁵⁴ EuGH, Urteil vom 6.5.2008, Rs. C-133/06, *Parlament/Rat*; dazu Gundel, S. 910 ff.

⁵⁵ EuGH, Urteil vom 25.01.1994, Rs. C-212/91, *Angelopharm*; in die gleiche Richtung EuGH, Urteil vom 21.11.1992, Rs. 269/90, *Technische Universität München*

⁵⁶ EuG, Urteil vom 19.7.1999, Rs. T-188/97, *Rothmans International BV*, Rn. 61.

⁵⁷ http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index_de.htm.

⁵⁸ Hofmann/Töller (1998), S. 230.

⁵⁹ Gerken/Schick (2003), S. 4.

⁶⁰ Dehousse (2003), S. 810.

⁶¹ Hofmann/Töller (1998), S. 210.

⁶² Joerges (2002), S. 138 f.; weitere Nachweise bei Töller (2002), S. 41 ff.

⁶³ Gehring et al. (2007), S. 245 ff., haben in Bezug auf Ausschüsse zum EU-Lebensmittelrecht sogar festgestellt, dass sich die Ausschussmitglieder regelmäßig *gegen* Vertreter wissenschaftlichen Sachverständs durchsetzen.

⁶⁴ Bergström (2005), S. 32; Dehousse (2003), S. 802.

Tatsächlich dürfte die hohe Zahl der zustimmenden Stellungnahmen allerdings vor allem dadurch zu erklären sein, dass die Kommission erwartete oder tatsächliche Widerstände in den Ausschüssen antizipiert und ihre Vorschläge daran anpasst.⁶⁵ Das überragende Interesse der Kommission besteht darin, praktikable Lösungen zu erarbeiten, ohne zumindest anfänglich auf spezifische Lösungen festgelegt zu sein. Dem entspricht, dass die Kommission Komitologieausschüsse oft schon lange, bevor sie zu ihrer Einschaltung rechtlich verpflichtet ist, über geplante Regelungen informiert und das Gespräch mit den nationalen Experten sucht.⁶⁶ Dazu passt es, wenn Kommissionsbeamte den Austausch mit nationalen Experten in den Ausschüssen als „reality check“ bezeichnen, der ihnen wertvolle Einsichten in die in der Praxis zu erwartenden Probleme verschafft.⁶⁷

Offenbar findet zwischen der Kommission und den nationalen Experten eine Wechselwirkung statt: Art und Umfang der Delegation im Basisrechtsakt bestimmen den Spielraum, den es durch einen Durchführungsrechtsakt auszufüllen gilt. Darauf gestützt steckt der Vertreter der Kommission im Komitologieausschuss den Rahmen ab, innerhalb dessen Lösungen gefunden werden sollten, und präsentiert Optionen. Die Kommission tritt also als „Agenda-Setter“ auf, lässt sich dabei aber mehr von eigenen politischen Zielen leiten als von dem Bemühen, ein „ehrlicher Makler“ zu sein.⁶⁸ In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn Ausschussmitglieder auf Befragen angeben, dass die Komitologieausschüsse vor allem Konsultationsforen für die Kommission und weniger Einflusskanäle für die Mitgliedstaaten seien.⁶⁹

Innerhalb des von der Kommission gesteckten Rahmens sind es die nationalen Delegationen, die Interessenkonflikte untereinander aushandeln.⁷⁰ Zu diesem Zweck werden häufig Arbeitsgruppen gebildet. Üblich ist dort ein konsensorientierter Arbeitsstil, bei dem gelegentlich sogar Testabstimmungen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass das gefundene Ergebnis von allen mitgetragen wird.⁷¹ Wo Basisrechtsakte den übertragenen Regelungsauftrag nur wenig vorstrukturieren, können Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten aber im Komitologieverfahren kaum überwunden werden.⁷² In solchen Fällen ist damit zu rechnen, dass ein Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, was auch tatsächlich in deutlich höherem Maße vorkommt, als dass Vorschläge der Kommission rundheraus abgelehnt würden.⁷³

Insgesamt ergibt sich, dass die Ausschüsse die Vorschläge der Kommission entscheidend beeinflussen, indem sie frühzeitig darauf Einfluss nehmen. Wenn es zutrifft, dass die Ausschüsse in dieser Weise für eine informelle Kontrolle der Kommission sorgen, ist es nur folgerichtig, dass sie anschließend den daraus resultierenden Vorschlägen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle zustimmen. Eine aus gemeinsamen technokratischen Vorstellungen herrührende Interessenidentität zwischen Kommission und nationalen Experten ergibt sich aus dieser Tatsache jedoch nicht.

⁶⁵ Huster (2008), S. 279 ff.

⁶⁶ Bergström (2005), S. 24.

⁶⁷ Huster (2008), S. 180.

⁶⁸ Huster (2008), insb. S. 197 ff., S. 254 ff.

⁶⁹ Huster (2008), S. 264.

⁷⁰ Bergström (2005), S. 26.

⁷¹ Bergström (2005), S. 28.

⁷² Dazu kam es zum Beispiel nach Gehring et al. (2007), S. 246 ff., als ein Komitologieausschuss über Maßnahmen zur Bekämpfung der zunächst vor allem in Großbritannien verbreiteten Rinderseuche BSE zu entscheiden hatte.

⁷³ Huster (2008), S. 126, legt Zahlen vor, aus denen sich ergibt, dass die Ausschüsse im Durchschnitt zu etwas mehr als 10% der Kommissionsvorschläge keine Stellungnahme abgeben.

5. Gegenstände abgeleiteter Rechtsetzung in EU-Vorhaben: Eine Stichprobe aus dem Jahr 2008

Im Anhang zu dieser Studie sind alle Ermächtigungen zum Erlass von Durchführungsbestimmungen aufgeführt, die die Kommission in den wichtigsten von ihr im Jahr 2008 vorgelegten Politikvorhaben auf den Kerngebieten der Wirtschaftsregulierung vorgeschlagen hat⁷⁴. Daraus ergibt sich kein kohärentes Bild, was die jeweilige Tragweite sowie die Logik hinter der Delegation der Rechtsetzung angeht: Sowohl politisch ausgesprochen umstrittene und folgenschwere Entscheidungen als auch technische Detailfragen werden dem Komitologieverfahren überlassen.

