

Daniel Scharf

Das Komitologieverfahren
nach dem Vertrag von
Lissabon
– Neuerungen und
Auswirkungen auf die
Gemeinsame Handelspolitik

Heft 101

Dezember 2010

**Das Komitologieverfahren
nach dem Vertrag von Lissabon
– Neuerungen und Auswirkungen auf die
Gemeinsame Handelspolitik**

Von

Daniel Scharf

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Assessor Daniel Scharf, LL.M.oec., ist Absolvent des Studiengangs Master of Business Law and Economic Law am Institut für Wirtschaftsrecht der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christian Tietje/Gerhard Kraft/Matthias Lehmann (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 101

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1612-1368 (print)

ISSN 1868-1778 (elektr.)

ISBN 978-3-86829-308-1

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter den Adressen:

www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/publikationen.html

www.jura.uni-halle.de/telc/publikationen.html

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06099 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149/-55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung	5
B. Begriff und Funktion der Komitologie	6
C. Historischer Abriss der Komitologie	7
I. Die ersten Komitologieausschüsse und der Komitologiebeschluss von 1987	7
II. Der Komitologiebeschluss von 1999	9
III. Das Komitologieverfahren nach der Reform von 2006	11
1. Das Beratungsverfahren	12
2. Das Verwaltungsverfahren	12
3. Das Regelungsverfahren	13
4. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle	13
IV. Zwischenfazit.....	14
D. Die Neuerungen im Vertrag von Lissabon	15
I. Überblick.....	15
1. Gesetzgebungsakte	15
2. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter	16
II. Delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV).....	17
1. Die Regelungen des Art. 290 Abs. 1 AEUV	17
2. Bedingungen der Befugnisübertragung nach Art. 290 Abs. 2 AEUV	18
III. Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV)	19
IV. Verhältnis zwischen Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV	21
V. Einbindung des Komitologieverfahrens in die neue Rechtslage	22
1. Delegierte Rechtsakte gem. Art. 290 AEUV	23
2. Durchführungsrechtsakte i.S.d. Art. 291 AEUV	24
a) Der ursprüngliche Entwurf KOM(2010) 83 vom März 2010	24
b) Bewertung.....	26
c) Die Entschließung des Parlaments vom 16. Dezember 2010	27
d) Bewertung.....	30
E. Die Komitologie in der Gemeinsamen Handelspolitik.....	32
I. Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon	32
II. Die neuen Rechtsgrundlagen der Gemeinsamen Handelspolitik	33
III. KomitologieVO v. 16.12.2010 und Folgen für die Gemeinsame Handelspolitik.....	35
F. Fazit	38
Schrifttum	40

A. Einleitung

Das Komitologieverfahren als Bestandteil des Rechtsetzungsprozesses der Europäischen Union wird als intransparenter und komplizierter Bereich des Rechts der Europäischen Union angesehen. Dessen Bedeutung und Funktion im europäischen Gesetzgebungsverfahren dürfen aber nicht unterschätzt werden. Denn das Komitologieverfahren mit seinen verschiedenen Ausschüssen kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Kommission als Exekutivorgan der Union die durch den Unionsgesetzgeber geschaffenen Rechtsakte durchführt, also selbständig Durchführungsvorschriften und damit neues geltendes Recht setzt. So erließ die Kommission im Jahre 2005 beispielsweise 2654 verschiedene Durchführungsmaßnahmen (d.h. Rechtsakte oder Verwaltungs- und Finanzierungsbeschlüsse).¹ Seit den 60er Jahren hat die Kommission mehr als 80.000 solcher Maßnahmen erlassen, von denen sich 2006 noch etwa 12.000 in Kraft befanden. Diesen Durchführungsmaßnahmen der Exekutive stehen lediglich ca. 10.500 vom Gesetzgeber verabschiedete EG-Basisrechtsakte (Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen) gegenüber², so dass insgesamt ein starkes Übergewicht der exekutiven Tätigkeit der Kommission gegenüber der legislativen Tätigkeit von Rat und Parlament gegeben ist. Dies erscheint bedenklich, zumal diese besondere Form der Rechtsetzung wegen vielfach vorgeworfenen Demokratiedefizits und der daraus folgenden Dominanz der Exekutive auf EU-Ebene starker Kritik ausgesetzt war.

Der Vertrag von Lissabon statuiert nunmehr eine Unterscheidung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten und nimmt damit eine komplette Neuordnung der Rechtssetzungsbefugnisse der Kommission vor. Die vom Europäischen Parlament am 16. Dezember 2010 angenommene Entschließung zu einer neuen Komitologieverordnung (Art. 294 Abs. 4 AEUV) legt hierfür, aufbauend auf entsprechend Vorschlägen der EU-Kommission und in Absprache mit dem Rat, das neue Verfahren zur Kontrolle der Kommission beim Erlass von Durchführungsrechtsakten fest und führt zu einer weitreichende Reform des Komitologieverfahrens.³ Die neue Komitologieverordnung in der jetzt vorliegenden textlichen Fassung wird am 1. März 2011 in Kraft treten.⁴ Diese höchst aktuelle Entwicklung soll zum Anlass genommen werden, das Komitologieverfahren in seiner Entwicklung zu beleuchten und einen Ausblick auf die Neuerungen der Komitologieverordnung 2011 zu geben. Dazu soll nach einer kurzen Begriffsbestimmung zunächst die Funktion des Komitologieverfahrens

¹ Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2005 vom 09. August 2006, KOM (2006) 446 endgültig.

² So *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (568).

³ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD)).

⁴ Präambel 4. Spiegelstrich: „in Kenntnis der vom Vertreter des Rates mit Schreiben vom 1. Dezember 2010 gemachten Zusage, den Standpunkt des Parlaments gemäß Artikel 294 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu billigen“.

rens beleuchtet werden. In einem zweiten Schritt wird dann die historische Entwicklung dieses Exekutivrechtsetzungsverfahrens im Kontext der jeweiligen Komitologiebeschlüsse erläutert. Daran anschließend werden die Neuerungen des Vertrages von Lissabon mit ihren Auswirkungen auf das Komitologieverfahren unter Beachtung der zu erwartenden Komitologieverordnung dargestellt. Abschließend bleibt zu untersuchen, wie diese Form der Rechtsetzung durch die Kommission am Beispiel der Gemeinsamen Handelspolitik funktioniert und welche Folgen der Vertrag von Lissabon auf dieses Rechtsgebiet haben wird. Eine Zusammenfassung schließt den Beitrag ab.

B. Begriff und Funktion der Komitologie

Der vom französischen „comite“ (= Ausschuss) abgeleitete Begriff „Komitologie“ bezeichnet ein Netzwerk verschiedener Ausschüsse (z.B. Landwirtschaft- oder Umweltausschuss) und ist als eine Art von Ausschusswesen der Europäischen Union zu verstehen. Mit Hilfe dieser verschiedenen Ausschüsse unterstützt wiederum die Kommission die Durchführung der sog. EU-Basisrechtsakte, d.h. der durch den Unionsgesetzgeber geschaffenen Rechtsakte.⁵ Dabei umfasst der Begriff „Durchführung“ sowohl die Verabschiedung von (Durchführungs-)Vorschriften im Sinne generell-abstrakter Regelungen als auch den Erlass individueller Rechtsakte.⁶ In jedem Fall handelt es sich bei den durch das Komitologieverfahren erlassenen europarechtlichen Regeln aber um solche, die zwar keinen Gesetzescharakter haben, gleichwohl EU-weit verbindlich sind.

Die jeweiligen Ausschüsse sind dabei aber nicht mit Europaabgeordneten, sondern mit Vertretern der Mitgliedstaaten, zumeist entsandte Experten der Regierungen, und einem Vertreter der Kommission besetzt. Zwar kontrollieren damit die Mitgliedstaaten in den Ausschüssen die Durchführungsbeschlüsse der Kommission.⁷ Gleichwohl dient die Komitologie nicht nur der Kontrolle, sondern unterstützt die Kommission auch bei der Durchführung von Rechtsakten. Denn als Mitglieder dieser Ausschüsse liefern die Experten der nationalen Parlamente dem Exekutivorgan Fachwissen.⁸ Ziel der Beteiligung von Ausschüssen ist es somit, Detailfragen zu klären, die nach Erlass eines neuen Basisrechtsaktes durch den Rat und das Parlament offen geblieben sind und die auch die Kommission wegen ihres beschränkten Verwaltungsapparates sowie Personal- und Ressourcenmangels nicht zeitnah klären kann.⁹ Insofern findet eine Institutionalisierung von Wissen und Ressourcen in den Ausschüssen der jeweiligen Fachbereiche statt¹⁰ und ermöglicht der Kommission auf diesem Weg, effektiv auf Probleme zu reagieren.

⁵ *Haibach*, VerwArchiv 90 (1999), 98 (99).

⁶ *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567.

⁷ *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 11 Rn. 24.

⁸ Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vom 11.12.2002, KOM (2002) 719 endgültig, 4.

⁹ *Falke*, in: Joerges/Falke (Hrsg.), Ausschusswesen der EU, 43 (51); *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 11 Rn. 25.

¹⁰ So *Neuhold*, Das Europäische Parlament im Rechtsetzungsprozess der EU, 196 f.

Die Einbindung der Adressaten ihrer Politik hat für die Kommission zudem zur Folge, dass der spätere Vollzug der Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erleichtert wird.¹¹ Denn durch die Ausschüsse werden die entsandten nationalen Vertreter, welche die betreffenden Maßnahmen zumeist anwenden und umsetzen müssen, in den Entwicklungsprozess der Durchführungsmaßnahmen eingebunden. Dies wiederum fördert auch die mitgliedstaatliche Akzeptanz.¹²

Im Ergebnis wird somit durch die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission und durch die Einbindung von Ausschüssen in den Entwicklungsprozess das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren effizient entlastet. Darüber hinaus befassen sich mit diesen zumeist nicht wesentlichen, gleichwohl sehr speziellen Detailregelungen von den Regierungen der Mitgliedstaaten entsandte Experten. Dies führt letztlich auch zu einem schnelleren Erlass der jeweiligen Durchführungsmaßnahme.¹³

C. Historischer Abriss der Komitologie

I. Die ersten Komitologieausschüsse und der Komitologiebeschluss von 1987

Die ersten Komitologieausschüsse wurden bereits 1961/62 im Agrarbereich geschaffen, nachdem man bei der Verwaltung von Gemeinsamen Marktorganisationen erkannte, dass zahlreiche und komplexe Detailregelungen zu klären waren und der Rat dies auch wegen fehlender personeller Ausstattung nicht selbst leisten konnte.¹⁴ Daher bildete man Ausschüsse aus Vertretern der Mitgliedstaaten, deren Aufgabe darin bestand, die Kommission bei der zu treffenden Maßnahme zu unterstützen.¹⁵ Diese Einbindung mitgliedstaatlicher Ressourcen bei der Erarbeitung vor allem komplexer Regelungen bewährte sich dabei derart, dass die zunächst nur provisorisch eingerichteten Ausschüsse auch in anderen Rechtsbereichen eingesetzt und das Komitologieverfahren damit in immer zunehmenden Maße bei der Schaffung von Durchführungsvorschriften beteiligt wurde.¹⁶

Obleich dieser Erfolge waren das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten den Komitologieausschüssen und den damit verbundenen Exekutivtätigkeiten der Kommission gegenüber skeptisch eingestellt. Man befürchtete eine Verletzung des Aufsichtsrechts des Parlaments gegenüber der Kommission und kritisierte die Intransparenz des Ausschusswesens.¹⁷ Zudem bemängelte das Parlament die unzureichende demokratische Legitimation des Komitologieverfahrens, da die Ausschüsse nicht mehr

¹¹ Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vom 11.12.2002, KOM (2002) 719 endgültig, 4.

¹² *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 11 Rn. 25; *König*, in Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, 110.

¹³ *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (568).

¹⁴ *Beer*, EuZW 2010, 201.

¹⁵ Hierzu ausführlich *Demmke/Haibach*, DÖV 1997, 710 f.

¹⁶ *Riedel*, EuR 2006, 512 (523).

¹⁷ *Demmke/Haibach*, DÖV 1997, 710 (711).

nur reine Verwaltungsmaßnahmen, sondern zunehmend quasi-legislative Maßnahmen erließen und damit faktisch als Gesetzgeber agierten, mithin dadurch auch das Gewaltenteilungsprinzip verletzt hätten.¹⁸ Diese Kritik blieb jedoch zunächst ungehört. Vielmehr hatte sich im Laufe der Zeit eine unüberschaubare Vielzahl von Ausschussverfahren in den verschiedenen Rechtsbereichen gebildet. Dies wurde auch durch den mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987 neu geschaffenen Art. 145 3. Anstrich EGV a.F. gefördert, wonach der Rat grundsätzlich verpflichtet war, der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt, zu übertragen. Damit wurde zwar nun die schon bislang praktizierte Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission primärrechtlich geregelt. Gleichwohl fehlte wegen der Vielfalt der angewandten Ausschussverfahren eine Systematisierung und Ordnung der allgemein gültigen Verfahrenstypen.

Dies geschah mit Beschluss des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, dem sog. Komitologiebeschluss 1987.¹⁹ Dieser schuf erstmalig eine einheitliche Grundstruktur des Komitologieverfahrens, indem er die Vielzahl von Ausschussverfahren in den verschiedenen Rechtsbereichen auf drei Ausschusstypen reduzierte.²⁰ Denn Art. 2 des Beschlusses sah nur noch Beratende Ausschüsse (Verfahren I) als reine Konsultativorgane, Verwaltungsausschüsse (Verfahren II) und Regelungsausschüsse (Verfahren III), die bislang vor allem im Rahmen der Anpassung der Richtlinien an den technischen Fortschritt Verwendung gefunden hatten, vor. Diese drei Ausschusstypen setzten sich jeweils aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führte. Darüber hinaus enthielt Art. 3 des Beschlusses ein Verfahren für Schutzmaßnahmen.²¹ Im Ergebnis richtete sich damit die Art und Weise, nach welcher der Ausschuss, der Rat und das Parlament auf die Maßnahmen der Kommission Einfluss nehmen konnten, nunmehr nach einem festgelegten Typenzwang der jeweils anzuwendenden Komitologieverfahren.

Der Komitologiebeschluss selbst war in der Normenhierarchie der europarechtlichen Rechtsquellen zwischen dem Primärrecht und den Sekundärrechtsakten angesiedelt und als eine „interne Standardisierung zum Gebrauch bei der Normsetzungsarbeit der Gemeinschaftsorgane“ zu verstehen.²² Aus dieser den sonstigen Sekundärrechtsakten gegenüber höheren Stellung folgte zudem, dass sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Festlegung des jeweiligen Komitologieausschussverfahrens in den einzelnen Sekundärrechtsakten an die Vorgaben des Typenzwangs im Komitologiebeschluss halten musste. Abweichungen hiervon waren insoweit nur bei den im Komitologiebeschluss selbst bestimmten Ausnahmefällen möglich.²³

¹⁸ So *Petersen/Hefß*, ZUR 2007, 567 (569); ebenso *Scheel*, ZEuS 2006, 521 (524).

¹⁹ Siehe Beschluss 87/373/ EWG des Rates vom 13. Juli 1987.

²⁰ *Hauschild*, ZG 1999, 248 (249); zu den drei Ausschusstypen siehe auch *Grams*, KritV 78 (1995), 112 (115 f.); *Mensching*, EuZW 2000, 268.

²¹ *Hauschild*, ZG 1999, 248 (249); *Falke*, in: Joerges/Falke (Hrsg.), Ausschusswesen der EU, 43 (57).

²² So *Falke*, in: Joerges/Falke (Hrsg.), Ausschusswesen der EU, 43 (56 f.).

²³ *Tichy*, ZfRv 2000, 134 (135).

Darüber hinaus stand der Beschluss von 1987 seit seiner Verabschiedung sehr stark in der Kritik.²⁴ Diese richtete sich im Falle der Kommission gegen das Regelungsausschussverfahren, weil hierbei der Rat mit einfacher Mehrheit die Möglichkeit hatte, einen Durchführungsvorschlag der Kommission abzulehnen.²⁵ Das Europäische Parlament, dem nach dem Beschluss keinerlei Beteiligungsrechte an dem Ausschussverfahren zukamen, erhob sogar Nichtigkeitsklage gegen den Komitologiebeschluss vor dem Europäischen Gerichtshof, welche jedoch als unzulässig zurückgewiesen wurde.²⁶ Mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags am 01. November 1993 verstärkte sich diese Kritik sogar. Denn durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189 b EGV a.F.) wurde das Parlament bei diesem Gesetzgebungsverfahren dem Rat als Gesetzgeber gleichgestellt. Insoweit forderte das EP bei Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen wurden, auch hinsichtlich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen eine Mitzuständigkeit neben dem Rat.²⁷

II. Der Komitologiebeschluss von 1999

Die starke Kritik zum Anlass nehmend, wurde der Beschluss von 1987 letztlich aufgehoben und durch einen neuen Komitologiebeschluss aus dem Jahre 1999 ersetzt.²⁸ Ziele dieser Neuregelung waren insbesondere eine stärkere Einbeziehung des Parlaments in den Fällen, in denen der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren erlassen worden war, und die Verbesserung der Transparenz des Ausschusswesens.²⁹ Darüber hinaus diente der Beschluss der Vereinfachung der einzelnen Komitologieverfahren.³⁰

Inhaltlich wurden wiederum mit den fast gänzlich unverändert gebliebenen Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsverfahren drei Arten von Komitologieverfahren festgeschrieben, mithin ebenfalls ein Typenzwang statuiert.³¹ Diese Ausschüsse setzten sich wie schon im Beschluss von 1987 aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und standen unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission, der ihnen Entwürfe der zu treffenden Maßnahmen unterbreitete.³² Anders als im ursprünglichen Beschluss, wurden 1999 diese Verfahren aber näher benannt und „im Interesse einer größeren Kohärenz und Vorhersehbarkeit“ unverbindliche Kriterien zur Ermittlung

²⁴ Zur Kritik insgesamt *Mensching*, EuZW 2000, 268 (269).

