

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 98

**Die Durchführung der Rechtsakte
des europäischen Gesetzgebers durch
die Europäische Kommission**

**Art. 290 und Art. 291 AEUV und
deren Auswirkungen auf die Komitologie**

Von

Theresa Ilgner



Duncker & Humblot · Berlin

THERESA ILGNER

Die Durchführung der Rechtsakte
des europäischen Gesetzgebers durch
die Europäische Kommission

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von

Martin Nettesheim

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Jochen von Bernstorff

Jörg Eisele, Martin Gebauer, Kristian Kühl

Hans von Mangoldt, Wernhard Möschel

Thomas Oppermann, Stefan Thomas

Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 98

Die Durchführung der Rechtsakte des europäischen Gesetzgebers durch die Europäische Kommission

Art. 290 und Art. 291 AEUV und
deren Auswirkungen auf die Komitologie

Von

Theresa Ilgner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Hochschule für Rechtswissenschaften,
Bucerius Law School Hamburg, hat diese Arbeit
im Wintersemester 2013/2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7654
ISBN 978-3-428-14317-7 (Print)
ISBN 978-3-428-54317-5 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84317-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meinen Gefährten Jan-Niklas Green
in liebevoller Dankbarkeit*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. *Doris König* am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre, Völker- und Europarecht der Bucerius Law School in Hamburg. Sie wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Bucerius Law School als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung erfolgte am 10. Dezember 2013. Die Arbeit befindet sich auf dem Stand von Oktober 2013.

Besonders danke ich meiner Doktormutter, Prof. Dr. *Doris König*, für die wundervollen Jahre an ihrem Lehrstuhl, das sehr herzliche Miteinander und nicht zuletzt für die Betreuung und Förderung der Arbeit.

Dank gebührt auch meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. *Markus Kotzur*, für die überaus zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die darin enthaltenen hilfreichen Hinweise.

Den Herausgebern der Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht sei für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe gedankt.

Mein Dank gilt ferner den vielen freundlichen und hilfsbereiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bucerius Law School. Namentlich hervorzuheben sind insbesondere *Elke Schmitz-Gerke*, *Claudia Adelman*, *Michael Kern*, *Francesco Omobono* und *Astrid Powl*.

Mein ganz persönlicher Dank gilt meinen lieben Freundinnen und Korrekturleserinnen, die mich bei meiner Arbeit und weit darüber hinaus unterstützt haben. Ich danke meiner Oma, *Edelgard Nitzlaff*, meiner „amikablen“ Ex-Kollegin Dr. *Katharina Koch*, meiner (fast schon zu gewissenhaften) Korrekturleserin Dr. *Caroline Schulze Harling* und meiner Kindergarten- und Schulfreundin *Anne-Katrin Olechnowicz*.

Ich danke schließlich meinen Eltern, *Simona* und Dr. *Bernd Ilgner*, für ihre Unterstützung während meines Studiums, meiner Doktorarbeitszeit und meines Referendariats. Die Ausbildungszeit findet nun langsam ein Ende, ich hoffe, ihre Geduld noch lange nicht.

Ich widme diese Arbeit meinem Freund, *Jan-Niklas Green*, der mit mir alle Höhen und Tiefen durchwandert und mein liebster Gefährte ist. Seine Zuversicht und seine gute Laune hatten maßgeblichen Einfluss auf die erfolgreiche Fertigstellung dieser Arbeit.