Eine alte Forderung von Juristen und Politikwissenschaftlern besteht darin, umso höhere Anforderungen an die Regeldichte des delegierenden Rechtsaktes zu stellen, je eher zu erwarten ist, dass ein Regelungsgegenstand einen „politisch sensiblen Bereich“ betrifft.⁷⁵ Der Zweck der Einbindung von Ausschüssen dürfe nicht darin bestehen, der Kommission Rückendeckung zu geben, ohne dass sie über spezifischen Sachverstand verfügen.⁷⁶ Allerdings ist unbestreitbar, dass die Trennschärfe der Unterscheidung „politisch/technisch“ gering ist. Sie kann allenfalls die äußeren Markierungen auf einer gleitenden Skala angeben. Aber selbst dann sind feste Zuordnungen schwierig. Zwar gibt es Entscheidungen, deren Angemessenheit in erster Linie anhand naturwissenschaftlich-technischer Parameter ausgewiesen werden muss. Aber auch hier spielen politische Ziele oft eine große Rolle, denn an vermeintlich „technischen“ Festlegungen können einzelne Akteure ein hohes Interesse haben, und Expertenentscheidungen können von der Einflussnahme durch interessierte Kreise nicht abgeschirmt werden.⁷⁷

Schwer vorstellbar ist etwa, wie einer einheitlichen Methode für den Vergleich der Energieeffizienz von Gebäuden „objektive“ Kriterien zugrunde gelegt werden sollten.⁷⁸ Dem einen Mitgliedstaat mag es vor allem darum gehen, Hauseigentümer vor Investitionen in den Gebäudebestand zu bewahren; ein anderer Mitgliedstaat mag – unterstützt von Wirtschaftssektoren, die sich in der Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden engagieren – ein überragendes Interesse daran haben, seine Klimaschutzziele zu erreichen. Argumente, mit denen solche Interessen in eine naturwissenschaftlich-technische Logik überführt werden können, lassen sich in aller Regel finden. Oder wie steht es mit der Aufstellung einer Liste derjenigen medizinischen Behandlungen in grenzüberschreitenden Fällen, für die nationale Krankenversicherungen nicht aufkommen müssen, weil sie eine Übernachtung in einem Krankenhaus, den Einsatz aufwändiger technischer Apparate oder besonders hohe Risiken für Patienten und Bevölkerung mit sich bringen?⁷⁹ Zwar mögen sich die Kosten einzelner Behandlungen ermitteln lassen, aber letzten Endes geht es um

⁷⁴ Die Darstellung umfasst Rechtsakte auf den vom Centrum für Europäische Politik schwerpunktmäßig beobachteten Politikgebieten Binnenmarkt, Arbeit und Soziales, Gleichbehandlung, Verbraucherschutz, Umwelt, Energie, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Verkehr, Privat- und Verfahrensrecht. Ausgenommen sind Rechtsakte auf den Gebieten Steuern, Landwirtschaft und Außenwirtschaft. Einige der hier aufgelisteten Politikvorhaben sind inzwischen bereits vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedet worden. Die interessante weiterführende Frage, in welchem Umfang diese beiden Gesetzgebungsorgane dabei von der Kommission vorgeschlagene Aufträge zur abgeleiteten Rechtsetzung im Komitologieverfahren abgeändert haben, konnte im Rahmen dieser Studie leider nicht untersucht werden.

⁷⁵ Hofmann/Töller (1998), S. 223.

⁷⁶ Hofmann/Töller (1998), S. 224.

⁷⁷ Shapiro (2005), S. 347.

⁷⁸ Art. 20 des Richtlinienvorschlags KOM(2008) 780 vom 16.1.2009, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energieeffizienz/>

⁷⁹ Art. 8 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags KOM(2008) 414 vom 2.7.2008, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/binnenmarkt/gesundheitsdienstleistungs-rl/>

Marktchancen für Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen und die politisch zu bestimmende Leistungsbereitschaft und -fähigkeit nationaler Sozialversicherungssysteme. Und selbst hinter der scheinbar völlig untergeordneten Frage, wie der Rechtsbegriff „artenreiches Grünland“ in der Richtlinie über erneuerbare Energien zu verstehen ist⁸⁰, verbirgt sich ein handfester politischer Konflikt zwischen Akteuren, die an der Ausweitung des Anbaus von Energiepflanzen interessiert sind, und solchen, die darin eine Gefahr für den Erhalt der biologischen Artenvielfalt sehen.

Besonders problematisch wird es, wenn politische Schlüsselentscheidungen in das Komitologieverfahren ausgelagert werden, die Inhalt und Reichweite des Basisrechtsaktes maßgeblich mitbestimmen. So ist es offensichtlich von politischer Grundsatzbedeutung, welche Industrien im Rahmen eines Systems zum Handel mit Emissionsrechten in den Genuss kostenlos zugewiesener Emissionsrechte kommen sollen.⁸¹ Die Frage, bis zu welcher Deckungssumme nationale Einlagensicherungssysteme die Sicherheit von Sparguthaben gewährleisten sollen, ist Dreh- und Angelpunkt der einschlägigen Richtlinie – die Änderung dieser Werte aber soll per Durchführungsrechtsakt möglich sein.⁸² Welche Nährwertangaben auf Lebensmitteln vorgeschrieben und welche nur optional sind⁸³, ist im Rahmen der Richtlinie über Pflichtangaben auf Lebensmitteln eine Grundsatzfrage. Und kann es einem Durchführungsrechtsakt überlassen bleiben, den gesamten Anhang der Verordnung über Ratingagenturen zu ändern, aus dem sich alle Einzelheiten der Verpflichtungen ergeben, denen diese Agenturen in Zukunft unterliegen sollen⁸⁴?