²⁵ *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 11 Rn. 26.

²⁶ EuGH Rs. 302/87, *EP/Rat*, Slg. 1988, 5615; dazu auch *Hauschild*, ZG 1999, 248 (249); *Streinz*, Europarecht, Rn. 524.

²⁷ *Demmke/Haibach*, DÖV 1997, 710 (712); darüber hinaus ausführlich zum Modus vivendi vom 20. Dezember 1994 zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission betreffend die Maßnahmen zur Durchführung der nach dem Verfahren des Art. 189 b EGV erlassenen Rechtsakten siehe *Falke*, in: Joerges/Falke (Hrsg.), Ausschusswesen der EU, 43 (98).

²⁸ Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse

²⁹ *König*, in Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, 111.

³⁰ *Tichy*, ZfRv 2000, 134 (137).

³¹ Zu den Verfahren im Einzelnen *ibid.*, 134 (138 f.).

³² *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 11 Rn. 33.

des einschlägigen Verfahrens aufgestellt.³³ Damit legte der Rat (bzw. zusammen mit dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren) zum einen im Basisrechtsakt fest, ob die Durchführung durch die Kommission einem Verfahren nach dem Komitologiebeschluss unterlag und zum anderen, welches der Ausschussverfahren anzuwenden war.³⁴ Darüber hinaus enthielt Art. 6 des Komitologiebeschlusses ein Verfahren bei Erlass von Schutzmaßnahmen, das aber kein Ausschussverfahren in obigem Sinne bildete. Auch wurde die Transparenz des Komitologieverfahrens im Sinne einer Unterrichtung der Öffentlichkeit verbessert. Denn Art. 7 Abs. 2 des Komitologiebeschlusses dehnte die für die Kommission geltenden Grundsätze und Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten auch auf die Ausschüsse aus³⁵ und Art. 7 Abs. 4 des Beschlusses statuierte explizite Veröffentlichungspflichten über die eingesetzten Ausschüsse in einem Jahresbericht.

Dem Europäischen Parlament wurde das Recht zugestanden, Durchführungsmaßnahmen von Basisrechtsakten, die dem Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGV a.F. (ex Art. 189 b EGV a.F.) unterlagen, mit der Begründung zurückzuweisen, dass die Kommission hierbei ihre Durchführungsbefugnisse überschritten habe (sog. *Ultra-Vires-Kontrolle* des Art. 8 des Komitologiebeschlusses).³⁶ In diesem Fall musste die Kommission ihren Entwurf überarbeiten und konnte einen geänderten Entwurf unterbreiten oder Rat und Parlament einen gänzlich neuen Gesetzgebungsakt vorschlagen. Gleichwohl das Parlament durch Art. 8 des Beschlusses zwar damit nicht das Recht erhielt, den Inhalt der Durchführungsmaßnahme mitzugestalten, verfügte es zumindest nun über ein Kontrollrecht hinsichtlich der zu erlassenen Rechtsakte.³⁷ Zudem verpflichtete Art. 7 Abs. 3 des Beschlusses die Kommission, das Parlament regelmäßig über die Arbeiten der Ausschüsse zu informieren und hierzu alle vorgelegten Entwürfe und Niederschriften der Ausschusssitzungen zu übermitteln.

Damit brachte im Ergebnis der Komitologiebeschluss von 1999 eine teilweise Stärkung der Rechte des Parlaments. Doch trotz dieser Verbesserungen stand das Komitologieverfahren, das im EG-Vertrag nicht vorgesehen, aber rein quantitativ für den größten Teil der Rechtsetzung verantwortlich war³⁸, weiterhin stark in der Kritik. Denn zum einen wurde in der Folgezeit im Finanzdienstleistungssektor, in dem sich die Marktgegebenheiten besonders schnell änderten, das sog. *Lamfalussy-Verfahren* eingeführt, welches der Kommission in einer Art beschleunigten Komitologieverfahrens außergewöhnlich weit gehende Durchführungsbefugnisse zugestand.³⁹ Zum anderen vermochte es das Parlament nur sehr selten, mit der ihm eingeräumten Möglichkeit der *Ultra-Vires-Kontrolle* einen Erfolg zu verbuchen.⁴⁰ Zudem hatte es nach wie vor nur eine geringe Einflussmöglichkeit auf die zu erlassenden Durchführungsmaßnahmen, weshalb insbesondere die mangelnde demokratische Legitimation der

³³ Erwägungsgrund 5 des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999.

³⁴ *Streinz*, Europarecht, Rn 526; *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 11 Rn. 30.

³⁵ *Sobotta*, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der EU, 235.

³⁶ *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (569).

³⁷ *König*, in Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, 112.

³⁸ Vgl. hierzu *v. Bogdandy/Bast/Artdt*, ZaöRV 62 (2002), 77 (140).

³⁹ Zu den Einzelheiten des Lamfalussy-Verfahrens vgl. *Schmolke*, NZG 2005, 912 ff.

⁴⁰ *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (569).

Delegationsrechtsakte sowie die allgemeine Unübersichtlichkeit des Komitologieverfahrens weiterhin bemängelt wurden.⁴¹

III. Das Komitologieverfahren nach der Reform von 2006

Dem ständigen Druck des Europäischen Parlaments auf verstärkte Kontrollrechte im Komitologieverfahren nachgebend, wurde im Jahr 2006 eine weitere Reform des Verfahrens zum Erlass von Durchführungsverordnungen eingeleitet und mit dem dritten Komitologiebeschluss der bisherige aus dem Jahre 1999 abgeändert.⁴² Vorausgegangen waren 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.⁴³

Durch den Beschluss 2006 wurde ein viertes Ausschussverfahren, das sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle (Art. 5a des Beschlusses) eingeführt. Dieses sollte nach dem neuen Art. 2 Abs. 2 des Komitologiebeschlusses immer dann zur Anwendung kommen, wenn auf Grundlage eines im Mitentscheidungsverfahren erlassenen Basisrechtsakts Maßnahmen von allgemeiner Tragweite angenommen wurden, die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsakts bewirkten.⁴⁴ Lag diese Voraussetzungen vor, war die Anwendung dieses Regelungskontrollverfahrens aber im Gegensatz zu den ursprünglichen Verfahren des Beschlusses 1999 zwingend.⁴⁵ Gleichwohl blieb es bei der bisherigen Regelung, dass der Rat (ggf. zusammen mit dem Europäischen Parlament) im Basisrechtsakt festlegte, welches der nunmehr vier Ausschussverfahren auf den konkreten Regelungsgegenstand anzuwenden war.⁴⁶ Auch das Verfahren für Schutzmaßnahmen blieb durch den Beschluss von 2006 erhalten.

Im Ergebnis standen dem Rat damit insgesamt fünf Ausschusstypen zur Verfügung, die sich im Ergebnis nur darin unterschieden, wie stark der Entscheidungsspielraum durch die Ausschüsse, den Rat und das Europäische Parlament eingengt bzw. kontrolliert werden konnte.⁴⁷ Gleichwohl lag bei diesen Verfahren die Gemeinsamkeit

⁴¹ So *Grams*, KritV 78 (1995), 112 (119 ff.).

⁴² Beschluss 2006/512/EG des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse.

⁴³ *Wolfram*, Underground Law? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, CEP-Studie, September 2009, 9, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Komitologie/Studie_Komitologie.pdf> (besucht am 28.06.2010).

⁴⁴ *Fuhrmann*, DÖV 2007, 464 (466).

⁴⁵ Siehe Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses von 2006, der davon spricht, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen die Maßnahmen im Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen „werden“.

⁴⁶ *Scheel*, DÖV 2007, 683 (684); *Bieber/ Epiney/ Haag*, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, § 7 Rn. 27; *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, Rn. 483; *Riedel*, EuR 2006, 512 (526).

⁴⁷ *Wolfram*, Underground Law? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, CEP-Studie, September 2009,

zunächst darin, dass die Kommission dem (im Basisrechtsakt festgelegten) Ausschuss ihren Vorschlag für eine Durchführungsmaßnahme vorzulegen hatte, damit der Ausschuss eine Stellungnahme abgeben konnte.

1. Das Beratungsverfahren

Das Beratungsverfahren wurde als Auffangverfahren konzipiert und konnte immer dort eingesetzt werden, wo es von allen Verfahren am zweckmäßigsten erschien oder die anderen Verfahren nicht einschlägig waren.⁴⁸ Es kam daher vor allem bei der Harmonisierung des Unternehmensrechts, bei der Überwachung der Umsetzung der Gemeinsamen Verkehrspolitik, der Entwicklung der Marktzugangsstrategie der EU im Außenhandel und auf dem Gebiet der Bildungs- und Kulturpolitik zur Anwendung.⁴⁹ Bei diesem Verfahren gab der Ausschuss eine Stellungnahme zu dem vom vorsitzenden Kommissionsvertreter unterbreiteten Entwurf ab, welche die Kommission so weit wie möglich berücksichtigte. Damit konnte sich die Kommission im Beratungsverfahren über das Votum des Ausschusses hinwegsetzen und den Rechtsakt erlassen.⁵⁰

2. Das Verwaltungsverfahren

Im Verwaltungsverfahren des Art. 4 Komitologiebeschluss 1999/468/EG in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG konnte die Kommission zwar ebenso wie im Beratungsverfahren bei einer ablehnenden Stellungnahme des Ausschusses den Rechtsakt erlassen. In einem solchen Fall hatte jedoch der Rat die Möglichkeit, diesen Rechtsakt innerhalb der im Basisrechtsakt festgelegten Frist (maximal drei Monate) durch einen abweichenden Beschluss zu ersetzen. Gelingt dies nicht, konnte die Kommission die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen.⁵¹ Damit kam das Verfahren vor allem in der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblicher Auswirkung auf den Haushalt zur Anwendung.⁵²

9, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Komitologie/Studie_Komitologie.pdf> (besucht am 28.06.2010).

⁴⁸ Siehe Art. 3 des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG.

⁴⁹ *Wolfram*, Underground Law? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, CEP-Studie, September 2009, 9, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Komitologie/Studie_Komitologie.pdf> (besucht am 28.06.2010).

⁵⁰ *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, § 7 Rn. 39.

⁵¹ *Herdegen*, Europarecht, 186.

⁵² *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (570).

3. Das Regelungsverfahren

Bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollten, wie etwa Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen, hatte sich das Regelungsverfahren des Art. 5 Komitologiebeschluss 1999/468/EG in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG herausgebildet.⁵³ Hierbei war eine von der Kommission vorgeschlagene Durchführungsmaßnahme, die der Regelungsausschuss abgelehnt bzw. zu der er keine Stellungnahme abgegeben hatte, dem Rat zur Entscheidung vorzulegen. Lehnte dieser mit qualifizierter Mehrheit den Entwurf ab, konnte die Kommission dem Rat den ursprünglichen Vorschlag, einen abgeänderten oder einen neuen Vorschlag vorlegen. Wandte sich der Rat demgegenüber nicht innerhalb der im Basisrechtsakt festgelegten Frist gegen die Durchführungsmaßnahme, konnte die Kommission die vorgeschlagene Maßnahme erlassen.⁵⁴ Damit hatte die Kommission die Möglichkeit, in Angelegenheiten, in denen die Mitgliedstaaten uneinig und damit der Rat entscheidungsunfähig waren, einen Durchführungsakt gegen eine Mehrheit der Mitgliedstaaten durchzusetzen.⁵⁵

4. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle

Das Regelungsverfahren mit Kontrolle kam zwingend zur Anwendung, wenn der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV a.F. erlassen wurde und stellte insofern einen Spezialfall des einfachen Regelungsverfahrens für den Bereich der im Mitentscheidungsverfahren erlassenen Basisrechtsakte dar.⁵⁶ Da die wirtschaftsregulierende Gesetzgebung ganz überwiegend dem Mitentscheidungsverfahren unterlag, wurde es auf diesem Gebiet auch zum Regelverfahren.⁵⁷

Inhaltlich war das Regelungsverfahren mit Kontrolle durch zeitlich befristete Einspruchsrechte des Europäischen Parlaments und des Rates gekennzeichnet.⁵⁸ Der Erlass eines Entwurfs durch die Kommission konnte demgemäß nach Stellungnahme des zuständigen Komitologieausschusses vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder oder vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden. In diesem Fall konnte die Maßnahme dann nicht mehr durch die Kommission erlassen werden. Da das Parlament darüber hinaus die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht mehr lediglich nur mit der Begründung ablehnen konnte, dass sie über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgingen, sondern nun auch mit der Begründung, dass sie mit dem Ziel oder Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar

⁵³ Zum Regelungsverfahren ausführlich *Riedel*, EuR 2006, 512 (525).

⁵⁴ *Herdegen*, Europarecht, 186.

⁵⁵ *Töller*, Komitologie, 284 ff.

⁵⁶ *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (570).

⁵⁷ *Wolfram*, Underground Law? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, CEP-Studie, September 2009, 10, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Komitologie/Studie_Komitologie.pdf> (besucht am 28.06.2010).

⁵⁸ Ausführlich dazu *Haratsch/Koenigl Pechstein*, Europarecht, Rn. 316a f.

waren oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstießen, wurden mit diesem neu eingeführten Verfahren auch die Rechte des Europäischen Parlaments entscheidend gestärkt. Denn hierdurch erhielt das Parlament bei quasi-legislativen Maßnahmen erstmals ein Vetorecht, welches einem vollumfänglichen Prüfungsrecht sehr nahe kam und die Möglichkeit eröffnete, dem Erlass von Durchführungsmaßnahmen zu widersprechen.⁵⁹

IV. Zwischenfazit

Mit dem Beschluss aus dem Jahre 2006 wurde das Komitologieverfahren ein weiteres Mal reformiert und mit dem Regelungsverfahren mit Kontrolle ein weiteres Ausschussverfahren eingeführt. Dieses trug als Regelverfahren in verschiedensten Rechtsgebieten dazu bei, Durchführungsmaßnahmen schnell und effizient zu gestalten. Zudem verbesserte sich durch die verstärkte Anwendung des Komitologieverfahrens die Einbindung der Ausschussarbeit bei Rechtsetzungstätigkeiten der Europäischen Union. Das Verfahren der Komitologie, dessen Vorteil nach wie vor darin lag, den Rat durch die Kommission beim Erlass von Rechtsakten zu entlasten und zugleich dem Rat mit Hilfe der Ausschüsse eine politische Kontrolle über die Durchführung der Maßnahmen zu erhalten⁶⁰, war insoweit als fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union anzusehen.

Obgleich die Vereinbarkeit der exekutivlastigen Komitologie mit dem Demokratieprinzip nie ernsthaft bezweifelt wurde⁶¹, ließ sich letztlich ein Mangel demokratischer Legitimation im Komitologieverfahren angesichts unzureichender Einbeziehung des Europäischen Parlaments nicht vollends beseitigen. Denn zum einen konnte das Parlament im Regelungsverfahren mit Kontrolle die vorgeschlagenen Maßnahmen nur mit einem, wenn auch durch den Beschluss von 2006 ausgeweiteten, festgelegten Katalog von Begründungen widersprechen, während der Rat mit seinem Vetorecht keine derartige Voraussetzung erfüllen musste. Insoweit konnte diese Ungleichbehandlung zwischen Rat und Parlament in bestimmten Fällen dazu führen, dass nur der Rat, nicht aber das Parlament eine Durchführungsmaßnahme blockieren konnte. Zum anderen war die Ausübung des Vetorechts durch das Parlament nicht bei allen Durchführungsmaßnahmen, die auf im Mitentscheidungsverfahren zustande gekommenen Rechtsakten beruhten, möglich. Vielmehr schrieb Art. 2 Abs. 2 des Komitologiebeschlusses von 2006 lediglich vor, dass das Regelungsverfahren mit Kontrolle nur bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Anwendung kam.⁶² Lagen derartige Maßnahmen von allgemeiner Tragweite jedoch nicht vor, lief mangels Anwendbarkeit des Regelungsverfahrens mit Kontrolle auch das Vetorecht des Parlaments ins Leere. Insoweit bestand ein Demokratiedefizit im Komitologieverfahren letztlich schon allein deshalb noch, weil das Parlament die Kontrolle über die Durchführung der von ihm miterlassenen Rechtsakte nicht vollständig und wirksam ausüben konnte.

⁵⁹ Schroeder, Grundkurs Europarecht, § 7 Rn. 40.

⁶⁰ So auch *ibid.*, § 7 Rn. 40.

⁶¹ Vgl. EuGH, Rs. 25/70, Köster, Slg. 1970, 1161 Rn. 8 f.

⁶² So im Ergebnis auch Fuhrmann, DÖV 2007, 464 (468).

