

Lüder Gerken, Marco Holtz, Gerhard Schick

# Reform der Komitologie im Verfassungs-entwurf des Europäischen Konvents

*Der Europäische Konvent hat in seinem Verfassungsentwurf erste Reformschritte zur Entbürokratisierung der zahlreichen und kaum überschaubaren Ausschussverfahren in der EU vorgeschlagen. Welche Interessenkonflikte sind bei der Reform zu erwarten? Welche verfassungsökonomischen Aspekte sind zu beachten?*

Der Begriff „Komitologie“ bezeichnet das Ausschussverfahren (französisch: comité = Ausschuss), mit dem in der Europäischen Union über Durchführungsverordnungen entschieden wird. Mehrere Hundert so genannter „Komitologie-Ausschüsse“ überwachen in vielen Politikbereichen die Exekutivbefugnisse der Kommission und beeinflussen damit maßgeblich einen Großteil dessen, was in der Öffentlichkeit als „europäische Politik“ wahrgenommen wird. Vor dem Hintergrund der jüngsten Vorschläge des Europäischen Konvents zur Umgestaltung der Komitologie zeigt der vorliegende Beitrag die Defizite der gegenwärtigen Regelung auf und skizziert grundlegende Anforderungen an eine Neuordnung des Komitologie-Verfahrens.

Aufgabe der Komitologie-Ausschüsse ist die Mitwirkung beim Erlass von Durchführungsbestimmungen der Kommission, die die Anwendung der europäischen Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten regeln. Neben den Verordnungsentwürfen der Kommission werden in den Ausschüssen zudem Probleme bei der Umsetzung und dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht erörtert. Abhängig von der Ermächtigung im Basisrechtsakt werden die Ausschüsse entweder beratend, mitverwaltend oder regelnd tätig. Die Ausschüsse setzen sich zusammen aus stimmberechtigten Vertretern der Mitgliedstaaten und einem nicht stimmberechtigten Vertreter der Kommission, der den Vorsitz führt. Die Ausschüsse verbinden somit aufgrund ihrer Aufgabenstellung sowie ihrer Zusammensetzung die europäische und mitgliedstaatliche Ebene und durchbrechen so die vertikale Gewaltenteilung.

Diese Sonderstellung der Komitologie-Ausschüsse geht auf spezifische Besonderheiten der institutionellen Ordnung der Europäischen Union zurück.

Grundsätzlich ist die Umsetzung und Ausführung des europäischen Rechts nicht Aufgabe der Union, sondern der einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. Art. 10 EGV). Man spricht insoweit auch von dem Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten<sup>1</sup>. Nur ausnahmsweise, etwa im Bereich des Kartell- und Beihilferechts, nehmen die Organe der Union Durchführungsaufgaben selbst wahr.

## Die Entstehung der Komitologie

Mit zunehmender Integration wurde die unterschiedliche Umsetzung europäischen Rechts in den einzelnen Mitgliedstaaten als Folge dieses dezentralen Vollzugs sichtbar. Entweder musste die Europäische Gemeinschaft diese europarechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der europäischen Bürger in Kauf nehmen oder eine eigene Verwaltungsstruktur in den Mitgliedstaaten aufbauen, was neben einer höheren Kostenbelastung für die Bürger einen Machtzuwachs der Kommission und damit der europäischen Ebene ergeben hätte, der von den Mitgliedstaaten nicht gewünscht war. Die Lösung des Problems bestand in europäischen Durchführungsverordnungen, die die einheitliche Umsetzung der europäischen Gesetzgebung sicherstellen sollten und an deren Erstellung die Mitgliedstaaten mitwirken.

Bis zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 entschied der Rat, in den die Regierungen der Mitgliedstaaten je einen Vertreter entsenden (Art. 203 EGV), für jede einzelne Richtlinie, ob er selbst Durchführungsverordnungen verabschieden oder diese Aufgabe der Kommission übertragen wollte. Da der Rat nicht über die personellen Ressourcen verfügte, sich mit den Details von Durchführungsverordnungen zu beschäftigen, war die Delegation auf die Kommission jedoch die Regel. Immer dann, wenn sich die Mitgliedstaaten ein Mitspracherecht bei der Verabschiedung der Durchführungsverordnungen sichern wollten,

*Dr. habil. Lüder Gerken, 45, ist Vorstand, Marco Holtz, 30, Jurist, freier wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dr. Gerhard Schick, 31, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.*

<sup>1</sup> W. Kahl: Art. 10, in: C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EUV/EGV), 2. Auflage, Neuwied u.a.O. 2002, Rn. 24.

verpflichteten sie die Kommission zur Zusammenarbeit mit Ausschüssen, die sich aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen zusammensetzten<sup>2</sup>. Dies zwang die Kommission, ihre Kompetenzen in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten auszuüben, und vermied so sowohl die unterschiedliche Umsetzung europäischen Rechts durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen als auch den befürchteten Machtzuwachs der Kommission. Da die Stimmengewichtung und die Entscheidungsquoten in den Ausschüssen denen im Rat entsprachen, verursachte die Verlagerung der Durchführungsbefugnisse auf die Kommission unter Mitwirkung der Ausschüsse keine Machtverschiebung zwischen den Mitgliedstaaten.