Dem Europäischen Gerichtshof ist daher anzuraten, seine Rechtsprechung zu der Frage, welche Regelungen als „wesentliche“ dem Gesetzgeber vorbehalten sein müssen, zu verschärfen. Denn die Auslagerung von Entscheidungen in das Komitologieverfahren ist nur teilweise der Komplexität und den hohen fachlichen Schwierigkeitsgrad der zu treffenden Entscheidungen geschuldet. Mindestens ebenso wichtig ist das Motiv, den Rat von schwierigen und möglicherweise einen Konsens verhindernden Einzelfragen zu entlasten. Das ist in gewissen Grenzen hinnehmbar. Wenn ein Basisrechtsakt aber politische Schlüsselentscheidungen in das Komitologieverfahren auslagert, ist dem Gesetzgeber eine Flucht aus der Normierungsverantwortung vorzuwerfen.

⁸⁰ Art. 15 Abs. 3 lit. c des Richtlinienentwurfs KOM(2008) 19 vom 23.1.2008, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/erneuerbare-energien-richtlinie/>

⁸¹ Art. 10a Abs. 9 des Richtlinienentwurfs KOM(2008) 16 vom 23.1.2008, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/emissionshandel/>

⁸² Art. 7 Abs. 6 und 7 des Richtlinienentwurfs KOM(2008) 661 vom 15.10.2008, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/finanzdienstleistungen/einlagensicherung/>

⁸³ Art. 29 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs KOM(2008) 40 vom 30.1.2008, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/verbraucherschutz/themenseite-naehrwertkennzeichnung/>

⁸⁴ Art. 32 des Verordnungsentwurfs KOM(2008) 704 vom 12.11.2008, vgl. dazu die Kurzanalyse des CEP unter <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/finanzdienstleistungen/ratingagenturen/>

II. Komitologie nach dem Lissabon-Vertrag

Sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten, könnte er der Komitologie in der EU eine ganz neue Richtung geben, wenn nicht gar ein Ende bereiten.⁸⁵ Der Vertrag übernimmt nämlich eine neuartige Unterscheidung, die bereits Bestandteil der gescheiterten EU-Verfassung werden sollte, die Unterscheidung zwischen „delegierten Rechtsakten“ und „Durchführungsrechtsakten“. Zu einer etwaigen Befugnis des Rates, Modalitäten für den Erlass solcher Rechtsakte auf EU-Ebene festzulegen, sagt der Vertrag hingegen nichts. Ob es sich bei einem Rechtsakt um einen „delegierten“ Rechtsakt oder einen „Durchführungsrechtsakt“ handelt, soll die Bezeichnung des Rechtsaktes jeweils klar anzeigen (Art. 290 Abs. 3, Art. 291 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union [im folgenden: AEUV]).⁸⁶

1. Delegierte Rechtsakte vs. Durchführungsrechtsakte

Delegierte Rechtsakte sollen danach das Ergebnis einer nach „Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer“ begrenzten Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission sein. Sie dürfen sich nur auf die Ergänzung oder Änderung „nicht wesentlicher“ Bestimmungen in EU-Basisrechtsakten beziehen, eine Konkretisierung „wesentlicher“ Bestimmungen durch die Kommission wird ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Das Europäische Parlament und der Rat können die Übertragung von Rechtsetzungsmacht in einem Basisrechtsakt mit einem Widerrufsvorbehalt versehen. Sie können ferner vorsehen, dass ein delegierter Rechtsakt nur in Kraft tritt, wenn weder Rat noch Parlament innerhalb einer bestimmten Frist widersprochen haben (Art. 290 Abs. 2 lit. a und b AEUV).

Etwas rätselhaft ist die Hervorhebung, dass delegierte Rechtsakte zwar von „allgemeiner Geltung“ sein können, aber keinen „Gesetzescharakter“ haben (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Denn delegiert werden sollen doch offenbar abstrakt-generelle Regelungen, die nicht nur Einzelfälle betreffen. Dass Gesetze nur von den Organen erlassen werden können, denen der Vertrag eine entsprechende Befugnis ausdrücklich zuspricht, verdient keine besondere Hervorhebung: in diesem formellen Sinn können Rechtsakte, die nicht den vom Vertrag vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, offensichtlich keine Gesetze sein. Der Sinn der Formulierung, wonach delegierte Rechtsakte keinen Gesetzescharakter haben, kann also nur darin liegen, auch in materieller Hinsicht den Vorbehalt des Gesetzes für die Regelung „wesentlicher“ Sachverhalte hervorzuheben.

Durchführungsrechtsakte sollen grundsätzlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten erlassen werden: „Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.“ (Art. 291 Abs. 1 AEUV). Nur soweit es die einheitliche Anwendung von Gemeinschaftsrecht erfordert, soll eine Koordinierung durch EU-Rechtsakte zulässig sein – im Regelfall durch solche der Kommission, in Sonderfällen durch solche des Rates (Art. 291 Abs. 2 AEUV). Parlament und Rat legen per Verordnung allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (Art. 291 Abs. 3 AEUV).

⁸⁵ Vos (2004), S. 113, spricht von der Auflösung („unraveling“) sowohl der Kontrolle der abgeleiteten EU-Rechtsetzung wie auch der Mitgliedstaaten durch die neuen Vertragsartikel.

⁸⁶ Die Artikelangaben beziehen sich auf die konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 1 ff.

2. Folgen der neuen Unterscheidung

Die Wahl der Begriffe „delegierter Rechtsakt“ und „Durchführungsrechtsakt“ wird oft als unglücklich kritisiert.⁸⁷ Ganz offensichtlich stehen die Begriffe nicht in einem logischen Gegensatzverhältnis zueinander, was die Abgrenzung erschwert und Überlappungen zulässt: der Begriff „delegierter Rechtsakt“ verweist auf die Verankerung im Basisrechtsakt, während der Begriff „Durchführungsrechtsakt“ sich an der Funktion des Rechtsakts orientiert.⁸⁸ Aber der Durchführung von EU-Basisrechtsakten dienen nicht nur die so bezeichneten „Durchführungsrechtsakte“, sondern auch „delegierte Rechtsakte“.⁸⁹