D. Die Neuerungen im Vertrag von Lissabon

I. Überblick

Der Vertrag von Lissabon führte die Entwicklungen des Verfassungsvertrages im Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union fort. Demgemäß übernimmt der Lissabonvertrag die schon in den Art. I-33 bis I-35 EVV vorgenommene Unterscheidung⁶³ zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter einerseits und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter andererseits, mithin zwischen Rechtsetzung mit Gesetzgebungscharakter und Rechtsetzung ohne Gesetzgebungscharakter.⁶⁴

1. Gesetzgebungsakte

Da es hinsichtlich der Charakterisierung des Rechtsaktes auf das Verfahren zum Erlass dieser Regelung ankommt, ist ein Rechtsakt mit Gesetzescharakter in Form einer Verordnung, Richtlinie oder Beschluss (Art. 288 AEUV) dann gegeben, wenn dieser nach einem Gesetzgebungsverfahren angenommen wird.⁶⁵ Aus der Verweisung des Art. 289 Abs. 3 AEUV auf die Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 1 und 2 AEUV wird folglich deutlich, dass insoweit nur das Mitentscheidungsverfahren des Art. 294 AEUV als ordentliches Gesetzgebungsverfahren oder die besonderen Gesetzgebungsverfahren⁶⁶ des Art. 289 Abs. 2 AEUV zum Erlass eines Rechtsaktes mit Gesetzescharakter führen können, mithin auch nur diese Verfahren als Rechtsetzung mit Gesetzgebungscharakter künftig bezeichnet werden. Die in einem dieser Verfahren erlassenen Rechtsakte mit Gesetzescharakter werden gem. Art. 289 Abs. 3 AEUV als sog. Gesetzgebungsakte bezeichnet.

Der Erlass solcher Regelungen der Union wird gem. Art. 289 Abs. 1 und 2 AEUV durch den Rat gemeinsam mit dem Parlament, im Falle des Mitentscheidungsverfahrens jedoch auf Vorschlag der Kommission (Art. 289 Abs. 1 i.V.m. Art. 294 Abs. 2 AEUV), durchgeführt. Gleichwohl können diese nach Art. 289 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 17 Abs. 2 EUV in bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen auch auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Parlaments, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Gerichtshofes oder der Europäischen Investitionsbank erlassen werden. Nur die Kommission ist zu einem derartigen Erlass von Rechtsakten mit Gesetzescharakter, also den Gesetzgebungsakten, nicht befugt.⁶⁷

Inhaltlich sind die Gesetzgebungsakte im Gegensatz zu Rechtsakten ohne Gesetzescharakter ausweislich des Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV dadurch gekennzeichnet, dass die „wesentlichen Aspekte eines Bereichs“ stets durch den Gesetzgebungsakt selbst zu regeln sind, mithin eine Befugnisübertragung durch sie ausgeschlossen ist. Zudem ergibt sich aus einer systematischen Zusammenschau der in sich

⁶³ *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 209 (211 f.).

⁶⁴ *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, § 7 Rn. 33.

⁶⁵ *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 112.

⁶⁶ Zur Unterscheidung zwischen ordentlichem und besonderen Gesetzgebungsverfahren *Hobe*, Europarecht, § 10 Rn. 58 ff.

⁶⁷ *Hellmann*, Der Vertrag von Lissabon, 61.

abschließenden Vorschriften über delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, dass Gesetzgebungsakte ihre Rechtsgrundlage stets nur in einer Norm des Unionsprimärrechts, also des AEUV und des EUV, haben. Damit stellen solche Rechtsakte mit Gesetzescharakter stets sekundäres Unionsrecht in Gestalt der Typologie der Rechtsakte des Art. 288 AEUV dar.

2. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

Aus dem Umkehrschluss des Art. 289 Abs. 3 AEUV ergibt sich zunächst, dass Rechtsakte ohne Gesetzescharakter solche sind, die nicht im Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 1 oder 2 AEUV angenommen wurden.⁶⁸ Da insoweit für diese Rechtsakte dieselben Rechtsakttypen wie im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Verfügung stehen, kommt es für die Unterscheidung von Rechtsakten mit und ohne Gesetzescharakter entscheidend auf das gewählte Verfahren des Erlasses, nicht aber auf den gewählten Rechtsakttyp an. Somit können Rechtsakte ohne Gesetzescharakter auch Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse (Art. 288 AEUV) sein. Darüber hinaus können sie vom Rat oder auch von der Kommission erlassen werden, weil erst die fehlende Beteiligung des Parlaments das Verfahren zu einer Rechtsetzung ohne Gesetzgebungscharakter macht.⁶⁹

Eine derartige Rechtsetzung ohne Gesetzgebungscharakter, die auch als „exekutive Rechtsetzung“ bezeichnet wird⁷⁰, ist im Vertrag von Lissabon an vielfältigen Stellen vorgesehen. Zum einen widmet sich Art. 290 AEUV der delegierten Rechtsetzung durch die Kommission, die die wohl wichtigste Form der exekutiven Rechtsetzung darstellt.⁷¹ Zum anderen eröffnet Art. 291 AEUV die Möglichkeit zum Erlass von Durchführungsrechtsakten. Daneben sieht der Vertrag von Lissabon auch Fälle vor, in denen die Kommission selbst durch den Vertrag originäre Befugnisse zur Rechtsetzung erhält, die nicht durch das Parlament und den Rat delegiert werden, so z.B. in den Art. 105, 106 Abs. 3 und Art. 108 AEUV.⁷² Eine nach dem Verfassungsvertrag noch mögliche Unterscheidung zwischen Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen als Gesetzgebungsakte von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen, die als Rechtsakte ohne Gesetzescharakter erlassen werden, aber direkt auf einer vertraglichen Rechtsgrundlage beruhen und solchen, die als delegierte oder Durchführungsrechtsakte nach den Art. 290, 291 AEUV erlassen werden, ist insoweit auf den ersten Blick nun nicht mehr möglich.⁷³

Im Ergebnis stehen sich damit im Vertrag von Lissabon rechtlich bindende Rechtsakte in Form von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen und rechtlich nicht bindende Rechtsakte in Gestalt von Empfehlungen und Stellungnahmen gegenüber. Hinsichtlich der rechtlich bindenden Rechtsakte wird weiterhin zwischen sol-

⁶⁸ *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, § 7 Rn. 33.

⁶⁹ *Ibid.*, § 7 Rn. 33.

⁷⁰ So *Ibid.*, § 7 Rn. 34.

⁷¹ Vgl. unten Punkt D.II.

⁷² *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 113 f.

⁷³ *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 209 (215).

chen mit (sog. Gesetzgebungsakte) und ohne Gesetzescharakter differenziert, wobei ausschließlich das im Primärrecht gewählte Rechtsetzungsverfahren und nicht die Bezeichnung des Rechtsaktes als Unterscheidungskriterium dient. Die rechtlich bindenden Rechtsakte ohne Gesetzescharakter (sog. exekutive Rechtsetzung) lassen sich letztlich in delegierte Rechtsakte im Sinn des Art. 290 AEUV und in Durchführungsrechtsakte gem. Art. 291 AEUV aufteilen. Damit wird durch den Vertrag von Lissabon wie schon im Verfassungsvertrag eine Dreiteilung in Gesetzgebungsakte, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte vorgenommen, die eine absteigende Mitwirkung der Gesetzgeber an den Rechtsakte und damit verbunden eine absteigende Dispositionsfreiheit der Akteure vorsehen.⁷⁴

II. Delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV)

1. Die Regelungen des Art. 290 Abs. 1 AEUV

Mit der künftig in Art. 290 AEUV angesprochenen delegierten Rechtsetzung wird die mittlerweile herausgebildete Praxis der Rechtsetzung kodifiziert, wodurch innerhalb gewisser Grenzen Elemente eines Sekundärrechtsaktes durch einen „tertiären“ Rechtsakt⁷⁵ geändert werden können.⁷⁶ Da die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Kommission als Exekutivorgan unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung einer ausdrücklichen Ermächtigung bedarf, schafft Art. 290 Abs. 1 AEUV nun die Rechtsgrundlage zur Übertragung von legislativen Rechtsetzungsbefugnissen durch das Parlament und den Rat oder nur durch den Rat auf die Kommission.⁷⁷ Zwar ist grundsätzlich die Änderung eines Gesetzgebungsaktes nur durch einen *actus contrarius* möglich. Gleichwohl ist es zuweilen sinnvoll, manche Änderungen von Bestimmungen des Rechtsaktes, die auf die Grundausrichtung keine Auswirkungen haben und beispielsweise nur eine Anpassung an eine technische Neuerung oder aktuelle Entwicklung bewirken sollen, durch eine Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Kommission vorzunehmen.⁷⁸ Bei den delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV handelt es sich somit um exekutive Gesetzgebung durch die Kommission, vergleichbar mit der nach dem Grundgesetz in Art. 80 Abs. 1 GG eröffneten Möglichkeit, legislative Befugnisse auf die Exekutive durch Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zu übertragen.⁷⁹

Inhaltlich ermöglicht Art. 290 AEUV dem Gesetzgeber somit, der Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Diese von der Kommission erlassenen Rechtsakte werden nach der Terminologie des neuen Vertrags gem. Art. 290 Abs. 3 AEUV als

⁷⁴ *Ibid.*, 209 (217).

⁷⁵ *Streinz*, Europarecht, Rn. 521 spricht in diesem Zusammenhang von „Tertiärrecht“.

⁷⁶ *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 209 (217).

⁷⁷ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 290, Rn. 2.

⁷⁸ *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 209 (217).

⁷⁹ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 290, Rn. 2.

delegierte Rechtsakte bezeichnet und ermöglichen so die Unterscheidung von solchen delegierten Rechtsakten und Gesetzgebungsakten.

Die Grenzen der Übertragung solcher legislativen Gesetzgebungsbefugnisse auf die Kommission als Exekutivorgan bestehen gem. Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 AEUV zunächst darin, dass die Grundlage für eine derartige Delegation nur ein Gesetzgebungsakt i.S.d. Art. 289 Abs. 3 AEUV sein kann, also nur ein verbindlicher Rechtsakt, der im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 289 AEUV angenommen wurde.⁸⁰ Daneben dürfen nur bestimmte, nicht wesentliche Vorschriften des Gesetzgebungsaktes übertragen werden, nicht hingegen die wesentlichen Aspekte eines Bereichs. Gegenstand der Übertragung kann damit also nur ein Teilbereich der Gesetzgebungsakte sein, mithin nicht die vollständige Änderung durch delegierte Rechtsakte. Um wesentliche Vorschriften i.S.d. Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV wird es sich somit bei solchen handeln, die „ausschlaggebend und von tragender Bedeutung für die Ziele, die ein Gesetzgebungsakt hauptsächlich intendiert, sind, nicht hingegen bei bloßen Detailregelungen insbesondere technischer Art“.⁸¹ Da zudem die delegierten Rechtsakte einen Gesetzgebungsakt gem. Art. 289 AEUV nur ändern oder ergänzen können⁸², also nicht die Zielsetzung des Gesetzgebungsaktes in Frage stellen dürfen, ist auch die Ausübung der übertragenen Befugnisse durch die Kommission begrenzt.⁸³ Schließlich obliegt es dem Rat und dem Europäischen Parlament, Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer einer Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Kommission in den betreffenden Gesetzgebungsakten festzulegen, um eine Kontrolle der exekutiven Rechtsetzung der Kommission in Gestalt delegierter Rechtsakte zu ermöglichen.⁸⁴

2. Bedingungen der Befugnisübertragung nach Art. 290 Abs. 2 AEUV

Neben diesen inhaltlichen Grenzen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission eröffnet Art. 290 Abs. 2 AEUV für den Rat oder das Parlament die Möglichkeit, Bedingungen für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen festzulegen. Diesbezüglich statuiert Art. 290 Abs. 2 lit. a) AEUV zunächst ein Widerrufsrecht für den Rat und das Parlament. Zwar haben der Rat und das Parlament ohnehin als originär zuständige Gesetzgebungsorgane ein Widerrufsrecht in Gestalt der Möglichkeit des Erlasses eines neuen Gesetzgebungsaktes, da die Delegation von legislativen Befugnissen auf die Kommission nicht als endgültige und dauerhafte Ver-

⁸⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 3; dazu siehe auch oben Punkt D.I.1.

⁸¹ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 290, Rn. 7 ff.

⁸² Zur Auslegung der Begriffe „Änderung“ und „Ergänzung“ aus Sicht der Kommission vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 4.

⁸³ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 290, Rn. 5 f.

⁸⁴ Ausführlich dazu *Sohml Koch*, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, 14 f., erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 06.07.2010).

schiebung gesetzgebender Rechte gesehen werden kann.⁸⁵ Gleichwohl versteht sich der Widerrufsvorbehalt des Art. 290 Abs. 2 lit. a) AEUV als Widerrufsmöglichkeit, die vom Parlament oder Rat ohne Rücksicht auf das jeweils andere Organ ausgeübt werden kann.⁸⁶ Daneben eröffnet Art. 290 Abs. 2 lit. b) AEUV für die Gesetzgebungsorgane die Möglichkeit, Einwände gegen das Inkrafttreten delegierter Rechtsakte geltend machen zu können. Damit scheinen Zustimmungs-, Aufhebungs- und Änderungsvorbehalte explizit ausgeschlossen, zumal Rechtsfolge eines Einwandes sein dürfte, dass der delegierte Rechtsakt nach Ausübung dieser Einspruchsmöglichkeit in der vorgelegten Form nicht erlassen werden kann.⁸⁷

Die Bedingungen i.S.d. Art. 290 Abs. 2 lit. a) und b) AEUV können jederzeit im Basisrechtsakt festgelegt werden. Aufgrund des freien Ermessens der Gesetzgebungsorgane besteht eine Pflicht hierzu indes nicht. Demgemäß ist die Anwendung eines Widerrufsvorbehalts oder einer Einspruchsmöglichkeit alternativ oder kumulativ möglich. Außerdem können diese beiden Möglichkeiten vom Parlament oder dem Rat ohne Rücksicht auf die Haltung des jeweils anderen Gesetzgebungsorgans ausgeübt werden.⁸⁸ Sofern von einer dieser Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, enthält Art. 290 Abs. 2 AEUV hierfür spezielle Regelungen der Mehrheitserfordernisse, wodurch der Rat mit qualifizierter Mehrheit und das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, unabhängig auch von den sonst in dem jeweiligen Sachbereich anzuwendenden Mehrheitsvoraussetzungen.

Obwohl die Voraussetzungen für die Einbindung eines Widerrufsvorbehalts bzw. einer Einspruchsmöglichkeit inhaltlich identisch sind, unterscheiden sich diese beiden Möglichkeiten doch in ihrer Wirkung. Während es sich beim Einspruchsrecht aus Sicht der Kommission um einen spezifischen Einwand gegen einen ganz bestimmten delegierten Rechtsakt handelt, bedeutet ein Widerruf demgegenüber, dass der Kommission die übertragenen Befugnisse generell und vollständig entzogen werden. Das Einspruchsrecht dient also der allgemeinen Kontrolle, die der Gesetzgeber über sämtliche delegierte Rechtsakte ausübt; der Widerruf hingegen erscheint eher als außergewöhnliche Maßnahme, „die sich dadurch rechtfertigen lässt, dass neue Fakten zu Tage getreten sind, die die eigentliche Grundlage der Befugnisübertragung infrage stellen“.⁸⁹

III. Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV)

Mit Art. 291 AEUV ist wie bereits im Verfassungsvertrag die Möglichkeit des Erlasses von Durchführungsrechtsakten vorgesehen, deren Charakter gem. Art. 291 Abs. 4 AEUV durch die Einfügung des Wortteils „Durchführungs-“ im Titel deutlich ge-

⁸⁵ In diesem Sinne wohl auch die Kommission, vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 6.

⁸⁶ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 290, Rn. 16.

⁸⁷ *Ibid.*, Art. 290, Rn. 17.

⁸⁸ *Ibid.*, Art. 290, Rn. 18 f.

⁸⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 8.

macht wird. Dazu statuiert Art. 291 Abs. 1 AEUV zunächst das Gebot, dass die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht ergreifen sollen. Der Grundsatz des Unionsrechts, dass die verwaltungsgemäße Durchführung des EU-Rechts grundsätzlich allein den Mitgliedstaaten obliegt, wird somit im Primärrecht festgehalten. Hier von ist jedoch gem. Art. 291 Abs. 2 AEUV dann eine Ausnahme zu machen, wenn einheitliche Bedingungen für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte der Union notwendig sind. In einem solchen Fall werden in der Regel der Kommission bzw. in Sonderfällen dem Rat die Befugnisse übertragen, Durchführungsbestimmungen zu erlassen. Damit regelt Art. 291 AEUV Fälle der Übertragung exekutiver Befugnisse.⁹⁰ Die Regelübertragung auf die Kommission entspricht insoweit durchaus der Aufgabenstellung dieses Organs der Exekutive, da es ohnehin Durchführungs- und Vollzugsaufgaben wahrzunehmen hat.

Als Ausgleich für die in Art. 291 Abs. 2 AEUV geregelte Ausnahme vom Grundsatz der Regelzuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von EU-Recht i.S.d. Art. 291 Abs. 1 AEUV enthält Abs. 3 der Norm eine Kontrollmöglichkeit für die Mitgliedstaaten, um die Kommission bei der Ausübung der Durchführungsbefugnisse zu überwachen. Diesbezüglich werden Rat und Europäisches Parlament verpflichtet, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnung allgemeine Regeln und Grundsätze zur Ausübung der Durchführungskontrolle festzulegen. Für die ausnahmsweise Übertragung der Durchführungsbefugnisse an den Rat gilt dies hingegen nicht.

Da folglich die Durchführungsmaßnahmen des Art. 291 AEUV der einheitlichen Anwendung eines Basisrechtsaktes durch die Mitgliedstaaten dienen und die Kontrolle hierüber ebenso den Mitgliedstaaten obliegt, könnte diese Kontrolle auch weiterhin durch Ausschüsse erfolgen, die mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt sind und sich in langen Jahren der Praxis als zweckmäßig erwiesen haben.⁹¹ Gleichwohl bleibt es der neuen Komitologieverordnung vorbehalten, diese Regelungen für die Zukunft festzulegen.⁹² Bemerkenswert erscheint schon jetzt die Tatsache, dass eine Beteiligung des Europäischen Parlaments zwar bei der Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze eben dieser mitgliedstaatlichen Kontrolle vorgesehen ist, nicht hingegen am Verfahren nach Art. 291 AEUV an sich.⁹³

⁹⁰ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 291, Rn. 1.