Das Parlament stellte sich aus zwei Gründen gegen diesen „institutionellen Kompromiß“<sup>3</sup> zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Regierungen. Zum einen sah es sich durch das intransparente Ausschusswesen in seiner Aufgabe eingeschränkt, die Kommission zu kontrollieren, und monierte, dass die Ausschüsse weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene irgendeinem demokratisch gewählten Gremium verantwortlich seien; zum anderen kritisierte es die Entwicklung von Strukturen, die im EG-Vertrag nicht vorgesehen waren<sup>4</sup>.

In der Einheitlichen Europäischen Akte wurde Art. 202 (Ex-Art. 145) EGV dahingehend geändert, dass der Rat der Kommission in der Regel die Durchführungsbefugnisse überträgt; nur noch in „spezifischen Fällen“ darf er sich vorbehalten, die „Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben“. Diese Veränderung vollzog die tatsächliche Entwicklung nach. Um eine Kompetenzerweiterung der Kommission zu vermeiden, wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte jedoch ebenfalls bestimmt, dass der Rat die Modalitäten dieser Kompetenzübertragung festlegt. Dieser Bestimmung kam der Rat 1987 mit dem so genannten Modalitäten- oder Komitologie-Beschluss nach<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Unabhängig von dem hier angesprochenen Verfahren gibt es bei der Kommission über tausend beratende Ausschüsse von Sachverständigen oder Bediensteten der Mitgliedstaaten. Das wird damit begründet, dass die Einbeziehung des Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten für die Arbeit der Kommission unerlässlich sei. Vgl. H. Schmitt von Sydow: Die Zusammenarbeit nationaler und europäischer Beamter in den Ausschüssen der Kommission, in: *Europarecht* 1974, S. 69 f.

<sup>3</sup> A. Bückner, C. Joerges, J. Neyer, S. Schlacke: Formen europäischer Risikoverwaltung: Komitologie im Bereich von Lebensmitteln und technischen Gütern, in: Th. König, E. Rieger, H. Schmitt (Hrsg.): *Europäische Institutionenpolitik*, Frankfurt a. M. 1997, S. 291.

<sup>4</sup> W. Hummer: Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der „Komitologie“, in: G. Hafner, G. Loibl, A. Rest, L. Sucharipa-Behrmann, K. Zemanek (Hrsg.): *Liber Amicorum. Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*, Den Haag 1998, S. 300–302.

<sup>5</sup> Beschluss des Rates 87/373/EWG vom 13.7.1987 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 197 vom 18.7.1987, S. 33).

Er regelte die Mitwirkung von Ausschüssen an der Arbeit der Kommission neu und schaffte damit eine rechtliche Grundlage für die de facto bereits bestehende Komitologie. Allerdings ließ er das Verhältnis zum Parlament außer Acht, das ebenfalls eine Kontrollfunktion gegenüber der Kommission wahrnehmen soll, und verschärfte so den Konflikt zwischen dem Parlament einerseits und Rat und Kommission andererseits um die Komitologie<sup>6</sup>. Nachdem das Parlament erfolglos versuchte, mit einer Nichtigkeitsklage den Modalitäten-Beschluss aufzuheben<sup>7</sup>, kam es zu einer Reihe von interinstitutionellen Übereinkünften<sup>8</sup>, die zumindest die Zuständigkeiten der Institutionen in den einzelnen Komitologie-Verfahren klärten.

Der Vertrag von Maastricht verschärfte die Problematik der horizontalen Gewaltenteilung einmal mehr, weil das Parlament nun mit dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV in manchen Bereichen die Rolle des gleichberechtigten Mitgesetzgebers erhielt. Bei der Übertragung von Exekutiv-Befugnissen auf die Kommission behielt jedoch nach wie vor der Rat die alleinige Entscheidungsgewalt. Um Veränderungen bei der Komitologie durchzusetzen, blockierte das Parlament die Haushaltsansätze für die Arbeit der Komitologie-Ausschüsse und verweigerte inhaltlich unstrittigen Vorlagen des Rates die Zustimmung.

Ab 1994 konnte der Konflikt durch den so genannten „modus vivendi“<sup>9</sup> entschärft werden. Darin vereinbarten Parlament, Rat und Kommission Informations-

<sup>6</sup> U. Wirtz: Der Rat, in: J. Bergmann, C. Lenz (Hrsg.): *Der Amsterdamer Vertrag*, Köln 1998, S. 306. Zur Auseinandersetzung des Europäischen Parlaments mit dem Rat vgl. A. Bückner et al., a.a.O., S. 306; J. Neyer: Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie, in: *Integration*, Nr. 19, 1997, S. 30 f.; W. Hummer, a.a.O., S. 299–309.

<sup>7</sup> EuGH vom 27.9.1988, Rs. 302/87, Slg. 1988, S. 5637 ff.