Die Unterscheidung wird verständlicher, wenn man berücksichtigt, dass sie auf eine klarere Gewaltentrennung zielt. Dabei geht es nicht um die Abgrenzung von Kompetenzen des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments, sondern von Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten. Charakteristisch für das geltende Ausschusswesen ist ja die Verschränkung zwischen supranationaler Exekutive (Kommission) und nationalen Exekutiven (Ausschüsse). Indem der Vertrag den Erlass von Durchführungsrechtsakten in der Regel den Mitgliedstaaten zuordnet, macht er deutlich, dass er die Durchführung des EU-Rechts als Domäne der Mitgliedstaaten ansieht, die gar kein Gegenstand delegierter Rechtsetzung sein kann. Da der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten in der EU-Praxis den Regelfall darstellt, dürfte der in Art. 291 Abs. 1 AEUV niedergelegte Grundsatz allerdings kaum mehr als klarstellenden Charakter haben. Praktisch wichtiger dürfte Art. 291 Abs. 2 AEUV werden. Da das Bedürfnis nach einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Zukunft kaum abnehmen wird, ist mit einer Vielzahl von Fällen zu rechnen, in denen eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Praxis auf EU-Ebene erforderlich ist. Art. 291 Abs. 3 AEUV bietet in Bezug auf diese Fälle eine Rechtsgrundlage „für eine dem Komitologiebeschluss entsprechende Regelung“ – allerdings mit der Folge, dass zumindest dem Europäischen Parlament keine Kontrollrechte mehr zustehen⁹⁰.

Es bleibt die Frage, welchen Raum Art. 290 AEUV den Komitologieverfahren belässt. Dass Art. 290 AEUV eine etwaige Befugnis des Rates, Modalitäten für den Erlass delegierter Rechtsakte festzulegen, anders als Art. 291 Abs. 3 AEUV nicht ausdrücklich nennt, könnte als Indiz für den Wegfall der einschlägigen Befugnis aus Art. 202 EGV gedeutet werden.⁹¹ Nach dieser Lesart hätten sich die Mitgliedstaaten der langjährigen Forderung der Kommission angeschlossen, die nähere Ausgestaltung von EU-Rechtsakten ausschließlich ihr zu überlassen. Offenbar geht die Kommission selbst von dieser Interpretation aus, denn sie hat die Schlussakte der Regierungskonferenz zum Lissabon-Vertrag mit einer – offenbar als Ausnahme zu verstehenden – Erklärung versehen, dass sie das im Finanzmarktrecht eingespielte Lamfalussy-Verfahren fortzuführen gedenke.⁹² Im Umkehrschluss folgt daraus, dass

⁸⁷ Vos (2004), S. 117, plädiert stattdessen für eine konzeptionelle Trennung der Durchführung (implementation) und der Ausführung (execution) von EU-Rechtsakten.

⁸⁸ Bergström (2005), S. 356.

⁸⁹ Vos (2004), S. 115.

⁹⁰ Gundel (2008), S. 912.

⁹¹ Fischer (2008), S. 399, hält Art. 290 AEUV für „geeignet“, mit dem Regelungsverfahren mit Kontrolle „in Konflikt (...) zu geraten, da der Regelungsgegenstand (...) von demjenigen des Komitologiebeschlusses schwer abgrenzbar erscheint.“ Streinz (2008), Rn. 525, wirft die Frage auf, ob die Regelung in Art. 290 AEUV Rat und Parlament hindert, einen Ermächtigung zur delegierten Rechtsetzung in einem Basisrechtsakt mit einem anderen als einem der dort vorgesehenen Kontrollmechanismen (Vorbehalt des Widerrufs der Ermächtigung oder Einspruchsrecht) auszustatten. Im Lichte der Entscheidung des EuGH vom 6. Mai 2008, Rs. C-133/06, Europäisches Parlament/Kommission, Rn. 54 ff., ist man geneigt, die Frage zu bejahen.

⁹² Erklärung Nr. 39 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, zu Art. 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABI. C 155, S. 350.

sie sich auf weiten Teilen der abgeleiteten Rechtsetzung keinen Regeln unterwerfen lassen will. Dies schließt eine freiwillige Konsultation von Ausschüssen nationaler Experten zwar nicht aus. Zumindest dürfte es der Kommission aber darum gehen, die Experten auf eine rein beratende Rolle zu beschränken. Der wesentliche Unterschied zum derzeit praktizierten Regelungsverfahren mit Kontrolle läge dann darin, dass die Experten das Drohpotenzial verlieren würden, einen von der Kommission vorgelegten Entwurf eines delegierten Rechtsakts gegebenenfalls abzulehnen.

Soweit es der Kommission allerdings darum geht, delegierte Rechtsakte endlich ohne Unterstützung durch Ausschüsse nationaler Experten zu setzen, wäre sie auf anderweitiges Expertenwissen angewiesen. Dies dürfte zu einer Aufwertung der Vielzahl der EU-Agenturen führen, die in den letzten Jahren zur Unterstützung der Kommission errichtet wurden, aber nicht über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen. Was mit einer systematischen Verdrängung der Vertreter der nationalen Verwaltungen aus der delegierten Rechtsetzung gewonnen wäre, ist allerdings nicht offensichtlich.⁹³ Außerdem werden sich delegierte Rechtsakte kaum zuverlässig von Durchführungsrechtsakten abgrenzen lassen. Die konzeptionelle Trennung zwischen „legislativer“ und „administrativer“ Rechtsetzung überzeugt nicht, denn beide Arten von Rechtsakten werden letztlich von den nationalen Verwaltungen anzuwenden sein und würden daher gleichermaßen von der Einbindung nationaler Experten im Vorfeld der Rechtsetzung profitieren. Soweit es zutrifft, dass die Ausschüsse eine gewisse Kontrolle der Kommission im Sinne der Mitgliedstaaten leisten, verlören die Mitgliedstaaten durch den Wegfall der Komitologie im Bereich des Art. 290 AEUV wichtige Einflussmöglichkeiten – was zu einer größeren Zurückhaltung bei der Übertragung von delegierten Rechtsetzungsbefugnissen an die Kommission führen könnte.⁹⁴ Zwar mag die Kommission delegierte Rechtsakte im Sinne des Art. 290 AEUV ohne Einbeziehung von Expertenausschüssen schneller erlassen können – dieser Vorteil könnte aber durch Einbußen bei der Sachgerechtigkeit der Regelungen erkaufte werden und letztlich die Output-Legitimität der delegierten Rechtsetzung auf EU-Ebene beeinträchtigen.⁹⁵ Ferner würde die bisher durch die Expertenausschüsse geleistete informelle Kontrolle der Kommission durch formelle Kontrollrechte des Parlaments und des Rates ersetzt, ohne dass klar wäre, in welchem Ausmass diese beiden Institutionen tatsächlich in der Lage sind, die Kommission zu kontrollieren.⁹⁶