⁹¹ *Sohn/Koch*, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, 4, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 06.07.2010).

⁹² Siehe hierzu den Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, KOM(2010) 83 endgültig vom 9. März 2010, 2010/0051 (COD). Danach sollten zum Zwecke dieser Kontrolle Ausschüsse eingerichtet werden, die mitgliedstaatlich besetzt sind und in denen die Kommission den Vorsitz führt.

⁹³ *Sohn/Koch*, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, 4 f., erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/

IV. Verhältnis zwischen Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV

Da bei Durchführungsrechtsakten nach dem Wortlaut des Art. 291 AEUV keine unmittelbare Kontrolle durch den europäischen Gesetzgeber statuiert ist, kommt der Unterscheidung der Art. 290 und 291 AEUV außerordentliche Brisanz zu, lässt sich zugleich aber auch allein auf Grundlage der in den Artikeln verwendeten Begrifflichkeiten sehr schwer ergründen. Die Begriffe delegierter Rechtsakt und Durchführungsrechtsakt scheinen nicht in einem logischen Gegensatzverhältnis zueinander zu stehen, da der Begriff delegierter Rechtsakt auf die Verankerung im Basisrechtsakt verweist, während der Begriff Durchführungsrechtsakt sich an der Funktion des Rechtsakts orientiert. Aber der Durchführung von EU-Basisrechtsakten dienen nicht nur die so bezeichneten Durchführungsrechtsakte, sondern eben auch delegierte Rechtsakte. Gleichwohl ist ein Rechtsakt im Sinne des Art. 290 AEUV vom Geltungsbereich des Artikels 291 ausgeschlossen und umgekehrt, da beide Artikel so konzipiert worden, dass sie sich gegenseitig ausschließen.⁹⁴ Dies lässt sich schließlich schon aus den unterschiedlichen rechtlichen Bezeichnungen der mit Hilfe dieser Artikel erlassenen Rechtsakte begründen.

Im Hinblick auf die Abgrenzung der Anwendungsbereiche ist zunächst festzustellen, dass bei delegierten Rechtsakten Tragweite und Wirkung definiert sind – Rechtsakt mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften – während sich der Begriff des Durchführungsrechtsaktes, der zu keiner Zeit näher beschrieben wird, aus seiner sachlichen Rechtfertigung ergibt – Notwendigkeit einheitlicher Bedingungen für die Durchführung.⁹⁵ Damit handelt es sich bei delegierten Rechtsakten nach Art. 290 AEUV um Maßnahmen, die den Basisrechtsakt ändern. Art. 291 AEUV betrifft demgegenüber solche Regelungen, die durch eine einheitliche Festlegung von Detailregelungen die einheitliche Anwendung des Basisrechtsaktes in den Mitgliedstaaten gewährleisten sollen.

Daneben unterscheiden sich beide Normen in der Art der Befugnisübertragung auf die Kommission. Denn Art. 290 AEUV dient der Übertragung legislativer Rechtsetzungsbefugnisse, weshalb die Kommission ermächtigt wird, die Arbeit des Gesetzgebers zu ergänzen oder zu ändern. Die Übertragung der Befugnisse selbst ist fakultativ, so dass der Gesetzgeber diesen Weg aus Gründen der Effizienz jederzeit freiwillig wählen kann. Demgegenüber hat Art. 291 AEUV die Übertragung exekutiver Befugnisse zum Inhalt.⁹⁶ Bedarf es insoweit einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Unionsrechtsakte, wird die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung der Rechtsakte aufgehoben und die Kommission mit den Durchführungsbefugnissen betraut. Das Handeln der Kommission ist somit nicht fakultativ, wenn die Voraussetzungen des Art. 291 Abs. 2 AEUV erfüllt sind. Vielmehr muss das Exekutivorgan der EU in einem solchen Fall tätig werden,

Kurzanalysen/ Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 06.07.2010).

⁹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 3.

⁹⁵ *Ibid.*, 3.

⁹⁶ *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 291, Rn. 1.

wenn anderenfalls die wirksame Durchsetzung des Basisrechtsaktes nicht gewährleistet werden kann. Teilweise abweichende Durchführungsbedingungen in den Mitgliedstaaten, die die wirksame Durchsetzung des Basisrechtsakts nicht gefährden, sind jedenfalls keine ausreichende Begründung für einen Durchführungsrechtsakt der Kommission.⁹⁷

Letztlich lässt sich eine Abgrenzung der Art. 290 und 291 AEUV auch anhand der jeweils zu erlassenen Durchführungsmaßnahmen vornehmen. Art. 290 AEUV betrifft delegierte Rechtsakte mit allgemeiner Geltung, während Art. 291 AEUV, um eine einheitliche Durchführung eines verbindlichen Rechtsakts der Union sicherzustellen, es der Kommission gestattet, auch auf Einzelmaßnahmen zurückzugreifen. Hingegen geht aus dem Wortlaut des Art. 290 AEUV klar hervor, dass die Kommission niemals berechtigt sein wird, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, der sich auf eine Einzelmaßnahme bezieht.⁹⁸

Im Ergebnis ist es damit für die Kommission rechtlich vorteilhafter, wenn in einem Gesetzgebungsakt auf Art. 291 AEUV verwiesen wird. Denn dieser räumt der Kommission eine größere Selbständigkeit ein als Art. 290 AEUV. Insbesondere unterliegt die Befugnisübertragung des Art. 291 AEUV weder den strengen Vorgaben des Art. 290 Abs. 1 AEUV noch den Kontrollmechanismen, die Europäischem Parlament und Rat gem. Art. 290 Abs. 2 AEUV zur Verfügung stehen. Letztlich kommt es aber nur auf die Entscheidung des Gesetzgebers an, welche Aspekte im Basisrechtsakt abschließend geregelt und welche in der Form delegierter Rechtsakte ergänzt oder geändert werden können bzw. welche dem Bereich der Durchführung zuzuordnen sind.⁹⁹

V. Einbindung des Komitologieverfahrens in die neue Rechtslage

Gleichwohl mit dem Vertrag von Lissabon erstmals eine explizite Unterscheidung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten vorgenommen wird, unterlagen doch bisher alle diese Rechtsakte dem Komitologieverfahren. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die bisherigen Komitologieverfahren auf die neue Rechtslage des Vertrages von Lissabon angewendet werden oder ob vielmehr neue Verfahren geschaffen werden müssen, die die Umsetzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten regeln.

⁹⁷ *Sohn/Koch*, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, 11, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 06.07.2010).

⁹⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 4.

⁹⁹ *Sohn/Koch*, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, 12, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 08.07.2010).

1. Delegierte Rechtsakte gem. Art. 290 AEUV

Im Hinblick auf delegierte Rechtsakte lässt sich zunächst feststellen, dass Art. 290 AEUV selbst als abschließende Regelung dieser Rechtsmaterie den Erlass einer Verordnung, die die weitergehenden Bedingungen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission festlegt, nicht vorsieht. Der somit ausschließlich anzuwendende Art. 290 AEUV enthält aber selbst keine Bestimmung, die sich direkt oder indirekt auf das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte bezieht. Insbesondere ist eine Einbeziehung anderer Institutionen, wie etwa die von Ausschüssen, neben der Kommission primärrechtlich nicht vorgesehen.

Aus Sicht der Kommission erscheint es wenig sinnvoll, auf die grundsätzlichen Vorteile des Komitologieverfahrens gänzlich zu verzichten, zumal diese selbstverständlich befugt ist, im Rahmen von Konsultationen insbesondere das Fachwissen Dritter zu nutzen. Daher sprechen erste Anzeichen dafür, dass die Kommission, abgesehen von Fällen, in denen diese Vorarbeiten kein neues Expertenwissen erfordern, systematisch Sachverständige der nationalen Behörden aller Mitgliedstaaten konsultiert, die letztlich für die Durchführung delegierter Rechtsakte verantwortlich sein werden. Insofern kann man von einer Weiterführung der Ausschussarbeit im Rahmen der Komitologieverfahren ausgehen, wobei die Kommission nun dabei die Wahl hat, neue Expertengruppen zu bilden oder bereits bestehende Expertengruppen heranzuziehen.¹⁰⁰ Zumindest für den Erlass von delegierten Rechtsakten im Bereich der Finanzdienstleistungen hat die Kommission durch Erklärung Nr. 39 in der Schlussakte aber zur Kenntnis gegeben, dass sie weiterhin die mitgliedstaatlichen Experten in dieses Rechtsetzungsverfahren einbeziehen wird.¹⁰¹ Diese Erklärung hat deklaratorische Bedeutung, da sich aus den Verträgen keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Kommission beim Erlass delegierter Rechtsakte das Fachwissen anderer Stellen nicht nutzen darf.¹⁰²

Im Hinblick auf die Anwendung eines bestimmten Komitologieverfahrens auf das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte wird man zunächst sagen können, dass „unter rein redaktionellen Gesichtspunkten die Definition delegierter Rechtsakte in Art. 290 Abs. 1 AEUV weitgehend der Definition der Rechtsakte entspricht, die im Sinne des Beschlusses 1999/468/EG unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle fielen, das mit Beschluss 2006/512/EG vom 17. Juli 2006 eingeführt wurde“. In beiden Fällen handelt es sich um Rechtsakte von allgemeiner Tragweite zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes.¹⁰³ Da aber durch die kürzlich vom Parlament vorgestellte Entschließung einer neuen Komitologieverordnung das bisherige Regelungsverfahren mit Kontrolle gänzlich aufgehoben würde¹⁰⁴, bleibt abzuwarten, in welcher Art und Weise die Ver-

¹⁰⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 7.

¹⁰¹ *Ibid.*, 7.

¹⁰² *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 290, Rn. 21.

¹⁰³ So insgesamt die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009 zur Umsetzung des Art. 290 AEUV, 3.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu Punkt D.V.2.c).

treter der Mitgliedstaaten in den Entscheidungsfindungsprozess beim Erlass delegierter Rechtsakte gem. Art. 290 AEUV einbezogen werden.

2. *Durchführungsrechtsakte i.S.d. Art. 291 AEUV*

Hinsichtlich des Erlasses von Durchführungsrechtsakten werden Rat und Parlament durch Art. 291 Abs. 3 AEUV verpflichtet, allgemeine Regeln und Grundsätze zur Ausübung der mitgliedstaatlichen Durchführungskontrolle festzulegen. Damit kodifiziert Art. 291 AEUV im Wesentlichen die vor der Komitologiereform 2006 bestehende Rechtslage in Bezug auf Durchführungsmaßnahmen und lehnt sich insoweit eng an Art. 202 3. Spiegelstrich EGV a.F. an, als schon bislang mit den jeweiligen Komitologiebeschlüssen eine Regelung mit Vorgaben für die Ausgestaltung aller Verfahren zur Durchführungskontrolle existierte.¹⁰⁵ Da die Kontrolle der Kommission bei der Wahrnehmung von Durchführungsbefugnissen nunmehr allein den Mitgliedstaaten obliegt, mithin eine Beteiligung der Legislativorgane, also des Europäischen Parlaments oder des Rates, nicht vorgesehen ist, wird für diese Rechtsakte ebenfalls das Komitologieverfahren in modifizierter Form zur Anwendung gelangen und die mitgliedstaatliche Kontrolle durch Ausschüsse erfolgen. Die Einzelheiten des Verfahrens sind zwar nicht dem Art. 291 AEUV selbst zu entnehmen. Allerdings steht die sekundärrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens seit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu einer neuen Komitologieverordnung gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV fest.

a) *Der ursprüngliche Entwurf KOM(2010) 83 vom März 2010*

Mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, legte die Kommission im März 2010 einen ersten Entwurf der neu zu erlassenen Komitologieverordnung unter Beachtung der aktuellen Rechtslage vor.¹⁰⁶ Ziel des Verordnungsentwurfs war die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Kontrollrechte gegenüber der Kommission bei den ihr übertragenen Durchführungsbefugnissen. Damit legte der Vorschlag aus Sicht der Kommission das Kontrollverfahren durch die Mitgliedstaaten i.S.d. Art. 291 Abs. 3 i.V.m. Art. 294 AEUV fest und diente insoweit der Umsetzung des Art. 291 AEUV. Der Verordnungsentwurf zielte folglich darauf ab, die allgemeinen Regeln und Grundsätze festzuhalten, die zur Anwendung kämen, wenn ein verbindlicher Rechtsakt der Union verlangt, dass verbindliche Durchführungsrechtsakte von der Kommission erst nach einer Kontrolle durch die Mitgliedstaaten erlassen werden kann.

Inhaltlich baute der Vorschlag auf dem Komitologiebeschluss 1999/468/EG sowie auf die bei der Durchführung dieses Beschlusses gesammelten Erfahrungen auf.

¹⁰⁵ *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, 209 (219); *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 291, Rn. 9.

¹⁰⁶ Siehe hierzu KOM(2010) 83 endgültig vom 9. März 2010, 2010/0051 (COD).

Gem. Art. 3 des Kommissionsvorschlages wurde die im Komitologiebeschluss vom 1999 vorgesehene Ausschusstruktur grundsätzlich beibehalten, weshalb aus Sicht der Kommission die mitgliedstaatliche Kontrolle i.S.d. Art. 291 Abs. 3 AEUV auch weiterhin durch Ausschüsse zu erfolgen hätte, in denen die Kommission den Vorsitz führt. Allerdings waren mit dem Beratungsverfahren und dem Prüfverfahren nur noch zwei Ausschusarten durch den Entwurf vorgesehen.

Das Beratungsverfahren i.S.d. Art. 4 des Entwurfs lehnte sich stark an das bereits bestehende namensgleiche Verfahren an. Es sah die Beteiligung mitgliedstaatlich besetzter Ausschüsse vor, die zu dem Entwurf einer Durchführungsmaßnahme eine Stellungnahme abgeben konnten. Sofern hierfür eine Abstimmung notwendig gewesen wäre, konnte eine Stellungnahme nach Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs i.V.m. Art. 238 Abs. 1 AEUV mit einfacher Mehrheit der Ausschussmitglieder gefasst werden. Diese Stellungnahme war für die Kommission aber nicht bindend. Vielmehr hatte das Exekutivorgan die Möglichkeit, die zu treffenden Maßnahmen auch mit inhaltlichen Abweichungen zu erlassen, gleichwohl die Kommission gehalten war, die Stellungnahmen des beratenden Ausschusses soweit wie möglich zu berücksichtigen.

Das neue Prüfverfahren des Art. 5 des Entwurfs sollte sowohl das Verwaltungsverfahren als auch das Regelungsverfahren ersetzen. Hierbei nahm der Prüfausschuss zum Entwurf einer Durchführungsmaßnahme Stellung. Voraussetzung für eine (zustimmende oder ablehnende) Stellungnahme war aber die qualifizierte Mehrheit des Ausschusses. Stimmt der Maßnahmenentwurf mit der Stellungnahme überein, so hätte die Kommission diese Maßnahmen erlassen können, sofern keine außergewöhnlichen Umstände oder neue Anhaltspunkte es gerechtfertigt hätten, diese Maßnahmen nicht zu erlassen. In solchen Fällen konnte der Vorsitzende dem Ausschuss einen neuen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen unterbreiten. Stimmt hingegen der Maßnahmenentwurf nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses überein, so durfte die Kommission diese Maßnahmen nicht erlassen. Der Vorsitzende musste vielmehr dem Ausschuss den Maßnahmenentwurf zur weiteren Beratung vorlegen oder eine geänderte Fassung des Maßnahmenentwurfs unterbreiten. Gab der Prüfausschuss demgegenüber überhaupt keine Stellungnahme ab, hätte die Kommission gem. Art. 5 Abs. 4 des Entwurfs die vorgeschlagenen Maßnahmen ebenfalls erlassen können.

Durch das Prüfverfahren erhielt die Kommission daneben auch ausnahmsweise das Recht, trotz ablehnender Stellungnahme des Prüfausschusses eine Maßnahme zu erlassen. Dies war nach Art. 5 Abs. 5 des Kommissionsvorschlages aber nur dann möglich, wenn die Tatsache, dass diese Maßnahmen nicht innerhalb einer zwingenden Frist erlassen worden wären, zu erheblichen Marktstörungen geführt bzw. die Sicherheit von Menschen oder die finanziellen Interessen der Union gefährdet hätten. In einem solchen Fall konnte die Kommission die erlassenen Maßnahmen dem Ausschuss zur Abgabe einer zweiten Stellungnahme innerhalb eines Monats vorlegen. Sah sie davon ab, musste sie auch die erlassene Maßnahme unverzüglich aufheben. Daneben war eine solche Aufhebung dann notwendig, wenn auch die zweite Stellungnahme des Ausschusses der Maßnahme nicht zugestimmt hätte. Stimmt dagegen die Maßnahmen mit der zweiten Stellungnahme überein oder lag keine Stellungnahme vor, blieben die Maßnahme gem. Art. 5 Abs. 5 UAbs. 2 des Entwurfs in Kraft.