<sup>8</sup> So die Plumb-Delors-Übereinkunft vom 14. März 1988 zwischen dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und dem Präsidenten der Europäischen Kommission und die Klepsch-Millan-Übereinkunft vom 13. Juli 1993, mit der sich die Kommission zur Einhaltung eines Verhaltenskodexes bei der Durchführung der Strukturpolitiken der Gemeinschaft verpflichtete.

<sup>9</sup> Vgl. die ursprüngliche (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 293/1 vom 8.11.1995) und die neue Fassung des „modus vivendi“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 102/1 vom 4.4.1996). Dazu auch H. Hofmann, A. Töller: Zur Reform der Komitologie – Regeln und Grundsätze für die Verwaltungskooperation im Ausschusssystem der Europäischen Gemeinschaft, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 1998, S. 213; R. Streinz: Der Vertrag von Amsterdam: Einführung in die Reform des Unionsvertrages von Maastricht und erste Bewertungen der Ergebnisse, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1998, S. 144; G. Haibach: Komitologie nach Amsterdam – Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich, in: *Verwaltungsarchiv*, 1999, S. 109; M. Hauschild: Das neue Komitologieverfahren. Neue Regeln für das Ausschussverfahren der EG, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1999, S. 252; C. Mensching: Der neue Komitologie-Beschluss des Rates, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2000, S. 268–271.

rechte für das Parlament und dessen Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, falls es der Meinung ist, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen die Ermächtigungen des Basisrechtsaktes überschreiten. Die Kommission ist dann verpflichtet, ihren Vorschlag zu überprüfen. Eine ernst zu nehmende parlamentarische Kontrolle des gemeinsamen Handelns von Kommission und Rat bei der Setzung von Verordnungsrecht bestand damit jedoch weiterhin nicht. Mit der Reform des Komitologie-Verfahrens durch den neuen Komitologie-Beschluss ist 1999 der „modus vivendi“, dessen unbeschadet, weitgehend in sekundäres Gemeinschaftsrecht überführt worden<sup>10</sup>.

### Die Bedeutung der Komitologie heute

Ausgehend vom Bereich der Landwirtschaft hat das Komitologie-System seit 1962 Eingang in alle Bereiche europäischer Politik gefunden<sup>11</sup>. 1998 gab es bereits etwa 400 Komitologie-Ausschüsse in unterschiedlichen Politikfeldern, die Tausende von Verordnungen verabschiedeten<sup>12</sup>. Der Anteil der im Rahmen der Komitologie beschlossenen Kommissionsverordnungen an allen Rechtsakten der Union liegt seit Jahren deutlich über 80%; selbst ohne die zahlenmäßig bedeutsamen Agrarmarktverordnungen erreicht dieser Anteil über 70%<sup>13</sup>.

Die politische Bedeutung der Ausschüsse ist, über diese rein quantitative Bedeutung hinaus, darin begründet, dass sie als Kontrollinstrument der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission Einfluss auf Entscheidungen der Rechtsanwendung haben, die – wie die Preissetzung auf den europäischen Agrarmärkten oder, im Fall von BSE, die Festsetzung innergemeinschaftlicher Exportverbote – erhebliche praktische Bedeutung aufweisen. Insgesamt bestimmen die im Rahmen der Komitologie erlassenen Durchführungsverordnungen entscheidend die Wirkung von Ratsverordnungen, ohne dass die Grenze zur Gesetzgebung

eindeutig zu ziehen wäre. Die Bedeutung der Ausschüsse für die gemeinschaftliche Rechtsetzung wird jedoch in der öffentlichen Wahrnehmung verkannt<sup>14</sup>.

### Die Komitologie-Verfahren

Nach dem gültigen Komitologie-Beschluss von 1999 kann der Rat bei der Delegation von Durchführungskompetenzen auf die Kommission zwischen drei verschiedenen Ausschussverfahren entscheiden<sup>15</sup>: Regelungsverfahren, Verwaltungsverfahren und Beratungsverfahren<sup>16</sup>.

- **Regelungsverfahren.** Beim Regelungsverfahren übermittelt zunächst der Kommissionsvertreter dem Ausschuss eine Beschlussvorlage, zu der dieser mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme abgeben kann. Gibt der Ausschuss eine Stellungnahme ab, kann die Kommission eine mit dieser Stellungnahme übereinstimmende Durchführungsmaßnahme erlassen. Will die Kommission von der Stellungnahme abweichen oder liegt keine Stellungnahme vor, muss die Kommission die Vorlage dem Rat unterbreiten und das Parlament unterrichten. Das Parlament kann die Vorlage gegenüber dem Rat als kompetenzwidrig rügen. Der Rat ist an den Standpunkt des Parlaments jedoch nicht gebunden. Stimmt der Rat dem Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zu, ist die Maßnahme erlassen. Stimmt der Rat mit qualifizierter Mehrheit dagegen, kann die Kommission dem Rat einen geänderten oder erneut denselben Vorschlag vorlegen oder ein normales Gesetzgebungsverfahren einleiten. Kommt im Rat hingegen keine Entscheidung zustande, wird die Maßnahme von der Kommission erlassen. Dieses Verfahren gibt den in Rat und Ausschuss vertretenen Mitgliedstaaten die weitestgehenden Rechte.
- **Verwaltungsverfahren.** Auch im Verwaltungsverfahren übermittelt der Kommissionsvertreter dem Ausschuss eine Beschlussvorlage. Die Kommission kann jedoch zunächst unabhängig von der Stellungnahme des Ausschusses die von ihr beabsichtigten Maßnahmen erlassen. Weichen diese jedoch von der Stellungnahme des Ausschusses ab, muss die Kommission dies unverzüglich dem Rat mitteilen. Der Rat hat dann die Möglichkeit, innerhalb einer im

<sup>10</sup> Beschluss des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 184/23 vom 17. Juli 1999).