Hamburg, im Dezember 2013

Theresa Ilgner

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
A. Ziel der Untersuchung	19
B. Gegenstand der Untersuchung: Die Durchführungsrechtsetzung der Kommission vor und nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	20
C. Gliederung der Arbeit	22

Teil I

Die „Durchführung“ des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission als Teil der europäischen Rechtsetzungstätigkeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	25
A. Einordnung der Durchführungsrechtsakte in das System der Rechtsakte und Überblick über die Entstehung der Durchführungsrechtsetzung gemäß Art. 202, 3. Sp. und Art. 211, 4. Sp. EG	27
I. Der Begriff der „Durchführung“ als terminus technicus des EG-Vertrags	27
II. Rechtsgrundlage für die Übertragung von Durchführungsbefugnissen	31
III. Die Regelzuständigkeit der Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten	35
B. Die Rechtsnatur der Übertragung von Durchführungsbefugnissen im Rahmen der Art. 202, 3. Sp. und 211, 4. Sp. EG	37
I. Die Einordnung der Übertragung von Durchführungsbefugnissen als „Delegation“	39
1. Auslegung des EG-Vertrags	39
2. Der Delegationsbegriff des EuGH	40
3. Im Schrifttum vertretener Delegationsbegriff	42
II. Inhaber der Delegationskompetenz	45
C. Umfang und Grenzen der Delegation von Durchführungsbefugnissen	48
I. Abstrakt-generelle Rechtsakte als Durchführung des Gemeinschaftsrechts	49
1. Durchführung und wesentliche Grundzüge einer Materie – Der Versuch einer materiellen Begriffsbestimmung	50
a) Die Delegationsvoraussetzungen der Meroni-Rechtsprechung	52
b) Die Ermessensgrenzen des Rats bei der Delegation von Durchführungsbefugnissen	53
c) Das Ermessen der Kommission zur Konkretisierung der übertragenen Befugnisse	67
d) Die Grenzen der Selbstermächtigung des Rats	69

e) Der Einfluss der verfassungsvertraglichen Kategorie der „delegierten Europäischen Verordnung“ auf die Wesentlichkeitsrechtsprechung des EuGH	74
2. Deutsche und europäische Wesentlichkeitstheorie im Vergleich	77
3. Der Vorbehalt des Gesetzes im Gemeinschaftsrecht	81
a) Grundrechtsrelevanz als mitbestimmendes Kriterium der Wesentlichkeit?	85
b) Ausblick: Notwendige Reformen hinsichtlich der Ausgestaltung der Durchführungsbefugnisse der Kommission	88
II. Einzelfallmaßnahmen als Durchführung des Gemeinschaftsrechts	89
D. Die normenhierarchische Verortung der Durchführungsrechtsakte: Normenhierarchie oder Verhältnis partieller Hierarchisierung?	91
I. Primärrecht und Sekundärrecht	91
II. Tertiärrecht	93
III. Auflösung von Normenkollisionen innerhalb des Sekundärrechts	96
IV. Das neue System der Durchführung im gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Normenhierarchie im Unionsrecht	97
1. Die Entwicklung vom uniformen zum zweigliedrigen Durchführungsmodell	99
2. Normenhierarchien im gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa	101

Teil 2

Die Übertragung von Durchführungsbefugnissen unter Einschaltung von Ausschüssen – Die Komitologie vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 108

A. Begriff und Funktion der Komitologie, Aufbau und Arbeitsweise der Ausschüsse	109
B. Aufgaben der Kommission und der Ausschüsse	112
C. Die Entstehung der Komitologieausschüsse	115
I. Der erste Komitologiebeschluss aus dem Jahr 1987	119
II. Der Modus vivendi im Mitentscheidungsverfahren	123
III. Der zweite Komitologiebeschluss aus dem Jahr 1999	125
IV. Komitologie im Verfassungsentwurf	131
V. Der dritte Komitologiebeschluss aus dem Jahr 2006	132
1. Definition (quasi-)legislativer Maßnahmen	135
2. Der Umfang des parlamentarischen Prüfungsrechts	136
3. Die Umsetzung des Komitologiebeschlusses	139
4. Bewertung der Reform	140
D. Bedeutung der Komitologie	141
E. Anforderungen an eine Reform der Komitologie	149
I. Die Einbeziehung von spezialisierten Agenturen in den Komitologieprozess	149