Anwendbar wären beide Verfahren aber nur dann gewesen, wenn der Basisrechtsakt bestimmt, dass es erstens bei der Übertragung um verbindliche Durchführungsrechtsakte geht und zweitens, dass die Durchführungsrechtsakte erst nach einer Kontrolle durch die Mitgliedstaaten erlassen werden dürften (vgl. Art. 1 und Erwägungsgrund 5 des Verordnungsentwurfs). Welches der beiden Ausschussverfahren einschlägig war, legte der Basisrechtsakt fest, wobei gem. Art. 2 Abs. 3 des Vorschlages das Beratungsverfahren als Regelverfahren in allen politischen Bereichen und bei allen Arten verbindlicher Durchführungsmaßnahmen immer dann zur Anwendung gekommen wäre, wenn dies zweckmäßig erschien. Das Prüfverfahren demgegenüber konnte nach dem Entwurf nur ausnahmsweise herangezogen werden, wenn die Durchführungsmaßnahmen von allgemeiner Tragweite (Art. 2 Abs. 2 lit. a des Entwurfs) oder wenn bestimmte Politikbereiche betroffen waren. Art. 2 Abs. 2 lit. b des Entwurfs zählte hierfür abschließend die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik, die gemeinsame Handelspolitik sowie Durchführungsmaßnahmen in den Bereichen Umwelt, Sicherheit oder Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen auf.

Im Hinblick auf den bislang noch geltenden Komitologiebeschluss von 1999 in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG sah Art. 9 des Kommissionsvorschlages vom März 2010 zudem vor, dass der Komitologiebeschluss mit Inkrafttreten der neuen Verordnung aufgehoben werden sollte. Für Basisrechtsakte, die noch auf den Komitologiebeschluss 1999/468/EG verweisen würden, sollte gem. Art. 10 i.V.m. Art. 12 des Entwurfs automatisch die neue Verordnung zwei Monate nach ihrem Inkrafttreten gelten. Hiervon waren zum einen gem. Art. 11 des Entwurfs laufende Verfahren ausgenommen, in denen ein Ausschuss bereits eine Stellungnahme abgegeben hatte. Zum anderen war von der automatischen Anpassung auch das Regelungsverfahren mit Kontrolle ausgenommen, da Art. 10 des Kommissionsvorschlages das in Art. 5 a des Komitologiebeschlusses von 1999 in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG angesprochene Verfahren unerwähnt ließ.

b) Bewertung

Der Kommissionsvorschlag einer Komitologieverordnung vom März 2010 war zunächst eine logische und konsequente Weiterentwicklung des bisherigen Komitologieverfahrens. Denn zum einen wurde die bisher praktizierte Beteiligung mitgliedstaatlich besetzter Ausschüsse am Rechtsetzungsverfahren fortgeführt und damit auch im Falle der Durchführungsrechtsakte eine Ausschusstätigkeit explizit statuiert. Damit einhergehend erkannte die Kommission an, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von EU-Recht i.S.d. Art. 291 Abs. 1 AEUV eine Regelzuständigkeit besitzen und im Falle der Übertragung dieser Befugnisse gem. Art. 291 Abs. 3 AEUV zumindest eine Kontrolle der Kommissionstätigkeit wahrnehmen sollten. Zum anderen wurde das Komitologieverfahren durch den Verordnungsentwurf weiter vereinfacht. Die Reduzierung der möglichen Ausschussverfahren auf Beratungs- und Prüfverfahren hätte letztlich gegenüber dem Komitologiebeschluss von 1999 für mehr Transparenz gesorgt. Zudem wurde der Erlass von Durchführungsmaßnahmen erleichtert, da das Beratungsverfahren als Regelverfahren vorgesehen war und das Prüfverfahren nur dort zugelassen war, wo das Interesse der Mitgliedstaaten an einer durchschlagenden

Kontrolle besonders hoch gewesen wäre. Die Einfachheit des Beratungsverfahrens hätte zudem zur Folge gehabt, dass die Kommission aufgrund der Unverbindlichkeit der Stellungnahmen des Ausschusses flexibel bleibt, darüber hinaus aber weiterhin Zugriff auf den Sachverstand der Ausschussmitglieder gehabt hätte. Nachteile brachte dieses Verfahren hingegen für die Mitgliedstaaten, da diese eine Durchführungsmaßnahme im Beratungsverfahren letztlich nicht verhindern konnten. Diese mitgliedstaatliche Einschränkung konnte jedoch dadurch umgangen werden, dass mithilfe des Basisrechtsakts bestimmte Anforderungen an die zu erlassenden Durchführungsmaßnahmen festgelegt werden. Darüber hinaus bestand aus Sicht der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Kommission mit der Drohung einer negativen Stellungnahme politisch unter Druck zu setzen.

Problematisch war hingegen die Abgrenzung der beiden durch den Kommissionsvorschlag vorgesehenen Verfahren. Analog zu den bereits im Komitologiebeschluss aufgeführten (dort noch unverbindlichen) Kriterien für Verwaltungs- und Regelungsverfahren sollte das Prüfverfahren, neben explizit aufgeführten Politikbereichen, bei „allgemeiner Tragweite“ Anwendung finden, es sei denn, dass das Beratungsverfahren „zweckmäßiger“ gewesen wäre. Wie diese Begriffe aber auszulegen waren, blieb im Entwurf unerwähnt und schien damit eine reine Ermessensfrage zu sein. Gleichwohl wäre diese Abgrenzung höchst bedeutsam gewesen, wenn man berücksichtigt, dass nur das Prüfverfahren dem Ausschuss ein Vetorecht gegen den Erlass einer Durchführungsmaßnahme zugebilligt hätte.

c) Die Entschließung des Parlaments vom 16. Dezember 2010

Nunmehr wurde nach neunmonatigen Verhandlungen am 16. Dezember 2010 ein Einvernehmen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament über die zukünftige Komitologieverordnung erreicht, welche eine Neuregelung der Durchführungsbefugnisse der Kommission vornimmt.¹⁰⁷ Zum 1. März 2011 löst die neue Komitologieverordnung die bisherigen Regelungen automatisch ab. Zudem baut diese Verordnung in weiten Teilen auf dem bisherigen Entwurf KOM(2010) 83 vom März 2010 auf und übernimmt die dort vorgeschlagene Ausschussstruktur fast inhaltsgleich.

Aufgrund dessen ist für das Prüfverfahren in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vorgesehen, dass der Prüfausschuss seine Stellungnahmen, wie bisher auch, mit einer qualifizierten Mehrheit nach Artikel 16 Abs. 4 und 5 EUV abgeben soll. Stimmt diese Stellungnahme des Ausschusses mit dem Maßnahmenentwurf der Kommission überein, kann letztere die vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen. Gibt der Ausschuss aber eine negative Stellungnahme ab, kann die Kommission den Maßnahmenentwurf nicht

¹⁰⁷ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD)); siehe hierzu für den Bereich der Europäischen Handelspolitik den Bericht vom 08.11.2010, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommen-tar_Komitologie/ KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 10.11.2010).

erlassen. In einem solchen Fall soll nunmehr der Vorsitz die Möglichkeit erhalten, entweder binnen zwei Monaten dem Ausschuss eine geänderte Fassung des Maßnahmenentwurfs vorzulegen oder binnen eines Monats den Entwurfsvorschlag an einen Berufungsausschuss (*appeal committee*) zur weiteren Beratung weiterzuleiten. Damit wird zunächst für die Fälle, in denen eine qualifizierte Mehrheit der mitgliedstaatlichen Ausschussmitglieder gegen die von der Kommission vorgelegten Maßnahmen votiert, eine zweite Entscheidungsebene im Komitologieverfahren eingeführt.

Daneben soll das neu geschaffene Berufungsverfahren auch dann Anwendung finden, wenn der Ausschuss keine Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag abgegeben hat. Zwar hat die Kommission in einem solchen Fall gem. Art. 5 Abs. 4 der Verordnung weiterhin das Recht, die beabsichtigten Maßnahmen zu erlassen. Als Ausnahme hierzu darf jedoch die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen dann nicht umsetzen, wenn die Rechtsakte die Besteuerung, Finanzdienstleistungen, den Schutz der Gesundheit oder der Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder endgültige multilaterale Schutzmaßnahmen betreffen, der Basisrechtsakt dies so bestimmt oder eine einfache Mehrheit im Ausschuss hierfür stimmt. In diesen drei Fällen hat der Vorsitzende des Ausschusses wiederum das Recht, entweder binnen zwei Monaten dem Ausschuss eine geänderte Fassung des Maßnahmenentwurfs vorzulegen oder binnen eines Monats den Entwurfsvorschlag an einen Berufungsausschuss zur weiteren Beratung weiterzuleiten. Das Berufungsverfahren wird somit gem. Art. 5 Abs. 4 UAbs. 3 der Verordnung auch dann angewendet, wenn im Ausschuss zwar keine qualifizierte Mehrheit gefunden wurde, mithin keine Stellungnahme im Ausschuss abgegeben wurde, aber eine einfache Mehrheit die vorgesehenen Rechtsakte ablehnt. Zudem erhält der Vorsitzende die Möglichkeit, dem Ausschuss eine geänderte Fassung des Maßnahmenentwurfs vorzulegen, wenn der Ausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat und die Kommission daher die vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen dürfte, diese gleichwohl aber noch nicht umgesetzt wurden.

Für den Sonderfall der Annahme endgültiger Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen gilt dieser Grundsatz jedoch nicht. Vielmehr sieht Art. 5 Abs. 5 der VO als Ausnahme zu Abs. 4 für solche Fälle besondere Verfahrensregeln vor. Danach führt die Kommission Konsultationen mit den Mitgliedstaaten durch. Frühestens 14 Tage vor und spätestens einen Monat nach der Sitzung des Ausschusses unterrichtet die Kommission die Ausschussmitglieder über die Ergebnisse dieser Konsultationen und legt dem Berufungsausschuss den Entwurf eines Rechtsakts vor. Dieser tritt abweichend von Art. 3 Abs. 7 der VO frühestens 14 Tage vor und spätestens einen Monat nach der Vorlage des Entwurfs eines Rechtsakts zusammen und gibt seine Stellungnahme gemäß Art. 6 ab.

Da in den Fällen, in denen der Ausschuss eine negative Stellungnahme abgegeben hat und in solchen, bei denen der Ausschuss keine Stellungnahme dargelegt hat, gleichwohl aber eine der drei oben genannten Fallgruppen betroffen ist, die Kommission den Maßnahmenentwurf nicht erlassen darf, könnte diese Verzögerung zur Gefährdung wichtiger Rechtsgüter führen. Für diese Sonderfälle sieht Art. 7 vor, dass abweichend von Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 UAbs. 2 neben der Einbindung eines Berufungsausschusses die Kommission die im Entwurf vorgesehenen Rechtsakte erlassen darf, wenn sie unverzüglich erlassen werden müssen, um eine erhebliche Störung der Agrarmärkte oder eine Gefährdung der finanziellen Interessen der Union zu verhin-

dern. Nur unter diesen Bedingungen erhält die Kommission somit das Recht, vor einer Entscheidungsfindung im Berufungsausschuss die notwendigen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, obwohl diese vorgeschlagenen Maßnahmen keine qualifizierte Zustimmung des verweisenden Ausschusses gefunden haben oder dessen Ausschussmitglieder sich sogar mehrheitlich gegen den Entwurf ausgesprochen haben.

Sind derartige Störungen der Agrarmärkte oder Risiken der finanziellen Interessen der Union zu befürchten, muss die Kommission die (ausnahmsweise) erlassenen Maßnahmen sofort dem Berufungsausschuss darlegen. Gibt dieser eine positive oder gar keine Stellungnahme zu den erlassenen Maßnahmen ab, verbleiben diese Durchführungsmaßnahmen in Kraft. Demgegenüber sind diese von der Kommission aufzuheben, wenn die Berufungsinstanz negativ votiert.

Als zweite Ausnahme zu Art. 5 sieht Art. 8 der Verordnung in hinreichend begründeten Fällen äußerster Dringlichkeit eine Regelung über unmittelbar geltende Rechtsakte vor. Danach kann die Kommission Rechtsakte erlassen, die unmittelbar gelten und für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten in Kraft bleiben, sofern im Basisrechtsakt nicht etwas anderes bestimmt ist. Diese Durchführungsmaßnahmen müssen aber spätestens 14 Tage nach ihrem Erlass dem zuständigen Ausschuss zur Stellungnahme zugeleitet werden. Gibt der Ausschuss bei einem Prüfverfahren eine ablehnende Stellungnahme ab, so müssen die Maßnahmen unverzüglich aufgehoben werden. Andernfalls sowie im Falle eines Beratungsverfahrens verbleiben die Maßnahmen auch nach Stellungnahme des Ausschusses in Kraft. Für den Fall des Erlasses von Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen enthält Art. 8 Abs. V der Verordnung spezielle Bestimmungen. Nimmt die Kommission derartige vorläufige Maßnahmen an, so findet das in Art. 8 vorgesehene Verfahren grundsätzlich ebenfalls Anwendung. Die Kommission ergreift die vorläufigen Maßnahmen nach Konsultation oder – bei äußerster Dringlichkeit – nach Unterrichtung der Mitgliedstaaten. In letzterem Fall finden aber spätestens zehn Tage, nachdem die Maßnahme der Kommission den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurde, Konsultationen statt.

Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung vollzieht sich die Entscheidungsfindung im Berufungsausschuss selbst grundsätzlich wie im verweisenden Ausschuss. Durch die Verweisung auf Art. 5 Abs. 1 der Verordnung wird deutlich, dass Stellungnahmen auch in der Berufungsinstanz mit qualifizierter Mehrheit abgegeben werden. Sonderregeln hierfür gelten aber für den Bereich der Handelspolitik. Denn für einen Zeitraum von 18 Monaten ab Erlass der Verordnung gibt der Berufungsausschuss seine Stellungnahmen zu endgültigen im Entwurf vorgesehenen Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder ab (Art. 6 Abs. 5 VO).¹⁰⁸

Bis eine solche Stellungnahme gefasst ist, kann jedes Mitglied des Berufungsausschusses gem. Art. 6 Abs. 4 der Verordnung Änderungen an den zu erlassenden Maßnahmen anregen. Stimmt letztlich der Maßnahmenentwurf mit der Stellungnahme überein, kann die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen. Gleiches gilt, wenn der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt. Votiert demgegenüber dieser Ausschuss gegen den Maßnahmenentwurf, wird also eine negative Stel-

¹⁰⁸ Siehe dazu Punkt E.III.

lungnahme abgegeben, kann die Kommission die Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 3 VO nicht erlassen. Zudem darf die Kommission nach Art. 6 Abs. 4 der Verordnung im Falle der Annahme endgültiger multilateraler Schutzmaßnahmen die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen auch dann nicht erlassen, wenn keine befürwortende Stellungnahme vorliegt, die mit der in Art. 5 Abs. 1 VO genannten Mehrheit angenommen wurde.

Die Regelungen über das Beratungsverfahren (Art. 4 VO) sowie die Grundsätze des Art. 2 der Verordnung, nach denen sich die Abgrenzung der beiden Ausschussverfahren bemisst, bleiben im Vergleich zum Kommissionsvorschlag vom März 2010 weitgehend unverändert. Folglich kann der Basisrechtsakt weiterhin festlegen, welches der beiden Ausschussverfahren zur Anwendung gelangt. Das Prüfverfahren soll insbesondere beim Erlass von Durchführungsrechtsakten von allgemeiner Tragweite (Art. 2 Abs. 2 lit. a VO) zur Anwendung gelangen sowie nach Art. 2 Abs. 2 lit. b der Verordnung auch dann, wenn die Durchführungsrechtsakte Programme mit wesentlichen Auswirkungen, die gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinsame Fischereipolitik, Umwelt, Sicherheit oder Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, die gemeinsame Handelspolitik oder die Besteuerung betreffen. Das Beratungsverfahren, bei dem die Stellungnahmen des Ausschusses nach wie vor unverbindlich sind, findet demgegenüber in diesen Politikbereichen nur in hinreichend begründeten Fällen Anwendung sowie als Regelverfahren bei allen anderen Rechtsmaterien.

Schließlich übernimmt die neue Komitologieverordnung mit Art. 12 die Regelungen über die Aufhebung des noch geltenden Komitologiebeschlusses von 1999 in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG. Auch die automatische Anpassung bestehender Basisrechtsakte ist nach Art. 13 der Verordnung weiterhin vorgesehen. Zudem legt Art. 10 VO der Kommission Informationspflichten hinsichtlich der Ausschusstätigkeiten auf.

d) Bewertung

Die aktuelle Entschließung des Parlaments bringt im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag vom März 2010 einige markante Neuerungen und stärkt damit die Position der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen entscheidend. Denn konnte nach dem ursprünglichen Entwurf des KOM(2010) 83 die Kommission im Prüfverfahren die geplanten Maßnahmen dann erlassen, wenn keine Stellungnahme des Ausschusses vorlag, so ist dies nach der Entschließung des Parlaments in einem solchen Fall nur noch dann möglich, wenn bestimmte Politikbereiche (Steuerwesen, Finanzdienstleistungen, Gesundheit und Sicherheit für Menschen, Tiere und Pflanzen) nicht betroffen sind, die Bestimmungen im Basisrechtsakt dem Erlass nicht entgegenstehen und auch keine einfache Mehrheit im Ausschuss gegen den Erlass stimmt. Andernfalls findet das Berufungsverfahren statt, welches ebenfalls die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten stärkt. Durch eine zweite mitgliedstaatlich besetzte Entscheidungsebene werden die Mitsprache- und Informationsrechte der Mitgliedstaaten weiter gefördert. Da der Berufungsausschuss im Prüfverfahren die zu erlassenen Maßnahmen mit derselben Mehrheit wie im ursprünglichen Komitologieverordnungsentwurf ablehnen kann, bleibt das Vetorecht der Mitgliedstaaten letztlich auch erhalten. Diese Widerspruchsmöglichkeit in der Berufungsebene gilt nach Art. 7

der Verordnung sogar dann, wenn die Kommission wegen erheblicher Störungen bzw. Gefährdungen bestimmter Rechtsgebiete die Durchführungsmaßnahmen ausnahmsweise auch ohne Billigung des verweisenden Ausschusses vorübergehend erlassen durfte.