<sup>11</sup> Ausführlich zur Entwicklung der Komitologie C. Demmke, E. Eberharter, G. Schaefer, A. Türk: *The History of Comitology*, in: R. Pedler, G. Schaefer (Hrsg.): *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht 1996.

<sup>12</sup> A. Töller: *Die Implementierung europäischer Politik durch Ausschüsse: Zur Funktionsweise und politikwissenschaftlichen Relevanz der Komitologie*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1999, S. 333 f. Jüngste Untersuchungen sprechen von 1352 Ausschüssen; vgl. *Wirtschaftswoche*, Nr. 19, 1.5. 2003, S. 19.

<sup>13</sup> J. Falke: *Komitologie – Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung*, in: C. Joerges, J. Falke (Hrsg.): *Das Ausschusswesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*, Baden-Baden 2000, S. 44 f.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 43–49.

<sup>15</sup> Daneben gibt es zwei Verfahren für Entscheidungen über außenwirtschaftliche Schutzmaßnahmen, die hier nicht weiter behandelt werden. Siehe auch M. Hauschild, a.a.O.

<sup>16</sup> Obwohl sich die Zusammensetzung der Ausschüsse in den drei Verfahren nicht unterscheidet, spricht man in Abhängigkeit vom gewählten Verfahren auch von *Regelungsausschüssen*, *Verwaltungsausschüssen* bzw. *Beratenden Ausschüssen*. Dies ist jedoch insofern irreführend, als dieselben Ausschüsse je nach Materie, über die sie zu befinden haben, als Verwaltungs- und als Regelungsausschüsse zusammentreten. Vgl. J. Falke, a.a.O., S. 80.

Basisrechtsakt vorgegebenen Frist von maximal drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss zu fassen.

- **Beratungsverfahren.** Beim Beratungsverfahren kann der Ausschuss nach Unterbreitung eines Vorschlags durch den Vertreter der Kommission eine Stellungnahme abgeben. Die Kommission kann jedoch die von ihr geplanten Maßnahmen unabhängig von der Stellungnahme des Ausschusses erlassen. Sie ist lediglich aufgefordert, die Stellungnahme so weit wie möglich zu berücksichtigen und den Ausschuss hierüber zu unterrichten. Das Beratungsverfahren beschränkt die Mitwirkung der Mitgliedstaaten am stärksten.

### Komitologie im Prinzipal-Agenten-Ansatz

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz erlaubt es, Beauftragungsverhältnisse zu analysieren sowie etwaige Steuerungsprobleme und Lösungsmöglichkeiten für dieselben aufzuzeigen. Auf die Komitologie kann er in verschiedener Hinsicht angewendet werden. Eine erste sieht den Rat als den Prinzipal, der die Kommission als Agent mit dem Erlass von Durchführungsverordnungen beauftragt, weil er selbst nicht über die entsprechenden Ressourcen dafür verfügt. Die Kontrolle der Kommission wird nicht nur durch die für Prinzipal-Agenten-Beziehungen üblichen Informationsasymmetrien und Interessenunterschiede erschwert, sondern auch dadurch, dass die Kontrolle der Kommission für die einzelnen Regierungen ein öffentliches Gut ist. Es ist daher mit einem suboptimalen Kontrollniveau zu rechnen<sup>17</sup>. Zusätzlich erweitern die Entscheidungsverfahren im Rat die Handlungsspielräume der Kommission, insbesondere wenn eine Ratsentscheidung nicht nur eine einfache, sondern eine qualifizierte Mehrheit oder gar Einstimmigkeit erfordert<sup>18</sup>. Vor diesem Hintergrund ist es für den Rat rational, die Ausschüsse als Aufseher (Supervisor) einzusetzen. Indem Kommissionsvertreter und mitgliedstaatliche Vertreter im Ausschuss zusammenarbeiten, werden Informationsasymmetrien reduziert.

Im Verwaltungs- und Regelungsverfahren haben die Ausschüsse „Gatekeeper-Funktion“<sup>19</sup>: Wenn mehr-

heitlich Bedenken an einem Verordnungsentwurf der Kommission bestehen, können die mitgliedstaatlichen Vertreter im Ausschuss die Einschaltung des Rates ermöglichen (Verwaltungsverfahren) bzw. erzwingen (Regelungsverfahren). In der Regel ist die Kommission aufgrund dieser Funktion bemüht, bereits im Vorfeld konsensfähige Vorschläge zu präsentieren, so dass es in den seltensten Fällen tatsächlich zu einer Beschlussfassung im Rat kommt. Die Komitologie erscheint in dieser Perspektive als mehr oder weniger gelungenes Instrument der Kontrolle der Kommission durch den Rat.