Die mit dem Regelungsverfahren mit Kontrolle auf das Europäische Parlament zurollende Welle an Aufgaben ist groß. Dies gilt erst recht, wenn delegierte Rechtsakte in Zukunft ohne geregelte Beteiligung von Expertenausschüssen zustande kommen sollten. Denn die Stellungnahmen der Ausschüsse können aus Sicht des Parlaments und des Rates auch Warnsignale liefern, die darauf hinweisen, dass ein bestimmter Durchführungsrechtsakt möglicherweise kritisch zu betrachten ist. Derartige Signale würden infolge der Verdrängung der Ausschüsse aus dem Bereich der „delegierten Rechtsakte“ in Zukunft ausbleiben. Umso mehr käme es auf funktionierende Frühwarnsysteme innerhalb des Parlaments an. Hier nun bescheinigen Beobachter dem Parlament, dass es – indem es Stellungnahmen der Komitologieausschüsse in den eigenen Fachausschüssen behandelt – die Durchfüh-

⁹³ Bergström (2005), S. 360, befürchtet gar, eine durch undifferenzierte Kritik am Komitologieverfahren motivierte Freistellung der Kommission von der Beteiligung nationaler Verwaltung an der delegierten Rechtsetzung könne zur wichtigsten Änderung des Verfassungsvertrages (bzw. aus heutiger Sicht des Vertrages von Lissabon) werden.

⁹⁴ Bergström (2005), S. 358.

⁹⁵ Vos (2004), S. 118 f., verbindet diese Einschätzung mit dem Urteil: „The ease with which comitology has been eliminated in the exercise of delegated powers is quite remarkable. Are Member States fully aware of the impact of these proposals?“

⁹⁶ Insoweit ausgesprochen skeptisch Dehousse (2003), S. 805 ff.

rungsakte der Kommission durchaus aktiv wahrnimmt.⁹⁷ Aber die schiere Masse an Durchführungsbestimmungen, die das Parlament in Zukunft durchzuarbeiten haben wird, muss das Parlament an seine funktionellen Grenzen treiben. Die Arbeitsbelastung des Parlaments ist bereits heute hoch. Je aktiver das Parlament seine Kontrollrechte in Bezug auf „delegierte Rechtsakte“ in der Zukunft nutzt, desto stärker wird es dem Druck von Lobbyisten ausgesetzt sein. Und selbst wenn Ausschüsse entscheiden, dass das Parlament einem „delegierten Rechtsakte“ widersprechen sollte, bildet doch das Erfordernis, eine Mehrheit der Mitglieder des Parlaments hinter dieser Forderung zu versammeln, eine ausgesprochen hohe Hürde.⁹⁸

3. Fazit

Sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten, wird zunächst zu beobachten sein, in welchem Ausmaß die Kommission künftige Entwürfe für Richtlinien und Verordnungen mit Ermächtigungen zur „delegierter Rechtsetzung“ versehen wird. Weiter muss sich zeigen, inwieweit Parlament und Rat bereits sind, der von der Kommission vorgenommenen Klassifizierung von Rechtsakten als „delegierte“ Rechtsakte zu folgen. Da die Unterscheidung zwischen „delegierten Rechtsakten“ und „Durchführungsrechtsakten“ alles andere als trennscharf sind, werden die EU-Gesetzgebungsorgane vermutlich von Fall zu Fall entscheiden, wie wichtig ihnen die geregelte Einbeziehung nationaler Experten ist. Von der Einordnung einer Regelung als Durchführungsrechtsakt dürften sich die Mitgliedstaaten bessere Möglichkeiten der Einflussnahme versprechen, weil insoweit grundsätzlich die Komitologieverfahren zu beachten sind. Allerdings wird das Parlament weniger geneigt sein, Durchführungsrechtsakte zuzulassen, weil es über keine Kontrollrechte im Hinblick auf diese Rechtsakte verfügt.

Sofern ein Basisrechtsakt die Kommission zum Erlass „delegierter Rechtsakte“ ermächtigt, wird es interessant sein, wie die Kommission sich das erforderliche Expertenwissen für deren Erlass beschafft. Sollte die Kommission im Rahmen der delegierten Rechtsetzung auf die Anhörung von Ausschüssen nationaler Experten durchgehend verzichten wollen, wird sie auf anderweitige Experten zurückgreifen müssen. Mit dem Wegfall der bislang obligatorischen Stellungnahmen nationaler Expertenausschüsse verlieren der Rat und das Parlament einen wichtigen Anhaltspunkt zur Beurteilung geplanter Rechtsakte. Dies erschwert die Wahrnehmung ihrer Kontrollrechte. Ein weiteres Hindernis stellen die hohen Anforderungen an die Mehrheiten dar, die der Rat und das Parlament mobilisieren müssen, um einer von der Kommission geplanten Maßnahme zu widersprechen. Ob der Rat und das Parlament Methoden finden werden, um diese Hindernisse zu überwinden und damit eine effektiven Überwachung der Kommission zu erreichen, ist nicht sicher.

⁹⁷ Vos (2004), S. 118.

⁹⁸ Diese drei Punkte nannte die polnische EP-Abgeordnete Lidia Joanna Geringer de Oedenberg bei einer Aussprache im Europäischen Parlament zur Umstellung eines Pakets alter Rechtsakte auf das Regelungsverfahren am 17.06.2008, vgl. das Sitzungsprotokoll auf www.europarl.europa.eu, S. 139.