Neben diesen Änderungen erfüllt die vom Parlament verabschiedete (vgl. Art. 294 Abs. 4 AEUV) Verordnung¹⁰⁹ auch alle Anforderungen, die an eine neue Komitologieverordnung i.S.d. Art. 291 AEUV zu stellen sind. Zum einen sorgt die Verordnung für mehr Transparenz, da im Gegensatz zur bisher noch geltenden Rechtslage mit dem Beratungs- und Prüfungsverfahren nur noch eine überschaubare Anzahl von Ausschussverfahren vorgesehen ist. Die Arbeit dieser Ausschüsse wird überdies in einem jährlichen Bericht durch die Kommission veröffentlicht. Daneben wird die Transparenz bei allen Ausschussverfahren auch dadurch gewährleistet, dass alle Dokumente, die den Ausschüssen vorgelegt werden, gleichzeitig dem Rat und dem Europäischen Parlament zugeleitet werden. Diese nehmen nach Art. 11 der Verordnung jeweils gleichberechtigt Kontrollrechte gegenüber der Kommission wahr und können jederzeit geltend machen, dass der Entwurf eines Durchführungsrechtsaktes aus ihrer Sicht die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet.

Durch die neue Verordnung wird zum anderen aber auch die Effektivität der Entscheidungsfindung in den Komitologieverfahren verbessert. Kommt im Prüfausschuss keine qualifizierte Mehrheit für oder gegen den Entwurf eines Durchführungsrechtsaktes zustande, kann die Kommission außer in bestimmten Ausnahmefällen den Rechtsakt erlassen. Im Beratungsverfahren hat die Kommission dieses Recht aufgrund der Unverbindlichkeit der Stellungnahmen des Ausschusses sogar jederzeit. Letztlich bestehen damit ein Vetorecht und die Möglichkeit der Beschlussfassung durch einen Berufungsausschuss nur im Fall des Prüfverfahrens. Die Effektivitätssteigerung in der Komitologie geht folglich im Beratungsverfahren zulasten der Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten.

Die Abgrenzung beider Verfahren wird wohl wie schon im ursprünglichen Entwurf vom März 2010 einige Probleme aufwerfen. Zwar wurden kleinere Änderungen insbesondere in Art. 2 Abs. 3 der VO vorgenommen, jedoch ist nach wie vor fraglich, wann „hinreichend begründete Fälle“ vorliegen, mithin wie also dieser unbestimmte Rechtsbegriff auszulegen ist.

Letztlich entspricht auch der Verzicht auf die Einbindung der Legislativorgane den Vorgaben des Art. 291 AEUV, da dort festgelegt ist, dass die Durchführung europäischer Rechtsakte und die Kontrolle übertragener Durchführungsbefugnisse nur Sache der Mitgliedstaaten ist. Allerdings stellt dies einen Rückschritt bei der demokratischen Legitimation derart erlassener Rechtsakte dar. Denn die alten Forderungen des

¹⁰⁹ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD)), Präambel 4. Spiegelstrich: „in Kenntnis der vom Vertreter des Rates mit Schreiben vom 1. Dezember 2010 gemachten Zusage, den Standpunkt des Parlaments gemäß Artikel 294 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu billigen“.

Europäischen Parlaments nach Teilhabe am Entscheidungsfindungsprozess würden lediglich für den Bereich der delegierten Rechtsakte verwirklicht werden können.¹¹⁰

E. Die Komitologie in der Gemeinsamen Handelspolitik

I. Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon

Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union war vor dem Reformvertrag von Lissabon in den Art. 131 ff. EGV a.F. geregelt und enthielt mit Art. 133 EGV a.F. eine zentrale Kompetenznorm für dieses Politikfeld. Hinsichtlich des hier zu untersuchenden Bereichs der Rechtsetzung, also der Instrumentarien der Gemeinsamen Handelspolitik, nahm Art. 133 Abs. 2 und 3 EGV a.F. zunächst eine Unterscheidung zwischen vertraglicher und autonomer Handelspolitik vor. Damit unterschied sich das Rechtsetzungsverfahren je nachdem, ob völkerrechtliche Verträge abzuschließen waren oder ob interne Regelungen der autonomen Handelspolitik erlassen wurden.

Im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik besaß die Europäische Union die Befugnis, Handelsabkommen mit anderen Ländern und Regionen auszuhandeln, abzuschließen und umzusetzen. Diese bilateralen oder multilateralen völkerrechtlichen Verträge mit Drittstaaten oder Staatengruppen enthielten vertraglich ausgehandelte Regelungen handelspolitischer Fragen und waren damit ein Instrument der gemeinsamen Handelspolitik, mit deren Hilfe die Europäische Union die in Art. 131 AGV a.F. statuierten Ziele der Handelspolitik erreichen wollte. Im Verfahren selbst besaß die Kommission gem. Art. 133 Abs. 3 EGV a.F. die ausschließliche Organkompetenz über die Verhandlungsführung. Insoweit ermächtigte der Rat die Kommission auf der Grundlage von Empfehlungen der Kommission zur Aufnahme und Führung von Verhandlungen im Benehmen mit einem besonderen Ausschuss des Rates, dem sog. „133-er Ausschuss“.¹¹¹

Der Erlass autonomer handelspolitischer, also einseitig gesetzter Maßnahmen diente demgegenüber der internen Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in EU-Recht oder soweit die EU durch völkerrechtliche Verträge nicht gebunden war. Unter autonome Handelspolitik fiel demnach die Anwendung handelspolitischer Instrumente, etwa gemeinsame Aus- und Einfuhrregelungen, Schutzmaßnahmen gegen Dumping, subventionierte Importe oder unerlaubte Handelspraktiken sowie mengenmäßige Beschränkungen, aber auch Exporterstattungen oder die Gewährung einseitiger Handelspräferenzen. Gem. Art. 133 Abs. 2 und 3 EGV a.F. besaß die Kommission auch in diesem autonomen Rechtsetzungsverfahren das alleinige Initiativrecht zum Erlass derartiger autonomer Rechtssetzungsakte. Der Rat beschloss sodann mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag der Kommission, wobei das Parlament am autonomen handelspolitischen Rechtsetzungsverfahren nicht beteiligt war, gleichwohl in der Praxis bei wichtigen handelspolitischen Maßnahmen regelmäßig angehört wurde.

¹¹⁰ So *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 209 (219).

¹¹¹ Ausführlich zur vertraglichen Handelspolitik und dem Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge siehe *Osteneck*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, § 133, Rn. 32 ff.

Damit entsprach die autonome Rechtsetzung dem normativen Rechtsetzungsverfahren.¹¹²

Das so erlassene handelspolitische Sekundärrecht erging, auch wenn Art. 133 EGV a.F. hierzu keine Regelung enthielt, üblicherweise in Rechtsform einer unmittelbar anwendbaren Verordnung i.S.d. Art. 249 EGV a.F., namentlich z.B. die Antidumpinggrundverordnung, die Antisubventionsgrundverordnung oder die Handelshemmnisverordnung.¹¹³ Mit Hilfe derartiger Sekundärrechtsakte zur Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik i.S.d. Art. 133 Abs. 2 EGV a.F. ermächtigte wiederum der Rat häufig die Kommission zum Erlass weiterer Durchführungsvorschriften.¹¹⁴ Dazu etablierte der jeweilige Sekundärrechtsakt (also z.B. die Antidumpinggrundverordnung) ein eigenes besonderes Ausschussverfahren. Die Kommission war somit zur Wahrnehmung der ihr durch den Rat eingeräumten Handlungsbefugnisse, also zur Durchführung der im Sekundärrechtsakt erlassenen Regelungen, zu Konsultationen mit Ausschüssen, die mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt waren, verpflichtet, um dem Rat eine Kontrollmöglichkeit über die Rechtsakte der Kommission zu verschaffen.¹¹⁵ Zudem diente die Einbindung der Ausschüsse in das Entscheidungsverfahren, ebenso wie beim Komitologieverfahren auch, der Verschaffung von Fachwissen der jeweils entsandten mitgliedstaatlichen Experten. Im Unterschied zum Komitologieverfahren wichen die besonderen Ausschussverfahren in der autonomen Handelspolitik jedoch von den Verfahrensbestimmungen in den Komitologiebeschlüssen ab. Denn die durch die handelspolitischen Sekundärrechtsakte geregelten Ausschussverfahren waren explizit vom Anwendungsbereich des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 ausgenommen.¹¹⁶ Damit fand unter alter Rechtslage das Komitologieverfahren bei autonomen handelspolitischen Maßnahmen explizit keine Anwendung, obwohl die Kommission durch die in den sekundärrechtlichen Grundverordnungen statuierten Ausschussverfahren ebenso wie im Komitologieverfahren mitgliedstaatlich besetzte Ausschüsse am Entscheidungsprozess zu beteiligen hatte.

II. Die neuen Rechtsgrundlagen der Gemeinsamen Handelspolitik

Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union, nunmehr in den Art. 206, 207 AEUV geregelt, wurde ebenso wie das Komitologieverfahren durch den Vertrag von Lissabon signifikanten Änderungen unterworfen. Begleitet von einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Gemeinsamen Handelspolitik i.S.d. Art. 207 Abs. 1 S. 1 AEUV und der Einbindung der Gemeinsamen Handelspolitik in das auswärtige Handeln der Union (Art. 207 Abs. 1 S. 2 AEUV) wurde auch das Rechtsetzungs-

¹¹² *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 133, Rn. 57.

¹¹³ *Osteneck*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, § 133, Rn. 31.

¹¹⁴ Häufig werden die weiteren Durchführungsrechtsakte als Tertiärrecht bezeichnet.

¹¹⁵ *Pietzsch*, Die Kompetenzverteilung zwischen Rat, Kommission und Parlament, 323.

¹¹⁶ Vgl. 12. Erwägungsgrund des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999.

verfahren modifiziert. Nach wie vor ist jedoch eine Unterscheidung von autonomer und vertraglicher Handelspolitik vorzunehmen.

Der fast unverändert gebliebene Bereich der vertraglichen Handelspolitik, die inhaltlich auf die Aushandlung völkerrechtlicher Abkommen gerichtet ist, fällt gem. Art. 207 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 AEUV weiterhin in die ausschließliche Organkompetenz der Kommission, wobei die Verhandlungen selbst wiederum unter Einbindung des sog. „133-er Ausschusses“ erfolgen, welcher nunmehr als handelspolitischer Ausschuss bezeichnet wird. Das Verfahren zum Abschluss der völkerrechtlichen Verträge ist letztlich abschließend in Art. 218 AEUV geregelt, wobei Art. 207 AEUV einige Abweichungen enthält.

Im Bereich der autonomen Handelspolitik des Art. 207 Abs. 2 AEUV wird der jeweilige Sekundärrechtsakt (z.B. die Antidumpinggrundverordnung) nun vom Europäischen Parlament und vom Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, welches sich stark am Mitentscheidungsverfahren orientierte. Damit käme dieses Verfahren insbesondere bei einer Änderung oder Neufassung der Grundverordnungen im Bereich der handelspolitischen Schutzinstrumente, wie eben der Antidumpinggrundverordnung zur Anwendung.¹¹⁷ Die so erlassenen Rahmenregelungen enthalten dann wiederum generell-abstrakte Maßstäbe, die die Voraussetzungen vorgeben, nach denen Maßnahmen im Einzelfall ergriffen werden können.¹¹⁸ Denn entgegen der bisherigen Regelung des Art. 133 Abs. 2 EGV a.F., die sowohl abstrakt-generelle Sekundärrechtsakte als auch konkrete situationsbezogene Einzelmaßnahmen gestattete, lassen sich handelspolitische Einzelmaßnahmen nun nicht mehr unmittelbar auf Art. 207 AEUV stützen.¹¹⁹ Daher legen diese Grundverordnungen den Rahmen für die Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik fest. Sie statuieren somit in aller Regel das Verfahren zum Erlass von Durchführungsrechtsakten (ohne Gesetzescharakter) gem. Art. 291 AEUV.¹²⁰

Diese Durchführungsvorschriften werden gem. Art. 291 Abs. 2 AEUV zumeist von der Kommission ohne jegliche Beteiligung des Parlaments beschlossen.¹²¹ Die hierfür gem. Art. 291 Abs. 3 AEUV vorgesehene Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten wird wohl auch weiterhin durch Ausschüsse erfolgen, die mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt sind und sich in langen Jahren der Praxis als zweckmäßig erwiesen haben.¹²² Damit erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die Durchführungstätigkeit der Kommission im Bereich der unionalen Außenwirtschaftsbeziehungen.¹²³

¹¹⁷ *Pietzsch*, Die Kompetenzverteilung zwischen Rat, Kommission und Parlament, 354.

¹¹⁸ *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 207, Rn. 10.

¹¹⁹ *Hobe*, Europarecht, § 26 Rn. 8; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 152.

¹²⁰ *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 152.

¹²¹ Siehe Punkt D.III.

¹²² *Sohn/Koch*, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, 4, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 06.07.2010).

¹²³ *Pietzsch*, Die Kompetenzverteilung zwischen Rat, Kommission und Parlament, 355.

III. KomitologieVO v. 16.12.2010 und Folgen für die Gemeinsame Handelspolitik

Neben bestimmten Wettbewerbsvorschriften wies der Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik bislang die Besonderheit auf, dass die durch die handelspolitische Sekundärrechtsakte geregelten Ausschussverfahren explizit vom Anwendungsbereich des Komitologieverfahrens ausgenommen waren. Erwägungsgrund 12 des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 legte fest, dass dieser Beschluss auf die besonderen Ausschussverfahren im Rahmen der Durchführung der Gemeinsamen Handelspolitik keine Anwendung fand. Daher wichen diese Ausschussverfahren in der autonomen Handelspolitik von den Bestimmungen in den Komitologiebeschlüssen ab.

Mit der neuen Komitologieverordnung in der Fassung der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 wird diese Sonderstellung der Gemeinsamen Handelspolitik nunmehr beseitigt.¹²⁴ Art. 12 der Verordnung hebt den Komitologiebeschluss 1999/468/EG und damit die Rechtsgrundlage für diese Sonderstellung auf. Folge ist, dass sich die Ausschüsse in der autonomen Handelspolitik am Typenzwang der neuen Verordnung zu orientieren haben und ein Abweichen dieser besonderen Ausschussverfahren von den Verfahrensbestimmungen der Komitologieverordnung ausgeschlossen ist. Hierzu ordnet Art. 2 Abs. 2 lit. b iv) den Politikbereich der Gemeinsamen Handelspolitik explizit dem neu gestalteten Prüfverfahren zu.

Dies bringt aus Sicht der Mitgliedstaaten viele Vorteile. Zum einen wird grundsätzlich festgestellt, dass die gem. Art. 291 Abs. 3 AEUV vorgesehene Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten auch weiterhin durch die Beteiligung mitgliedstaatlich besetzter Ausschüsse erfolgen wird. Zum anderen erhalten die Mitgliedstaaten gerade durch die Geltung des neu gestalteten Prüfverfahrens in den handelspolitischen Ausschüssen weitreichende Einflussmöglichkeiten. Denn im Gegensatz zum Beratungsverfahren können die Mitgliedstaaten, sofern eine qualifizierte Mehrheit im Prüfausschuss (bzw. im Berufungsausschuss) erlangt ist, gem. Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 Abs. 3 der Verordnung alle Maßnahmenentwürfe der Kommission blockieren. Die Mitgliedstaaten erhalten damit ein Vetorecht gegen den Erlass von Durchführungsmaßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik und können somit in einem solchen Prüfverfahren ihren Willen gegenüber der Kommission konsequent durchsetzen.

Über diese allgemeine Geltung des Vetorechts in allen Bereichen der Gemeinsamen Handelspolitik hinaus, haben die Mitgliedstaaten bei bestimmten handelspolitischen Maßnahmen sogar noch weitergehende Befugnisse. Die vom Parlament beschlossene Komitologieverordnung hebt hierzu, wohl auf Drängen einer Reihe von Mitgliedstaaten, den Erlass endgültiger multilateraler Schutzmaßnahmen hervor und weist ihnen in diesem Bereich sogar unabhängig von etwaigen Mehrheitsverhältnissen im Ausschuss das letzte Wort zu. Betrifft der vorgesehene Rechtsakt somit derartige Maßnahmen, darf die Kommission diese auch dann nicht erlassen, wenn überhaupt keine Stellungnahme abgegeben wurde. Als Ausnahmenvorschrift sichert folglich Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 der Verordnung den Mitgliedstaaten die Oberaufsicht über multilate-

¹²⁴ KOM(2010) 83, 2010/0051 (COD); siehe hierzu Punkt D.V.2.a) ff.

rale Schutzmaßnahmen im Prüfausschuss zu und verhindert, dass die Kommission divergierende mitgliedstaatlichen Meinungspositionen im Ausschuss zu ihrem Vorteil ausnutzt und den Rechtsakt erlässt. Vielmehr muss die Kommission, wenn sie Durchführungsrechtsakte in diesem Bereich für erforderlich erachtet, den Umweg über den Berufungsausschuss gehen. Doch auch hierin haben die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission eine bessere Machtposition. Denn folgerichtig unterstützt Art. 6 Abs. 4 VO die Sonderstellung endgültiger multilateraler Schutzmaßnahmen und bestimmt, dass die Kommission die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen auch nicht erlassen kann, wenn keine befürwortende Stellungnahme des Berufungsausschusses vorliegt, die grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit zu treffen ist. Damit kann die Kommission im Falle multilateraler Schutzmaßnahmen einen Durchführungsrechtsakt nur dann erlassen, wenn der Ausschuss eine befürwortende Stellungnahme abgibt, mithin die Maßnahme der Kommission billigt. Dies dürfte auch den Gefahren einer zunehmenden Lobbyarbeit durch Drittländer entgegenwirken. Denn wenn der Prüfausschuss nunmehr nur auf Grundlage einer qualifizierten Mehrheit und nicht mehr mit einfacher Mehrheit eine befürwortende Stellungnahme zu multilateralen Schutzmaßnahmen abgibt, sind die einzelnen Mitgliedstaaten wohl nicht mehr dem Druck von Drittstaaten und sonstigen Interessengruppen ausgesetzt, was wiederum die Lobbyarbeit von Gruppen und Drittländern einschränkt und das Vertrauen in die Handelspolitik fördert.