Eine zweite, verfassungsökonomische Sichtweise auf die Komitologie geht von den Bürgern als Prinzipalen aus. Diese wählen Parlamente auf mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene. Das Parlament auf mitgliedstaatlicher Ebene kontrolliert die mitgliedstaatliche Regierung, das Europäische Parlament ist laut EG-Vertrag mit der Kontrolle der Europäischen Kommission betraut. Handlungen der Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat unterliegen für die Bürger einem doppelten Prinzipal-Agenten-Problem. Die von ihnen (ab-)wählbaren Abgeordneten (Agent 1) benennen die Regierung (Agent 2). Deren Handlungen sind jedoch im Bereich der Außenpolitik schwer überprüfbar<sup>20</sup>.

Insbesondere sind die Regierungen in der Lage, im Rahmen von internationalen Organisationen oder bei Staatenbünden wie der Europäischen Union die Regelordnung für das politische Handeln selbst zu bestimmen und so die Kontrollmöglichkeiten von Parlamenten und Öffentlichkeit gezielt zu reduzieren<sup>21</sup>. Dies wird am nicht-öffentlichen Charakter der Sitzungen sowie an der mangelnden Publizität der Teilnehmer und der Ergebnisse deutlich, die die Kontrollmöglichkeit durch Parlamente und Öffentlichkeit einschränken. Wie die ökonomische Theorie der Integration gezeigt hat, besteht aufgrund dieser zusätzlichen Freiräume auf europäischer Ebene für die Regierungen der Mitgliedstaaten ein Interesse, Politikbereiche auf europäischer, statt auf mitgliedstaatlicher Ebene zu regeln, und sie so der Kontrolle durch die Prinzipale

<sup>17</sup> B. Frey: The Public Choice View of International Political Economy, in: R. Vaubel, T. Willett (Hrsg.): The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach. Boulder/Colorado 1991, S. 7–26.

<sup>18</sup> Dazu B. Steunenberg: Agent discretion, regulatory policymaking, and different institutional arrangements, in: Public Choice 86, 1996, S. 309–339.

<sup>19</sup> D. Schmidtchen, B. Steunenberg: Comitology and the Legislator's Dilemma. On the Architecture of Decisionmaking in the European Union, in: M.J. Holler et al. (Hrsg.): The Political Economy of Institutional Evolution, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 21. Band, Tübingen 2003, S. 3.

<sup>20</sup> L. Gerken, J. Märkt, G. Schick, A. Renner: Eine freiheitliche supranationale Föderation. Zur Aufgabenverteilung in Europa, Baden-Baden 2002, S. 115 f.

<sup>21</sup> Zur Problematik der Regelwahl durch die politischen Akteure C.B. Blankart: Bewirken Referendum und Volksinitiative einen Unterschied in der Politik? in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Band 3, 1992, S. 512; sowie G. Schick: Doppelter Föderalismus in Europa. Eine verfassungsökonomische Untersuchung, Frankfurt/Main 2003, S. 126–128.

<sup>22</sup> R. Vaubel: A Public Choice Approach to International Organization, in: Public Choice, 51, 1986, S. 39–57; sowie ders.: The Political Economy of Centralization and the European Community, in: Public Choice, 81, 1994, S. 141–190.

zu entziehen<sup>22</sup>. Dieses Kontrollproblem verschärft sich für die Vertreter der mitgliedstaatlichen Verwaltungen in den Komitologie-Ausschüssen, die dem Parlament nicht unmittelbar verantwortlich sind. Lediglich über die politische Leitung des entsprechenden Ministeriums kann hier Einfluss ausgeübt werden. So entsteht eine zusätzliche Prinzipal-Agenten-Beziehung, in der die Steuerungskraft der Parlamentswahl sich kaum noch auswirken dürfte.

In dieser Sichtweise stellt die Komitologie eine gelungene Vereinbarung der im Rat vertretenen mitgliedstaatlichen Regierungen zulasten der Prinzipale dar. Insbesondere führt die Komitologie zu einer Machtverlagerung zu Lasten derjenigen Institutionen, die aufgrund der Direktwahl durch die Bürger noch am stärksten an einer Umsetzung der Bürgerinteressen interessiert sind: der Parlamente.

Die Komitologie-Ausschüsse, die der Verwaltung zuzuordnen sind, sind weder auf der europäischen noch auf der mitgliedstaatlichen Ebene von parlamentarischen Gremien kontrollierbar. Aus verfassungsökonomischer Perspektive müsste daher, um die europäische Politik an den Interessen der Bürger als den Prinzipalen auszurichten („Bürgersouveränität“), erstens die Kontrolle der Kommission dort angesiedelt werden, wo die Bürger durch Wahl und Abwahl einen Anreiz zur Bürgerorientierung der Politik geben können: beim Europäischen Parlament<sup>23</sup>. Zweitens müsste eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene vorgenommen werden, damit nicht durch die Verflechtung zwischen beiden Ebenen die Verantwortung der Politiker verwischt wird.