Anhang: Komitologieverfahren in der wirtschaftsrelevanten EU-Gesetzgebung (2008)

Vorschlag Nr. und Thema	Gegenstände von Durchführungsbestimmungen (Regelungsverfahren mit Kontrolle)
KOM(2008) 16: Erweiterung des Handels mit Emissionsrechten	Art. 10 Abs. 5: Ausgestaltung des Versteigerungsverfahrens Art. 10a Abs. 9: Durchführung der EU-weiten Harmonisierung der kostenfreien Zuteilung von Emissionsrechten Art. 14 Abs. 1: Berichterstattung über und Überwachung von Emissionen Art. 22 Abs. 1: Änderung der Anhänge II – V der RL (Anlage II: der RL unterfallende Treibhausgase, Anlage IIa: prozentuale Erhöhung des Anteils der zu versteigernden Zertifikate pro Mitgliedstaat, Anlage III: gestrichen, Anlage IV: Anforderungen an die Emissionsüberwachung und –berichterstattung, Anlage V: Kriterien für die Prüfung von Emissionsberichten) Art. 24a Abs. 1 und 2: Durchführung der Anrechnung von Emissionsminderungen in Drittstaaten bzw. in gemeinschaftsweiten Projekten Art. 28 Abs. 4: Erweiterung der anrechnungsfähigen Quellen über Art. 11a Abs. 2-5 hinaus
KOM(2008) 18: CO ₂ -Speicherung	Art. 27: Änderung der Anhänge (Kriterien für geeignete Speicherstätten sowie Kriterien für die Angemessenheit von Überwachungsplänen)
KOM(2008) 19: Erneuerbare Energien	Art. 5 Abs. 6: Änderung von Anhang III (Energiegehalt von Biokraftstoffen) Art. 15 Abs. 3: Ausfüllung des Begriffs „artenreiches Grünland“ in Art. 15 Abs. 3 lit. c Art. 17 Abs. 4 und 5: Änderung der Anhänge VI und VII (Berechnung des Beitrags von Biokraftstoffen zum Treibhauseffekt)
KOM(2008) 40: Pflichtangaben auf Lebensmitteln	Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3: Von Art. 9 Abs. 1 abweichende Darstellung und Änderung der vorgeschriebenen Angaben Art. 11: Abweichungen von Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b und f von den Vorschriften in Bezug auf vorgeschriebene Angaben Art. 13 Abs. 3: Alternative Anbringung bestimmter zwingend vorgeschriebener Angaben Art. 14 Abs. 3: Änderung der Erscheinungsform der vorgeschriebenen Angaben Art. 20 Abs. 1 Buchstabe e: Ausgestaltung der Kennzeichnungspflicht der Zutaten für Wein, Bier und Spirituosen Art. 23 Abs. 2: Festlegung der Lebensmittel, für die die Angabe der Menge einer Zutat verpflichtend ist Art. 24 Abs. 2: Änderung der Angabe der Nettomenge für „bestimmte spezielle Lebensmittel“ Art. 26 Abs. 2: Ausgestaltung der Gebrauchsanweisungen für Lebensmittel Art. 29 Abs. 4: Änderung der vorgeschriebenen und der optionalen Nährwertparameter Art. 30 Abs. 2:

	<p>Umrechnung von Vitaminen und Nährstoffen aus Anhang XI Teil A Nummer 1 und deren Aufnahme in Anhang XII</p> <p>Art. 32 Abs. 3: Festlegung, ob die Nährwertdeklaration für Lebensmittel-Packungen, die mehrere Portionen enthalten, für eine Portion ausgedrückt werden kann</p> <p>Art. 34 Abs. 6: Bestimmung weiterer Aspekte zur Darstellung der Nährwertdeklaration</p> <p>Art. 35 Abs. 5 und Abs. 6: Kennzeichnung des Ursprungslands der Hauptzutaten, wenn diese vom Produktionsland abweichen; Bedingungen und Kriterien für die Verwendung freiwilliger Angaben</p> <p>Art. 44 Abs. 2: Recht auf Erweiterung der (unverbindlichen) nationalen Regelungen über die in Abs. 1 hinausgehenden festgelegten Bereiche</p>
KOM(2008) 49: Kosmetikverordnung	<p>Art. 11 Abs. 2: Ausdehnung des Anwendungsbereichs auch auf Haarfärbemittel</p> <p>Art. 12 Abs. 2: Änderung von Anhängen, in denen Stoffe aufgeführt sind, die als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend eingestuft werden</p> <p>Art. 14 Abs. 2 UAbs. 7: Erarbeitung von Umsetzungsplänen zur Durchsetzung des Verbots von Tierversuchen vor der Markteinführung von Kosmetika</p> <p>Art. 26 Abs. 1-3: Änderung der in den Anhängen geregelten Negativ- und Positivlisten bei Vorliegen neuer Erkenntnisse</p>
KOM(2008) 316: Verordnung über Sicherheit von Kfz	<p>Art. 5 Abs. 3: Festlegung der Fahrzeugklassen, für die das Gebot geringstmöglicher Verletzungsgefahren sowie die einzelnen Pflichten aus der Verordnung gelten sollen</p> <p>Art. 6 Abs. 6: Erlass zusätzlicher Sicherheitsvorschriften für Fahrzeuge, die zur innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Beförderung von Gefahrgut bestimmt sind</p> <p>Art. 10 Abs. 3: Festlegung spezifischer Verfahren, Prüfungen und technischer Anforderungen für die Typengenehmigung anderer als der in der Verordnung genannten Fahrerassistenzsysteme</p> <p>Art. 13: Festlegung von Verfahren, Prüfmethoden und Anforderungen an die Erteilung von Typengenehmigungen, die auf die in der VO geregelten Verpflichtungen aufbauen</p>
KOM(2008) 399: Öko-Design-VO	<p>Art. 15, Art. 19 Abs. 3: Öko-Design-Anforderungen an spezifische Produktarten</p> <p>Art. 16 Abs. 2: Einführung von Durchführungsmaßnahmen in der Übergangszeit</p>
KOM(2008) 414: Gesundheitsdienstleistungen-Richtlinie	<p>Art. 8 Abs. 2: Aufstellung und Aktualisierung einer Liste der Behandlungen, die eine Übernachtung in einem Krankenhaus, den Einsatz aufwändiger technischer Apparate oder besonders hohe Risiken für Patienten und Bevölkerung mit sich bringen</p> <p>Art. 10 Abs. 3: Ausarbeitung eines Standardformats für Informationen über die versicherungsmäßige Deckung von Gesundheitsausgaben in einem anderen Mitgliedstaat</p> <p>Art. 12 Abs. 3: Einzelheiten zum Betrieb nationaler Kontaktstellen für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung</p> <p>Art. 14 Abs. 2: Maßnahmen zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Anerkennung von Arzneimittelverschreibungen aus einem anderen Mitgliedstaat (Erkennung der Echtheit des Rezepts, Sicherung der Verständlichkeit der Patienteninformation, Ausschluß bestimmter Arzneimittelkategorien von der gegenseitigen Anerkennung)</p> <p>Art. 15 Abs. 4: Aufstellung inhaltlicher Kriterien für die Aufnahme in Europäische Referenznetze</p>