Daneben erweist sich aus Sicht der Mitgliedstaaten auch der Erlass endgültiger Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen als höchst bedeutsamer Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik. Diese Sonderstellung begründet sich zunächst darin, dass das Prüfverfahren bei der Annahme derartiger endgültiger Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 5 VO modifiziert zur Anwendung gelangt, wenn keine Stellungnahme im Ausschuss abgegeben wird und die Mitglieder des Ausschusses den Entwurf eines Rechtsakts mit einfacher Mehrheit ablehnen. Daneben gibt der Berufungsausschuss nach Art. 6 Abs. 5 der Verordnung für einen Zeitraum von 18 Monaten nach Inkrafttreten der Komitologieverordnung seine Stellungnahme zu endgültigen im Entwurf vorgesehenen Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder ab. Letztlich erleichtert sich dadurch die Anwendung des Vetorechts für die Mitgliedstaaten, weshalb diesen die maßgebliche Entscheidungshoheit für diesen Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik zufällt. Demgemäß kann die Kommission zwar nach Art. 8 der VO auch vorläufige Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen als unmittelbar geltende Rechtsakte erlassen. Um jedoch die weitreichenden Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten nicht zu untergraben, darf die Kommission gem. Art. 8 Abs. 5 VO derartige vorläufige Maßnahmen nur nach Konsultation oder – bei äußerster Dringlichkeit – nach Unterrichtung der Mitgliedstaaten treffen. Wurden die Mitgliedstaaten lediglich unterrichtet, finden spätestens zehn Tage, nachdem die Maßnahme der Kommission den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurde, Konsultationen statt. Gibt der Ausschuss wie bei allen übrigen Prüfverfahren auch hinsichtlich der vorläufig erlassenen Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen eine ablehnende Stellungnahme ab, muss die Kommission diese erlassenen Rechtsakte unverzüglich aufheben.

Hinsichtlich des Erlasses von Antidumpingmaßnahmen ist anzumerken, dass nach Art. 9 Abs. 4 der Antidumping-Grundverordnung¹²⁵ der Rat auf einen nach Konsultationen im Beratenden Ausschuss von der Kommission unterbreiteten Vorschlag einen endgültigen Antidumpingzoll einführt. Gleiches bestimmt Art. 15 Abs. 1 der Antisubventions-Grundverordnung¹²⁶ hinsichtlich der Festlegung endgültiger Subventionsmaßnahmen. Da aber nach der neuen Komitologieverordnung allein das Prüfverfahren in der Gemeinsamen Handelspolitik zur Anwendung kommt, müssen diese Verordnungen angepasst werden. Dass dadurch die bisherige alleinige Entscheidungshoheit der Kommission hinsichtlich der endgültigen Festlegung solcher Maßnahmen aller Voraussicht nach durch eine die Mitgliedstaaten begünstigende Regelung ersetzt wird, bei der die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen den von der Kommission vorgebrachten Entwurf ablehnen können, liegt auf der Hand und hat sicherlich zu einigem Unmut seitens der Kommission geführt. Zumindest nach der festgesetzten Übergangszeit gibt der Prüfausschuss seine Stellungnahmen aber nur mit qualifizierter Mehrheit ab, so dass der Bereich des Erlasses endgültiger Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen im Gegensatz zum Erlass endgültiger multilateraler Schutzmaßnahmen zumindest unter wesentlicher Kontrolle der Kommission verbleibt. Die vormals bestehende alleinige Untersuchungshoheit der Kommission in diesen Rechtsbereichen wird somit nicht allein dadurch beseitigt, dass die Mitgliedstaaten im Prüfverfahren Änderungswünsche zu einem solchen Maßnahmenentwurf vorbringen können, zumal es weiterhin im Ermessen der Kommission steht, ob sie derartige Anregungen in ihren Entwurf aufnehmen will.

Im Ergebnis wird durch die am 16. Dezember 2010 vom Parlament verabschiedete Verordnung auch der Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik der Komitologie unterworfen und das Komitologieverfahren mit seiner Grundsystematik der Ausschussverfahren in Zukunft auch bei autonomen handelspolitischen Maßnahmen zur Anwendung gelangen. Eine Sonderstellung dieses Politikbereichs bleibt indes bestehen, da wesentliche Ausnahmevorschriften für das Prüfverfahren insbesondere hinsichtlich des Erlasses endgültiger multilateraler Schutzmaßnahmen bzw. endgültiger Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen bestehen. Diese Normen sichern die Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten in einigen Bereichen der Gemeinsamen Handelspolitik und schwächen die Einflussmöglichkeiten der Kommission vielfach ab. Damit dürften diese wesentlichen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf vom März 2010 den Ausschlag für viele Mitgliedstaaten gegeben haben, den Widerstand gegen die Komitologiereform aufzugeben.

¹²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern.

¹²⁶ Verordnung (RG) Nr. 597/2009 des Rates vom 11. Juni 2009 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern.

F. Fazit

Das Komitologieverfahren entwickelte sich bis zum Reformvertrag von Lissabon zu einem effizienten Bestandteil der europäischen Rechtsetzung. Die Einbindung mitgliedstaatlich besetzter Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen entlastete das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren und trug damit zur verstärkten Anwendung des Verfahrens bei. Zudem lieferten die Experten der nationalen Parlamente das bei der Kommission und dem Rat als Kontrollorgan dringend benötigte Fachwissen und verbesserten damit letztlich wegen der Einbindung der Adressaten der Kommissionspolitik auch die mitgliedstaatlichen Akzeptanz. Die Komitologie bildete damit ein wichtiges Bindeglied zwischen nationaler und europäischer Ebene.

Der Erfolg des Komitologieverfahrens beruhte dabei maßgeblich auf dem 2006 eingeführten Regelungsverfahren mit Kontrolle. Dieses kam zwingend zur Anwendung, wenn der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV a.F. erlassen wurde. Dadurch erhielt das Europäische Parlament erstmals ein Vetorecht, mit welchem dem Erlass von Durchführungsmaßnahmen widersprochen werden konnte. Das Verfahren trug insgesamt zu einer seit langem geforderten Stärkung der Rechte des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union bei.

Obgleich dieser Erfolg ließ sich aber ein Mangel demokratischer Legitimation in der exekutivlastigen Komitologie wegen unzureichender Einbeziehung des Europäischen Parlaments nicht vollends beseitigen. Denn die Ausübung des Vetorechts durch das Parlament war nicht bei allen Durchführungsmaßnahmen, die auf im Mitentscheidungsverfahren zustande gekommenen Rechtsakten beruhten, möglich. Die insoweit nur sehr eingeschränkte Kontrollbefugnis des Parlaments ließ damit die Kritik am Komitologieverfahren nie vollständig verstummen. Vielmehr bedeutete das Regelungsverfahren mit Kontrolle zwar eine Angleichung der Rechte des Parlaments, privilegierte aber in vielen Bereichen noch den Rat, da mit der Rechtsgrundlage des Art. 202 3. Spiegelstrich EGV operiert werden musste.

Im Zuge der Neuregelung durch den Vertrag von Lissabon wurde auch das Rechtsetzungsverfahren der Union reformiert und mit delegierten Rechtsakten im Sinne des Art. 290 AEUV bzw. Durchführungsrechtsakten gem. Art. 291 AEUV zwei Formen von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter explizit normiert. Bei den delegierten Rechtsakten handelt es sich um exekutive Gesetzgebung durch die Kommission, bei der in gewissen Grenzen Elemente eines Sekundärrechtsaktes durch einen „tertiären“ Rechtsakt geändert werden können. Art. 290 AEUV dient somit der Übertragung von legislativen Gesetzgebungsbefugnissen durch das Parlament und den Rat oder nur durch den Rat auf die Exekutive. Da Grundlage für eine derartige Delegation nur ein Gesetzgebungsakt i.S.d. Art. 289 Abs. 3 AEUV ist, also nur ein verbindlicher Rechtsakt, der im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 289 AEUV angenommen wurde, wird durch Art. 290 AEUV eine verstärkte Einbindung des Parlaments in dieses exekutive Rechtsetzungsverfahren gefördert. Letztlich erlangt das Europäische Parlament damit bei den delegierten Rechtsakten wie bei den Gesetzgebungsakten i.S.d. Art. 289 Abs. 3 AEUV eine völlige Gleichberechtigung mit dem Rat.

Demgegenüber gibt es bei den Durchführungsrechtsakten i.S.d. Art. 291 AEUV, die der Schaffung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte durch die Kommission dienen, keine Mitwirkung des Europäischen Parlaments. In diesem Bereich der Übertragung exekutiver Befugnisse wird zwar die neu zu erlassene Komitologieverordnung vom Rat und dem Parlament angenommen. Gleichwohl legt Art. 291 Abs. 3 AEUV explizit fest, dass die Kontrolle der Kommission beim Erlass von Durchführungsrechtsakten nur von den Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Damit scheint es so zu sein, dass die alten Forderungen des Parlaments nach Teilhabe am Komitologieverfahren nur für den Bereich der delegierten Rechtsakte verwirklicht werden können.

Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass aufgrund der stetigen Weiterentwicklung der Komitologie und der bei diesen Verfahren gemachten Erfahrungen eine Fortführung dieser besonderen Form der Rechtsetzung auch unter dem Vertrag von Lissabon möglich ist. Mit der Entschließung des Parlaments vom 16. Dezember 2010 und dem In-Kraft-Treten der neuen Komitologieverordnung zum 1. März 2011 wird ein weiterer Schritt hierzu getan und ein einfacheres und transparenteres System der Ausschusstätigkeit geschaffen.

SCHRIFTTUM

- Beer, Nicola*, Die Zukunft der Komitologie – Weniger Komitees – mehr Kommission?, *EuZW* 2010, 201.
- Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel*, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 8. Auflage, Baden-Baden, 2009.
- v. Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen/Ardt, Felix*, Handlungsformen im Unionsrecht, Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Band 62 (2002), 77-161.
- Callies, Christian/Ruffert, Matthias*, EUV/EGV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 3. Auflage, München, 2007.
- Demmke, Christoph/Haibach, Georg*, Die Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und in der Rechtsprechung des EuGH, *Die Öffentliche Verwaltung* 1997, 710-718.
- Falke, Josef*, Komitologie – Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung, in: Joerges, Christian/Falke, Josef (Hrsg.), *Das Ausschusswesen der Europäischen Union, Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*, Baden-Baden, 2000, 43-160.
- Fuhrmann, Maria Monica*, Neues zum Komitologieverfahren, *Die Öffentliche Verwaltung* 2007, 464-469.
- Grams, Hartmut A.*, Komitologie im Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union und die Einbeziehung des Europäischen Parlaments, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* Band 78 (1995), 112-131.
- Härtel, Ines*, *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, Berlin, 2006.
- Haibach, Georg*, Komitologie nach Amsterdam – Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich, *Verwaltungsarchiv* Band 90 (1999), 98-111.
- Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias*, *Europarecht*, 6. Auflage, Tübingen, 2009.
- Hauschild, Malte*, Das neue Komitologieverfahren, Neue Regeln für das Ausschussverfahren der EG, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1999, 248-252.
- Hellmann, Vanessa*, *Der Vertrag von Lissabon, Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten*, Berlin, 2009.
- Herdegen, Matthias*, *Europarecht*, 11. Auflage, München, 2009.
- Hobe, Stephan*, *Europarecht*, 5. Auflage, Köln, 2010.
- König, Doris*, Gesetzgebung, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred (Hrsg.), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Baden-Baden, 2006, 83-121.
- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter*, *EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon*, 5. Auflage, Köln, 2010.
- Mensching, Christian*, Der neue Komitologie-Beschluss des Rates, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2000, 268-271.
- Neuhöf, Christine*, Das Europäische Parlament im Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union, demokratische Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission, Frankfurt am Main, 2000.
- Petersen, Frank/Heß, Karoline*, Das Komitologieverfahren im Gemeinschaftsrecht – Funktion und Grenzen am Beispiel der Novellierung der EG-Abfallrahmenrichtlinie, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2007, 567-574.

- Pietzsch*, Holger, Die Kompetenzverteilung zwischen Rat, Kommission und Parlament in den EG-Außenwirtschaftsbeziehungen, Halle/Saale, 2009.
- Riedel*, Daniel, Die Durchführungsrechtsetzung nach Art. 211, 4. Sp. EG - zwei Arten tertiärer Kommissionsakte und ihre dogmatischen Fragestellungen, *Europarecht* 2006, 512-543.
- Scheel*, Benedikt, Komitologie im Energierecht, Zur Komitologiereform vom 17. Juli 2006 unter Berücksichtigung der Gasrichtlinie und der Stromhandelsverordnung, *Die Öffentliche Verwaltung* 2007, 683-690.
- Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2006, 521-550.
- Schmolke*, Klaus-Ulrich, Der Lamfalussy-Prozess im Europäischen Kapitalmarktrecht – eine Zwischenbilanz, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* 2005, 912-919.
- Schroeder*, Werner, Grundkurs Europarecht, München, 2009.
- Schusterschitz*, Gregor, Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden, 2009.
- Schwarze*, Jürgen, EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, 2009.
- Schweitzer*, Michael/Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter, *Europarecht, Das Recht der Europäischen Union*. Wien, 2007.
- Sobotta*, Christoph, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, Stand und Perspektiven des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechtes auf Zugang zu Informationen, Baden-Baden, 2001.
- Sohn*, Klaus-Dieter/Koch, Jessica, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, CEP-Kommentar, März 2010, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf> (besucht am 06.07.2010).
- Streinz*, Rudolf, *Europarecht*, 8. Auflage, Heidelberg, 2008.
- /Ohler, Christoph/Herrmann, Christoph, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, Einführung mit Synopse*, 3. Auflage, München, 2010.
- Tichy*, Helmut, Der neue Komitologiebeschluss, *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung* 2000, 134-140.
- Töller*, Annette Elisabeth: *Komitologie, Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen 2002.
- Wolfram*, Dieter, „Underground Law“? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, *Centrum für Europäische Politik (CEP)-Studie*, September 2009, erhältlich im Internet: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Komitologie/Studie_Komitologie.pdf> (besucht am 28.06.2010).

Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht
(bis Heft 13 erschienen unter dem Titel: Arbeitspapiere aus dem
Institut für Wirtschaftsrecht – ISSN 1619-5388)

ISSN 1612-1368 (print)
ISSN 1868-1778 (elektr.)