Die Kontrolle durch die Bürger kann nur gelingen, wenn sie wissen, welche Politiker für welche Entscheidung verantwortlich sind. Dies ist durch die Stellung der Ausschüsse zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene nicht gesichert. Unproblematisch ist diesbezüglich lediglich das Beratungsverfahren: Da die Entscheidung eindeutig bei der Europäischen Kommission liegt und die Mitgliedstaaten nur beratend tätig werden, liegt die Verantwortung für entsprechende Politikmaßnahmen bei der Kommission.

Vergleicht man beide Prinzipal-Agenten-Ansätze zur Erklärung der Komitologie, kommen sie zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen der Rolle der Kommissi-

on: Im ersten Ansatz erscheint eine dominante Rolle der Kommission in der Komitologie als problematische Ausprägung der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Rat und Kommission. Im zweiten Ansatz ist eine dominante Rolle der Kommission im Verhältnis zu Rat und Komitologie-Ausschüssen insofern positiv zu werten, als die Kontrolle der Kommissionsarbeit über das Europäische Parlament direkter an eine Wahlentscheidung der Bürger anknüpft als die Kontrolle durch Komitologie-Ausschüsse und Rat. Zudem bleibt, insofern die Kommission verantwortlich ist, die Zuständigkeit für europäische Politik auf europäischer Ebene; die intransparente Verflechtung föderaler Ebenen wird vermieden.

### **Anforderungen an eine Reform der Komitologie**

Folgt man dem Postulat der Bürgersouveränität und damit der zweiten Perspektive, die vor allem den Bürger als Prinzipal in den Blick nimmt, ergeben sich zentrale Anforderungen an eine Reform der Komitologie. Diese zielen trotz einer Reihe von Kritikpunkten nicht auf die Abschaffung der Komitologie. Denn die enge Abstimmung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Exekutive ist erstens erforderlich, um praxisferne, inkonsistente und deshalb auch hohe Kosten verursachende Vorschriften zu vermeiden. Die mangelnde Berücksichtigung spezifischer Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten könnte zudem zu starken regionalen Unterschieden in der Wirkung europäischer Basisrechtsakte führen.

Zweitens ist das Prinzip des „government by committee“ grundsätzlich effizient. Bisher kommt die Kommission, entgegen landläufigen Vorstellungen, im Verhältnis zu ihren Aufgaben mit einem geringen Budget und wenigen Personalstellen aus. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Vollzug europäischer Politik vor Ort von den Mitgliedstaaten geleistet wird und Doppelstrukturen vermieden werden. Zum anderen kann die Kommission in den Komitologie-Ausschüssen den Sachverstand aus den mitgliedstaatlichen Regierungen sowie aus Wissenschaft und Verbänden intensiv nutzen und trägt nur die Sitzungskosten selbst<sup>24</sup>. Der Aufbau einer eigenständigen europäischen Verwaltung als Alternative zur Komitologie würde eine deutliche Vergrößerung des Beamtenapparates erfordern.

### **Erhöhung der Transparenz**

Im Zuge der verschiedenen Modifikationen der Komitologie wurden schrittweise die Informationsrechte

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu die Analyse möglicher Verfahren der parlamentarischen Mitwirkung am Erlass von Durchführungsverordnungen in B. Steuernberg, C. Koboldt, D. Schmidtchen: Beyond Comitology. A Comparative Analysis for Implementation Procedures with Parliamentary Involvement, in: P. Moser et al. (Hrsg.): Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective, Houndmills u.a.O. 2000, S. 72–98.

<sup>24</sup> Diese Verfahrensweise kommt darin zum Ausdruck, dass den etwa 30 000 Menschen, die in den Ausschüssen arbeiten, nur etwa 5300 Beschäftigte der Kommission gegenüberstehen. Vgl. J. Falke, a.a.O., S. 83.

des Parlaments und der Öffentlichkeit erhöht. Hier sind weitere Schritte erforderlich. Die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen inklusive der Nennung der von den mitgliedstaatlichen Regierungen in die jeweilige Sitzung entsandten Ausschussmitglieder sollte zur Regel werden, damit das Europäische Parlament, die mitgliedstaatlichen Parlamente sowie die interessierte Öffentlichkeit die Ausschüsse insgesamt, aber auch die einzelnen mitgliedstaatlichen Vertreter zur Verantwortung ziehen können. Dies ist insbesondere auch für die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative in den Mitgliedstaaten von großer Bedeutung. Außerdem sollten die Ausschüsse, ihrer wahren Bedeutung entsprechend, in der künftigen Verfassung erwähnt und ihre Rolle dort definiert werden.