	<p>medizinischer Einrichtungen sowie Definition von Verfahren für die Zusammenarbeit in solchen Netzen</p> <p>Art. 16: Sicherstellung der Interoperabilität hinsichtlich des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitswesen</p> <p>Art. 17 Abs. 4: Inhalt und Verfahren der Zusammenarbeit im Rahmen eines Behördennetzes zur Technologiefolgenabschätzung im Gesundheitswesen</p> <p>Art. 18 Abs. 3: Festlegung von Verfahren zur Erhebung und Sammlung statistischer Daten zum Gesundheitswesen</p>
KOM(2008) 436: Ausweitung der Maut- (Eurovignetten-) Richtlinie	<p>Art. 9b: Anpassung der Anhänge 0 (Emissionsgrenzwerte), III (Eckpunkte für die Anrechnung der Kosten und die Berechnung der Mautgebühren), IIIa (Mindestanforderungen bei der Erhebung von Gebühren für externe Kosten und Höchstbetrag der Gebührenbestandteile für externe Kosten) und IV (Einteilung der Fahrzeugklassen) an den wissenschaftlich-technischen Fortschritt</p> <p>Anpassung der Anhänge I (Kraftfahrzeugsteuer-Mindestsätze) und II (Höchstsätze der Benutzungsgebühren einschließlich der Verwaltungskosten gemäß Artikel 7 Absatz 7 in EUR) an die Inflation</p>
KOM(2008) 458: Organismen zur gemeinsamen Anlage in Wertpapieren (OGAW)	<p>Art. 40 Abs. 6: Nähere Bestimmung der Informationen, die im Falle der Verschmelzung von OGAW an die zuständigen Behörden zu melden sind</p> <p>Art. 55 Abs. 6: Anforderungen an Vereinbarungen zwischen Master- und Feeder-OGAW, Angemessenheit von Kauf- und Verkaufssperren, Verfahren für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, mit denen eine Liquidation des Feeder-OGAWs im Fall einer Verschmelzung oder Liquidation des Master-OGAWs verhindert werden kann</p> <p>Art. 56 Abs. 3: Anforderungen an eine Vereinbarung zwischen Master- und Feeder-OGAW über eine Verwahrstelle</p> <p>Art. 57 Abs. 3: Anforderungen an eine Vereinbarung zwischen Master- und Feeder-OGAW über den Informationsaustausch zum Zweck der Rechnungslegung</p> <p>Art. 59 Abs. 4: Anforderungen an die Information der Anteilseigner anlässlich der Umwandlung eines bestehenden OGAW in einen Feeder-OGAW</p> <p>Art. 70 Abs. 4: Anforderungen an papierlose Jahres- und Halbjahresberichte von OGAW</p> <p>Art. 73 Abs. 7: Inhalt der „wesentlichen Informationen“ für Anleger, sowohl im Allgemeinen als auch in Sonderfällen, sowie Art der Bereitstellung</p> <p>Art. 76 Abs. 2: Bereitstellung von Anlegerinformationen durch Investmentgesellschaften und –fonds in papierloser Form</p> <p>Art. 90: Details des Meldeverfahrens vor Vertrieb von OGAW-Anteilen in einem anderen Mitgliedstaat, Art und Umfang der von den Mitgliedstaaten bereitzuhaltenden Informationen über Rechts- und Verwaltungsvorschriften</p> <p>Art. 96 Abs. 8: Verfahren für behördliche Ermittlungen und Überprüfungen vor Ort</p> <p>Art. 100: Verfahren des Informationsaustauschs zwischen Behörden</p> <p>Art. 106: Erläuterung und Abfassung von Definitionen zur Sicherung einer einheitlichen Anwendung der Richtlinie</p>
KOM(2008) 627: E-Geld-Institute	<p>Art. 11: Veränderung der Schwellenwerte, ab der E-Geld-Institute von der Anwendung der RL ausgenommen werden dürfen, Maßnahmen zur Anpassung an technologische- und marktbedingte Entwicklungen</p>