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Wiebe-Katrin Boie, Der Handel mit Emissionsrechten in der EG/EU – Neue Rechtssetzungsinitiative der EG-Kommission, März 2002, ISBN 3-86010-639-2
- Heft 2 Susanne Rudisch, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen, April 2002, ISBN 3-86010-646-5
- Heft 3 Jost Delbrück, Das Staatsbild im Zeitalter wirtschaftsrechtlicher Globalisierung, Juli 2002, ISBN 3-86010-654-6
- Heft 4 Christian Tietje, Die historische Entwicklung der rechtlichen Disziplinierung technischer Handelshemmnisse im GATT 1947 und in der WTO-Rechtsordnung, August 2002, ISBN 3-86010-655-4
- Heft 5 Ludwig Gramlich, Das französische Asbestverbot vor der WTO, August 2002, ISBN 3-86010-653-8
- Heft 6 Sebastian Wolf, Regulative Maßnahmen zum Schutz vor gentechnisch veränderten Organismen und Welthandelsrecht, September 2002, ISBN 3-86010-658-9
- Heft 7 Bernhard Kluttig/Karsten Nowrot, Der „Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002“ – Implikationen für die Doha-Runde der WTO, September 2002, ISBN 3-86010-659-7
- Heft 8 Karsten Nowrot, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz von Internet-Domains, Oktober 2002, ISBN 3-86010-664-3
- Heft 9 Martin Winkler, Der Treibhausgas-Emissionsrechtehandel im Umweltvölkerrecht, November 2002, ISBN 3-86010-665-1
- Heft 10 Christian Tietje, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungen des Rechts der Beilegung internationaler Investitionsstreitigkeiten, Januar 2003, ISBN 3-86010-671-6
- Heft 11 Gerhard Kraft/Manfred Jäger/Anja Dreiling, Abwehrmaßnahmen gegen feindliche Übernahmen im Spiegel rechtspolitischer Diskussion und ökonomischer Sinnhaftigkeit, Februar 2003, ISBN 3-86010-647-0
- Heft 12 Bernhard Kluttig, Welthandelsrecht und Umweltschutz – Kohärenz statt Konkurrenz, März 2003, ISBN 3-86010-680-5

- Heft 13 Gerhard Kraft, Das Corporate Governance-Leitbild des deutschen Unternehmenssteuerrechts: Bestandsaufnahme – Kritik – Reformbedarf, April 2003, ISBN 3-86010-682-1
- Heft 14 Karsten Nowrot/Yvonne Wardin, Liberalisierung der Wasserversorgung in der WTO-Rechtsordnung – Die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser als Aufgabe einer transnationalen Verantwortungsgemeinschaft, Juni 2003, ISBN 3-86010-686-4
- Heft 15 Alexander Böhmer/Guido Glania, The Doha Development Round: Reintegrating Business Interests into the Agenda – WTO Negotiations from a German Industry Perspective, Juni 2003, ISBN 3-86010-687-2
- Heft 16 Dieter Schneider, „Freimütige, lustige und ernsthafte, jedoch vernunft- und gesetzmäßige Gedanken“ (Thomasius) über die Entwicklung der Lehre vom gerechten Preis und fair value, Juli 2003, ISBN 3-86010-696-1
- Heft 17 Andy Ruzik, Die Anwendung von Europarecht durch Schiedsgerichte, August 2003, ISBN 3-86010-697-X
- Heft 18 Michael Slonina, Gesundheitsschutz contra geistiges Eigentum? Aktuelle Probleme des TRIPS-Übereinkommens, August 2003, ISBN 3-86010-698-8
- Heft 19 Lorenz Schomerus, Die Uruguay-Runde: Erfahrungen eines Chef-Unterhändlers, September 2003, ISBN 3-86010-704-6
- Heft 20 Michael Slonina, Durchbruch im Spannungsverhältnis TRIPS and Health: Die WTO-Entscheidung zu Exporten unter Zwangslizenzen, September 2003, ISBN 3-86010-705-4
- Heft 21 Karsten Nowrot, Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsverwirklichung oder das Ende des Global Compact?, September 2003, ISBN 3-86010-706-2
- Heft 22 Gerhard Kraft/Ronald Krenzel, Economic Analysis of Tax Law – Current and Past Research Investigated from a German Tax Perspective, Oktober 2003, ISBN 3-86010-715-1
- Heft 23 Ingeborg Fogt Bergby, Grundlagen und aktuelle Entwicklungen im Streitbeilegungsrecht nach dem Energiechartavertrag aus norwegischer Perspektive, November 2003, ISBN 3-86010-719-4
- Heft 24 Lilian Habermann/Holger Pietzsch, Individualrechtsschutz im EG-Antidumpingrecht: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, Februar 2004, ISBN 3-86010-722-4
- Heft 25 Matthias Hornberg, Corporate Governance: The Combined Code 1998 as a Standard for Directors' Duties, März 2004, ISBN 3-86010-724-0

- Heft 26 Christian Tietje, Current Developments under the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures as an Example for the Functional Unity of Domestic and International Trade Law, März 2004, ISBN 3-86010-726-7
- Heft 27 Henning Jessen, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer: WTO-rechtliche Anforderungen an Selektivität und Konditionalität – Die GSP-Entscheidung des WTO Panel und Appellate Body, Mai 2004, ISBN 3-86010-730-5
- Heft 28 Tillmann Rudolf Braun, Investment Protection under WTO Law – New Developments in the Aftermath of Cancún, Mai 2004, ISBN 3-86010-731-3
- Heft 29 Juliane Thieme, Latente Steuern – Der Einfluss internationaler Bilanzierungsvorschriften auf die Rechnungslegung in Deutschland, Juni 2004, ISBN 3-86010-733-X
- Heft 30 Bernhard Kluttig, Die Klagebefugnis Privater gegen EU-Rechtsakte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes: Und die Hoffnung stirbt zuletzt..., September 2004, ISBN 3-86010-746-1
- Heft 31 Ulrich Immenga, Internationales Wettbewerbsrecht: Unilateralismus, Bilateralismus, Multilateralismus, Oktober 2004, ISBN 3-86010-748-8
- Heft 32 Horst G. Krenzler, Die Uruguay Runde aus Sicht der Europäischen Union, Oktober 2004, ISBN 3-86010-749-6
- Heft 33 Karsten Nowrot, Global Governance and International Law, November 2004, ISBN 3-86010-750-X
- Heft 34 Ulrich Beyer/Carsten Oehme/Friederike Karmrodt, Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht, November 2004, ISBN 3-86010-755-0
- Heft 35 Frank Rieger/Johannes Jester/ Michael Sturm, Das Europäische Kartellverfahren: Rechte und Stellung der Beteiligten nach Inkrafttreten der VO 1/03, Dezember 2004, ISBN 3-86010-764-X
- Heft 36 Kay Wissenbach, Systemwechsel im europäischen Kartellrecht: Dezentralisierte Rechtsanwendung in transnationalen Wettbewerbsbeziehungen durch die VO 1/03, Februar 2005, ISBN 3-86010-766-6
- Heft 37 Christian Tietje, Die Argentinien-Krise aus rechtlicher Sicht: Staatsanleihen und Staateninsolvenz, Februar 2005, ISBN 3-86010-770-4
- Heft 38 Matthias Bickel, Die Argentinien-Krise aus ökonomischer Sicht: Herausforderungen an Finanzsystem und Kapitalmarkt, März 2005, ISBN 3-86010-772-0

- Heft 39 Nicole Steinat, *Comply or Explain – Die Akzeptanz von Corporate Governance Kodizes in Deutschland und Großbritannien*, April 2005, ISBN 3-86010-774-7
- Heft 40 Karoline Robra, *Welthandelsrechtliche Aspekte der internationalen Besteuerung aus europäischer Perspektive*, Mai 2005, ISBN 3-86010-782-8
- Heft 41 Jan Bron, *Grenzüberschreitende Verschmelzung von Kapitalgesellschaften in der EG*, Juli 2005, ISBN 3-86010-791-7
- Heft 42 Christian Tietje/Sebastian Wolf, *REACH Registration of Imported Substances – Compatibility with WTO Rules*, July 2005, ISBN 3-86010-793-3
- Heft 43 Claudia Decker, *The Tension between Political and Legal Interests in Trade Disputes: The Case of the TEP Steering Group*, August 2005, ISBN 3-86010-796-8
- Heft 44 Christian Tietje (Hrsg.), *Der Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO)*, August 2005, ISBN 3-86010-798-4
- Heft 45 Wang Heng, *Analyzing the New Amendments of China's Foreign Trade Act and its Consequent Ramifications: Changes and Challenges*, September 2005, ISBN 3-86010-802-6
- Heft 46 James Bacchus, *Chains Across the Rhine*, October 2005, ISBN 3-86010-803-4
- Heft 47 Karsten Nowrot, *The New Governance Structure of the Global Compact – Transforming a "Learning Network" into a Federalized and Parliamentarized Transnational Regulatory Regime*, November 2005, ISBN 3-86010-806-9
- Heft 48 Christian Tietje, *Probleme der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels – Stärken und Schwächen des GATS*, November 2005, ISBN 3-86010-808-5
- Heft 49 Katja Moritz/Marco Gesse, *Die Auswirkungen des Sarbanes-Oxley Acts auf deutsche Unternehmen*, Dezember 2005, ISBN 3-86010-813-1
- Heft 50 Christian Tietje/Alan Brouder/Karsten Nowrot (eds.), *Philip C. Jessup's *Transnational Law* Revisited – On the Occasion of the 50th Anniversary of its Publication*, February 2006, ISBN 3-86010-825-5
- Heft 51 Susanne Probst, *Transnationale Regulierung der Rechnungslegung – International Accounting Standards Committee Foundation und Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee*, Februar 2006, ISBN 3-86010-826-3
- Heft 52 Kerstin Rummel, *Verfahrensrechte im europäischen Arzneimittelzulassungsrecht*, März 2006, ISBN 3-86010-828-X

- Heft 53 Marko Wohlfahrt, Gläubigerschutz bei EU-Auslandsgesellschaften, März 2006, ISBN (10) 3-86010-831-X, ISBN (13) 978-3-86010-831-4
- Heft 54 Nikolai Fichtner, The Rise and Fall of the Country of Origin Principle in the EU's Services Directive – Uncovering the Principle's Premises and Potential Implications –, April 2006, ISBN (10) 3-86010-834-4, ISBN (13) 978-3-86010-834-5
- Heft 55 Anne Reinhardt-Salcinovic, Informelle Strategien zur Korruptionsbekämpfung – Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen am Beispiel von Transparency International –, Mai 2006, ISBN (10) 3-86010-840-9, ISBN (13) 978-3-86010-840-6
- Heft 56 Marius Rochow, Die Maßnahmen von OECD und Europarat zur Bekämpfung der Bestechung, Mai 2006, ISBN (10) 3-86010-842-5, ISBN (13) 978-3-86010-842-0
- Heft 57 Christian J. Tams, An Appealing Option? The Debate about an ICSID Appellate Structure, Juni 2006, ISBN (10) 3-86010-843-3, ISBN (13) 978-3-86010-843-7
- Heft 58 Sandy Hamelmann, Internationale Jurisdiktionskonflikte und Vernetzungen transnationaler Rechtsregime – Die Entscheidungen des Panels und des Appellate Body der WTO in Sachen "Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages" –, Juli 2006, ISBN (10) 3-86010-850-6, ISBN (13) 978-3-86010-850-5
- Heft 59 Torje Sunde, Möglichkeiten und Grenzen innerstaatlicher Regulierung nach Art. VI GATS, Juli 2006, ISBN (10) 3-86010-849-2, ISBN (13) 978-3-86010-849-9
- Heft 60 Kay Wissenbach, Schadenersatzklagen gegen Kartellmitglieder – Offene Fragen nach der 7. Novellierung des GWB, August 2006, ISBN (10) 3-86010-852-2, ISBN (13) 978-3-86010-852-9
- Heft 61 Sebastian Wolf, Welthandelsrechtliche Rahmenbedingungen für die Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen – Multilaterale Investitionsverhandlungen oder Rückbesinnung auf bestehende Investitionsregelungen im Rahmen der WTO?, September 2006, ISBN (10) 3-86010-860-3, ISBN (13) 978-3-86010-860-4
- Heft 62 Daniel Kirmse, Cross-Border Delisting – Der Börsenrückzug deutscher Aktiengesellschaften mit Zweitnotierungen an ausländischen Handelsplätzen, Oktober 2006, ISBN (10) 3-86010-861-1, ISBN (13) 978-3-86010-861-1
- Heft 63 Karoline Kampermann, Aktuelle Entwicklungen im internationalen Investitionsschutzrecht mit Blick auf die staatliche Steuersouveränität, Dezember 2006, ISBN (10) 3-86010-879-4, ISBN (13) 978-3-86010-879-6
- Heft 64 Maria Pätz, Die Auswirkungen der Zinsrichtlinie innerhalb der EU und im Verhältnis zur Schweiz, April 2007, ISBN 978-3-86010-904-5

- Heft 65 Norman Hölzel, Kartellrechtlicher Individualrechtsschutz im Umbruch – Neue Impulse durch Grünbuch und *Zementkartell*, Mai 2007, ISBN 978-3-86010-903-8
- Heft 66 Karsten Nowrot, Netzwerke im Transnationalen Wirtschaftsrecht und Rechtsdogmatik, Mai 2007, ISBN 978-3-86010-908-3
- Heft 67 Marzena Przewlocka, Die rechtliche Regelung von Directors' Dealings in Deutschland und Polen – unter Berücksichtigung der Neuerungen durch das Transparenzrichtlinie-Umsetzungsgesetz –, Juni 2007, ISBN 978-3-86010-909-0
- Heft 68 Steffen Fritzsche, Open Skies EU-USA – an extraordinary achievement!? August 2007, ISBN 978-3-86010-933-5
- Heft 69 Günter Hirsch, Internationalisierung und Europäisierung des Privatrechts, September 2007, ISBN 978-3-86010-922-9
- Heft 70 Karsten Nowrot, The Relationship between National Legal Regulations and CSR Instruments: Complementary or Exclusionary Approaches to Good Corporate Citizenship? Oktober 2007, ISBN 978-3-86010-945-8
- Heft 71 Martin Brenncke, Is “fair use” an option for U.K. copyright legislation? November 2007, ISBN 978-3-86010-963-2
- Heft 72 Rainer Bierwagen, Das Grünbuch der Europäischen Kommission zu den handelspolitischen Schutzinstrumenten der EG – ein Meilenstein in der Reformdebatte? November 2007, ISBN 978-3-86010-966-3
- Heft 73 Murad L. Wisniewski, Employee involvement in multinational corporations – A European perspective, Februar 2008, ISBN 978-3-86010-996-0
- Heft 74 Christian Tietje/Karsten Nowrot/Clemens Wackernagel, Once and Forever? The Legal Effects of a Denunciation of ICSID, March 2008, ISBN 978-3-86829-011-0
- Heft 75 Christian Tietje/Bernhard Kluttig, Beschränkungen ausländischer Unternehmensbeteiligungen und –übernahmen – Zur Rechtslage in den USA, Großbritannien, Frankreich und Italien, Mai 2008, ISBN 978-3-86829-035-6
- Heft 76 Daniel Scharf, Die Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber Drittstaaten, Juni 2008, ISBN 978-3-86829-048-6
- Heft 77 Martina Franke, Chinas Währungspolitik in der Kritik des US-amerikanischen und des internationalen Wirtschaftsrechts, August 2008, ISBN 978-3-86829-069-1
- Heft 78 Christian Tietje, The Applicability of the Energy Charter Treaty in ICSID Arbitration of EU Nationals vs. EU Member States, September 2008, ISBN 978-3-86829-071-4

- Heft 79 Martin Brenncke, The EU Roaming Regulation and its non-compliance with Article 95 EC, October 2008, ISBN 978-3-86829-078-3
- Heft 80 Katharina Winzer, Der Umzug einer GmbH in Europa – Betrachtungen im Lichte der Rechtsprechung des EuGH sowie der aktuellen Gesetzgebung, November 2008, ISBN 978-3-86829-083-7
- Heft 81 Jürgen Bering, Die rechtliche Behandlung von ‚Briefkastenfirmen‘ nach Art. 17 ECT und im allgemeinen internationalen Investitionsschutzrecht, Dezember 2008, ISBN 978-3-86829-101-8
- Heft 82 Clemens Wackernagel, Das Verhältnis von treaty und contract claims in der internationalen Investitionsschiedsgerichtsbarkeit, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-103-2
- Heft 83 Christian Tietje, Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-105-6
- Heft 84 Martina Franke, Historische und aktuelle Lösungsansätze zur Rohstoffversorgungssicherheit, Februar 2009, ISBN 978-3-86829-127-8
- Heft 85 Hans Tietmeyer, Währungs- und Finanzmarktstabilität als Aufgabe – Rückblick und Perspektiven, März 2009, ISBN 978-3-86829-119-3
- Heft 86 Wolfgang Ramsteck, Die Germany Trade and Invest GmbH und die Reformen der Außenwirtschaftsförderung des Bundes: Eine Kopie des britischen Ansatzes?, März 2009, ISBN 978-3-86829-129-2
- Heft 87 Sven Leif Erik Johannsen, Der Investitionsbegriff nach Art. 25 Abs. 1 der ICSID-Konvention, April 2009, ISBN 978-3-86829-131-5
- Heft 88 Koresuke Yamauchi, Das globale Internationale Privatrecht im 21. Jahrhundert – Wendung des klassischen Paradigmas des IPRs zur Globalisierung, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-148-3
- Heft 89 Dana Ruddigkeit, Border Tax Adjustment an der Schnittstelle von Welt handelsrecht und Klimaschutz vor dem Hintergrund des Europäischen Emissionszertifikatehandels, Juli 2009, ISBN 978-3-86829-151-3
- Heft 90 Sven Leif Erik Johannsen, Die Kompetenz der Europäischen Union für ausländische Direktinvestitionen nach dem Vertrag von Lissabon, August 2009, ISBN 978-3-86829-155-1
- Heft 91 André Duczek, Rom II-VO und Umweltschädigung – Ein Überblick, September 2009, ISBN 978-3-86829-175-9
- Heft 92 Carsten Quilitzsch, Projektfinanzierung als Mittel zur Umsetzung internationaler Rohstoffvorhaben, Oktober 2009, ISBN 978-3-86829-183-4
- Heft 93 Christian Tietje, Internationales Investitionsschutzrecht im Spannungsverhältnis von staatlicher Regelungsfreiheit und Schutz wirtschaftlicher Individualinteressen, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-218-3

- Heft 94 Carsten Quilitzsch, Grenzüberschreitende Verlustverrechnung bei gewerblichen Betriebsstätten und Tochterkapitalgesellschaften in der Europäischen Union – Eine ökonomische Analyse, März 2010, ISBN 978-3-86829-259-6
- Heft 95 Christian Maurer, Die gesetzlichen Maßnahmen in Deutschland zur Finanzmarktstabilisierung 2008 und 2009 – verfassungs- und europarechtliche Probleme, April 2010, ISBN 978-3-86829-273-2
- Heft 96 Karsten Nowrot, International Investment Law and the Republic of Ecuador: From Arbitral Bilateralism to Judicial Regionalism, Mai 2010, ISBN 978-3-86829-276-3
- Heft 97 Diemo Dietrich/Jasper Finke/Christian Tietje, Liberalization and Rules on Regulation in the Field of Financial Services in Bilateral Trade and Regional Integration Agreements, Juni 2010, ISBN 978-3-86829-278-7
- Heft 98 Stefan Hoffmann, Bad Banks als Mittel zur Bewältigung der Wirtschaftskrise – Ein Vergleich der Modelle Deutschlands, der Schweiz, der Vereinigten Staaten und Großbritanniens, Juli 2010, ISBN 978-3-86829-283-1
- Heft 99 Alexander Grimm, Das Schicksal des in Deutschland belegenen Vermögens der Limited nach ihrer Löschung im englischen Register, September 2010, ISBN 978-3-86829-293-0
- Heft 101 Daniel Scharf, Das Komitologieverfahren nach dem Vertrag von Lissabon – Neuerungen und Auswirkungen auf die Gemeinsame Handelspolitik, Dezember 2010, ISBN 978-3-86829-308-1