### **Stärkung des Parlaments**

Derzeit sieht Art. 202 EGV vor, dass allein der Rat der Kommission die Kompetenzen zum Erlass von Durchführungsverordnungen überträgt. Dies führt immer wieder zu Interessenkonflikten über die Regelungstiefe von Gesetzen: Der Rat hat ein Interesse an einer möglichst geringen Regelungstiefe und damit an einer umfangreichen Ermächtigung der Kommission, weil die Mitgliedstaaten mittels der Komitologie-Ausschüsse den Erlass von Durchführungsbestimmungen durch die Kommission kontrollieren können. Das Parlament dagegen bevorzugt es, detaillierte Regelungen im Basisrechtsakt festzuschreiben, um den mitgliedstaatlichen Vertretern in den Ausschüssen und im Rat nicht wesentliche Teile der europäischen Normsetzung zu überlassen. Eine Übereinstimmung von legislativer Kompetenz und Kompetenz zur Ermächtigung und Kontrolle des Erlasses von Durchführungsbestimmungen vermeidet diesen Konflikt und die durch ihn entstehenden Ineffizienzen in der Gesetzgebung. Das Europäische Parlament sollte daher entsprechend seiner Rolle in der Gesetzgebung auch für die Ermächtigung zum Erlass und die Kontrolle von Durchführungskompetenzen mit zuständig sein.

### **Reduzierung der Verfahren**

Trotz der Reduzierung der Verfahrensvielfalt in den Beschlüssen von 1987 und 1999 gibt es nach wie vor drei verschiedene Verfahren. Außerdem bestehen die nach dem alten Komitologie-Verfahren eingesetzten Ausschüsse solange fort, wie der Basisrechtsakt unverändert Gültigkeit hat. Es gibt also nach wie vor eine große Anzahl unterschiedlicher Verfahren für den Erlass von Durchführungsverordnungen. Bisher drängt das Parlament darauf, Beratende Ausschüsse einzusetzen, keinesfalls aber Regelungsausschüsse. Der Rat bevorzugt jedoch das Regelungsverfahren

und überträgt die Mitwirkung an den Durchführungsverordnungen nur in wenigen Fällen Beratenden Ausschüssen; außerdem kann er selbst Durchführungsverordnungen erlassen. Dieser Interessenkonflikt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat überlagert häufig die inhaltliche Auseinandersetzung und führt zu Verzögerungen in den Gesetzgebungsverfahren. Durch die Festlegung eines einzigen Verfahrens für den Erlass von Durchführungsverordnungen, das auch für schon bestehende Basisrechtsakte zu übernehmen wäre, könnten diese interinstitutionellen Konflikte ganz vermieden und die Rechtsetzung effizienter gestaltet werden.

Als Verfahren zum Erlass von Durchführungsverordnungen sollte das Beratungsverfahren vorgeschrieben werden. Es hat mehrere Vorteile: Erstens kommt es beim Beratungsverfahren nicht zu einer Verwischung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Mitgliedstaaten. Das stärkt die Verantwortlichkeit politischen Handelns. Zweitens können auf diese Weise implizite Kompetenzverlagerungen zwischen den Ebenen verhindert werden. Diese werden bei der derzeitigen Regelung dadurch ermöglicht, dass in den Komitologie-Ausschüssen Vertreter der Mitgliedstaaten Einfluss auf die europäische Normsetzung ausüben und so die Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene unklar wird. Drittens wird die derzeit insbesondere in Verwaltungs- und Regelungsausschüssen praktizierte „virtuelle Trennung“ von Beratung, an der auch sonstige Sachverständige und Verbandsvertreter teilnehmen, und Beschlussfassung beim Beratungsverfahren überflüssig. Viertens spielt beim Beratungsverfahren das Legitimationsproblem keine Rolle, das dadurch entsteht, dass vor allem kleinere Mitgliedstaaten teilweise nicht Regierungsvertreter, sondern andere Experten in die Ausschüsse entsenden. Fünftens kommt es, wenn die Ausschüsse nur beratend tätig sind, weder zu politischen Tauschgeschäften, in denen wichtige Sachaspekte verloren gehen, noch zu zeitaufwendigen Beschlussverfahren zwischen mehreren europäischen Institutionen.

Ein Nachteil des Beratungsverfahrens könnte zum einen darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten einen aus ihrer Sicht ungeeigneten oder verwaltungsaufwendigen Durchführungsbeschluss der Kommission nicht verhindern können. Dann bestünde die Gefahr, dass die europäische Ebene bei ihren Entscheidungen Belastungen der Mitgliedstaaten in Kauf nimmt. Diesem Problem kann jedoch der Rat bereits im Gesetzgebungsverfahren Rechnung tragen, indem er im Basisrechtsakt bestimmte Anforderungen an die Durchführungsverordnungen festschreibt. Zum anderen könnte

der Machtzuwachs der Kommission kritisiert werden: Dieser ist jedoch nur aus der Sicht der mitgliedstaatlichen Regierungen und ihrer Verwaltungen, nicht aber aus Sicht der Bürger problematisch.

### **Bindung an das Subsidiaritätsprinzip**

Während im Bereich der Gesetzgebung dem Grundsatz des subsidiären Handelns eine zentrale Bedeutung zukommt (Art. 5 Satz 2 EGV), ist dieser Grundsatz im Bereich der Komitologie nur unzureichend geregelt. In Art. 202 EGV wird schlicht verfügt, dass der Rat der Kommission die Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Rechtsakte überträgt. Nicht geregelt ist, in welchen Fällen dem Rat gegenüber den Mitgliedstaaten überhaupt Durchführungsbefugnisse zustehen. Vom Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten, der das Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf das Verwaltungshandeln in der Europäischen Union widerspiegelt, hat die Regierungskonferenz von Amsterdam den gesamten Bereich der Komitologie ausdrücklich ausgenommen. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Rat unabhängig davon, ob überhaupt ein Bedürfnis für eine europaweit einheitliche Regelung besteht, Durchführungsverordnungen veranlasst.