KOM(2008) 661: Einlagensicherung	Art. 7 Abs. 6 und 7: Festlegung der Deckungssumme, die von nationalen Einlagensicherungssystemen gewährleistet wird
KOM(2008) 665: Pharmakovigilanz	Art. 108a: Anpassung des Titels IX der Richtlinie (Pharmakovigilanz) an den Stand von Wissenschaft und Technik
KOM(2008) 668: Fälschungssicherheit von Arzneimitteln	Art. 52b Abs. 2: Erlass ausführlicher Vorschriften für Arzneimittel, die nicht zum Inverkehrbringen gedacht sind, aber auch nicht in die Gemeinschaft verbracht werden sollen (so weit Grund zur Annahme einer Fälschung besteht) Art. 54a Abs. 4: Anforderungen an die Beschaffenheit von Sicherheitsmerkmalen auf der Verpackung von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln
KOM(2008) 704: Ratingagenturen	Art. 32: Änderung der Anhänge, die von Ratingagenturen zu erfüllende Zulassungsvoraussetzungen im Detail regeln
KOM(2008) 778: Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Elektro- und Elektronikgeräten	Art. 3 Abs. 3: Anforderungen an die Berichte der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der RL-Bestimmungen Art. 11: Anforderungen an die Darstellung des Energieverbrauchs und Festlegung der produktspezifischen Parameter, die von der Darstellung erfasst sind (Stromverbrauch, Wasserverbrauch etc.)
KOM(2008) 780: Energieeffizienz von Gebäuden	Art. 20: Entwicklung einer Vergleichsmethode für die Gebäudeenergieeffizienz
KOM(2008) 810: Elektro- und Elektronikaltgeräte-Richtlinie (WEEE)	Art. 2 Abs. 4: Einstufung von Altgeräten als B2B- oder als B2C-Produkte Art. 7 Abs. 3: Bestimmung einer Methode zur Berechnung des Gesamtgewichts der auf dem nationalen Markt in den Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronik-Altgeräte Art. 8 Abs. 4: Aufnahme von Behandlungstechniken Art. 10 Abs. 3: Festlegung von Kriterien zur Befolgung der Zielvorgaben der RL Art. 16 Abs. 3: Konkretisierung des Formats der Registrierung und Berichterstattung und der Häufigkeit der Berichterstattung Art. 17: Maßnahmen zur Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt Art. 20 Abs. 3: Erlass von Inspektions- und Überwachungsvorschriften
KOM(2008) 852: Güterverkehrskorridore	Art. 3 Abs. 4 und 6: Prüfung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Vorschläge zur Einrichtung von Güterverkehrskorridoren Art.3 Abs. 9: Anpassung des Anhangs (Kriterien für die Bewertung von Vorschlägen für Güterverkehrskorridore) Art. 11 Abs. 2: Kriterien für die Festlegung von Kategorien von Güterverkehrsarten Art. 16 Abs. 2: Verwendung korridorspezifischer Leistungsindikatoren
KOM(2008) 887: Intelligente Verkehrssysteme	Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Maßnahmen zur Festlegung detaillierterer Spezifikationen für die Einführung und Nutzung von IVS und zur Änderung der Anhänge

Literaturverzeichnis

Bergström, Carl-Frederik: *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford 2005.

Bignami, Francesca E.: *The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology*, in: 40 *Harvard International Law Journal* (1999), S. 451-515.

Blom-Hansen, Jens: *The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, in: *Journal of European Public Policy* 15 (2008), S. 208-226.

Bradley, Kieran St Clair: *Halfway House – The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, in: *West European Politics* 31(2008), S. 837-854.

Dehousse, Renaud: *Comitology: who watches the watchmen?*, in: *Journal of European Public Policy* 10 (2003), S. 798-813.

Fischer, Klemens H.: *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008.

Fuhrmann, Maria Monica: *Neues zum Komitologieverfahren*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 2007, S. 464-469.

Gehring, Thomas/ Kerler, Michael A./ Krapohl, Sebastian: *Risikoregulierung im europäischen Binnenmarkt: Regulierungsagenturen, Normungsinstitute und Komitologie-Ausschüsse*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2007, S. 231-252.

Gerken, Lüder/ Schick, Gerhard: *Reformbedarf in der Komitologie. Für mehr Transparenz in der europäischen Politik. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik der Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut*, Nr. 76, August 2003, S. 1-11.

Gundel, Jörg: *Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an das im Vertrag vorgesehene System für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen*, Anm. zur Entscheidung des EuGH vom 6.5.2008, Rs. C-133/06, *Parlament/Rat*, in: *Juristische Ausbildung* 2008, S. 910-912.

Haibach, Georg: *Komitologie nach Amsterdam – Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich*, in: *Verwaltungsarchiv* 1999, S. 98-111.

Hofmann, Herwig/Töller, Annette Elisabeth: *Zur Reform der Komitologie – Regeln und Grundsätze für die Verwaltungskooperation im Ausschußsystem der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Zeitschrift für Staatswissenschaften und Staatspraxis* (1998), S. 209-239.

Huster, Sebastian: *Europapolitik aus dem Ausschuss. Innenansichten des Ausschusswesens der EU*, Wiesbaden 2008.

Joerges, Christian: *„Deliberative Supranationalism“ – Two Defences*, in: *European Law Journal* 8 (2002), S. 133-151.

Moreiro González, Carlos J.: *Änderungen des normativen Rahmens der Komitologie*, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS)* 2003, S. 561-588.

Petersen, Frank/ Heß, Karoline: *Das Komitologieverfahren im Gemeinschaftsrecht – Funktion und Grenzen am Beispiel der Novellierung der EG-Abfallrahmenrichtlinie*, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2007, S. 567-574.

Rhinard, Mark: *The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*, in: *Governance* 15 (2002), S. 185-210.

Roller, Gerhard: *Komitologie und Demokratieprinzip. Die Brüsseler Durchführungsausschüsse auf neuer Grundlage*, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)* 2003, 249-278.

Schmolke, Klaus Ulrich: Die Einbeziehung des Komitologieverfahrens in den Lamfalussy-Prozess – Zur Forderung des Europäischen Parlaments nach mehr Entscheidungsteilhabe, in: *Europarecht* 2006, S. 432-448.

Shapiro, Martin: „Deliberative“, „Independent“ Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.?, in: *68 Law and Contemporary Problems* (2004-2005), S. 341-356.

Smismans, Stijn: Functional Participation in EU Delegated Regulation: Lessons from the United States at the EU's "Constitutional Moment", in: *12 Indiana Journal of Global Legal Studies* (2005), S. 599-630.

Streinz, Rudolf: *Europarecht*. 8. Auflage, München 2008.

Töller, Annette Elisabeth: *Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen 2002.

Vos, Ellen: The Fall of Committees?, in: de Zwaan, Jaap (Hrsg.): *The European Union: An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Den Haag 2004, S. 111-121.

Wolfram, Dieter: *Prozeduralisierung des Verwaltungsrechts am Beispiel des US-amerikanischen Medien- und Telekommunikationsrechts*, Baden-Baden 2005.