Im Interesse einer bürgernahen Verwaltung sollte es nur dann zu europaweit einheitlichen Durchführungsbestimmungen kommen, wenn eine solche gemeinschaftsweite Regelung auch zwingend erforderlich ist. Andernfalls sollten Durchführungsbestimmungen von den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung und gemäß ihren eigenen Verfahren beschlossen werden<sup>25</sup>. Die im Bereich der Gesetzgebung vorgesehene strikte Bindung an das Subsidiaritätsprinzip sollte daher auf das Komitologie-Verfahren übertragen werden.

### **Komitologie im Verfassungsentwurf**

Der Entwurf des Europäischen Konvents für eine europäische Verfassung enthält neben einer Reform der europäischen Institutionen und der europäischen Kompetenzordnung auch eine Neuregelung des Komitologie-Verfahrens. Dessen wichtigste Neuerung ist zweifellos, dass das Europäische Parlament in Bezug auf die Komitologie künftig dem Rat gleichberechtigt sein wird. Das gilt zum einen für die Ausgestaltung der Verfahren zum Erlass und zur Kontrolle von Durchführungsverordnungen, zum anderen für die Übertragung der Durchführungsbefugnisse auf die Kommission. Legislativkompetenz und Kompetenz zur Ermächtigung und Kontrolle von Durchführungsbestimmungen

<sup>25</sup> So ist es z.B. im Bereich der Rechtsangleichung im Regelfall ausreichend, wenn den Mitgliedstaaten Art und Umfang der angestrebten Harmonisierung vorgegeben wird.

stimmen also überein. Dies vermeidet die geschilderten Interessenskonflikte und Ineffizienzen in der Gesetzgebung.

Des Weiteren ist im Konventsentwurf ausdrücklich die Verabschiedung eines neuen „Komitologie-Beschlusses“, also einer neuen Verfahrensordnung für die Komitologie-Ausschüsse, vorgesehen. Dies lässt darauf hoffen, dass in Zukunft die Zahl der Verfahrensarten weiter begrenzt wird. Eine Verständigung auf das Beratungsverfahren – wie hier vorgeschlagen – ist jedoch unwahrscheinlich, weil damit der Einfluss der Regierungen gemindert würde.

Vorgesehen ist weiter, dass der europäische Gesetzgeber künftig nur dann Durchführungsbefugnisse auf die Kommission übertragen kann, wenn ein „Bedürfnis“ für europaweit einheitliche Durchführungsbedingungen besteht. Gegenüber der oben dargestellten bisherigen Rechtslage stellt diese Bindung des europäischen Gesetzgebers an eine „Bedürfnisklausel“ zweifellos einen Fortschritt da. Gleichwohl bleibt der Entwurf hier auf halbem Wege stehen. Vor dem Hintergrund paralleler Erfahrungen in Deutschland<sup>26</sup> sollte zum einen die vorgesehene „Bedürfnisklausel“ zu einer „Erforderlichkeitsklausel“ ausgebaut werden. Hierdurch würde eine präzisere und schärfere Abgrenzung der Zuständigkeiten ermöglicht. Zum anderen sollte möglichst die Justitiabilität der Regelung sichergestellt werden. Nur wenn der Europäische Gerichtshof die Erforderlichkeit einer gemeinschaftsweiten Durchführungsverordnung kontrollieren kann, ist eine konsequente Beachtung der Klausel garantiert.

Trotz der genannten Unvollkommenheiten stellt der Konventsentwurf in Bezug auf die Verfahren zum Erlass und zur Kontrolle von Durchführungsverordnungen folglich insgesamt einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Status quo dar. Weil die Bedeutung der Komitologie im Institutionengefüge in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt ist, wurde dieser Fortschritt bisher in der Diskussion über die Ergebnisse des Konvents fast völlig übersehen. Eine umfassende Bewertung des Verfassungsentwurfs sollte jedoch diesen Fortschritt nicht unbeachtet lassen.

<sup>26</sup> Bis zum Jahr 1994 verwies Art. 72 Abs. 2 GG als zentrales Kriterium zur Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes und der Länder ebenfalls auf ein schlichtes „Bedürfnis“ nach einer bundesgesetzlichen Regelung. Da ein einfaches „Bedürfnis“ nach einer bundeseinheitlichen Regelung unschwer zu begründen ist (vgl. C. Degenhart, in: M. Sachs (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Auflage, München 2002, Art. 72 GG, Rn. 6–9), führte diese Klausel im Laufe der Jahre zu einer unverhältnismäßigen Ausweitung der Bundesgesetzgebung zu Lasten der Länder. Im Zuge der Verfassungsreform von 1994 wurde die Klausel daher verschärft und eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes unter die qualifizierte Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ einer bundeseinheitlichen Regelung gestellt.