Inhaltsverzeichnis

II. Steigerung der Transparenz	153
III. Reduzierung der Verfahrensarten	156
IV. Stärkung des Europäischen Parlaments	158
V. Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips	159
F. Regelung brisanter Politikbereiche im Rahmen der Komitologie und die Herausarbeitung der einzelfallbezogenen Durchführung als eigene dogmatische Kategorie der Art. 202, 3. Sp. und 211, 4. Sp. EG	161
I. Das Konzept der Durchführung als Einzelfallmaßnahme am Beispiel der Europäischen Produktzulassungsentscheidungen	163
1. Dezentrale Zulassungsverfahren – überwiegende Verfahrensherrschaft der Mitgliedstaaten	165
2. Zentrale Zulassungsverfahren – Verfahrensherrschaft der Kommission	169
3. Fazit	176
II. Einzelfallbezogene Durchführungsrechtsakte als eigene dogmatische Kategorie	178
1. Einzelfallbezogene Durchführungsrechtsakte und Anhörungsrechte Betroffener	179
2. Einzelfallbezogene Durchführungsrechtsakte und Individualrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene	183
a) Kein unmittelbarer Rechtsschutz gegen abstrakt-generelle Durchführungsrechtsakte	185
b) Direkte Klagemöglichkeit gegen einzelfallbezogene Durchführungsrechtsakte	189
III. Ausblick: Notwendige Reformen des Individualrechtsschutzes	193

Teil 3

Die „Durchführung“ des Unionsrechts durch die Kommission als Teil der europäischen Rechtsetzungstätigkeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

A. Die neue Typologie der Rechtsakte nach dem Vertrag von Lissabon	197
I. Gesetzgebungsakte	198
II. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter	200
1. Delegierte Rechtsakte	202
2. Durchführungsrechtsakte	214
B. Konsequenzen der neuen Typologie der Rechtsakte nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	224
I. Die Wandlung des Begriffs der „Durchführung“ durch die Einführung der Kategorie der „delegierten Rechtsakte“ und der „Durchführungsrechtsakte“ in Art. 290 und Art. 291 AEUV	224
II. Die Übertragung der Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV: Der neue unionsrechtliche Delegationsbegriff	226
III. Der Wegfall der Beteiligung der Komitologieausschüsse im Anwendungsbereich des Art. 290 AEUV	227

IV. Die verfahrenstechnische Ausgestaltung der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments und des Rats bei der Übertragung delegierter Befugnisse	231
V. Die Einbindung des Komitologieverfahrens in die neue Rechtslage: Die Komitologieverordnung Nr. 182/2011/EU	233
1. Die Verfahrensarten	234
2. Kritische Würdigung der Komitologieverordnung Nr. 182/2011/EU	239
a) Die untergeordnete Rolle des Beratungsverfahrens und die Unverbindlichkeit der Kriterien zur Wahl einer Verfahrensart	239
b) Die unvollkommene Reduzierung der Verfahrensarten durch die Einführung des Berufungsausschusses	241
c) Die Verlagerung der Kontrollbefugnisse des Parlaments und des Rats auf die Mitgliedstaaten	242
d) Weniger Komitees – mehr Transparenz?	244
e) Keine verpflichtende Einbeziehung von spezialisierten Agenturen in den Komitologieprozess trotz expliziter Anerkennung des Agenturwesens im Vertrag von Lissabon	247
3. Umstellung von „Altrechtsakten“ auf das neue System der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte	250
C. Verhältnis zwischen Art. 290 und Art. 291 AEUV	253
D. Normenhierarchien im Unionsrecht nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	261
I. Die Neugestaltung der Rechtsakttypen: Normenhierarchische Konsequenzen?	261
II. Das normenhierarchische Verhältnis von Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter sowie von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten	262
III. Zusammenfassung	267
E. Rechtsschutz gegen abgeleitetes Unionsrecht nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	268
I. Ausgangspunkt: Rechtsschutzlücken im gemeinschaftsrechtlichen Regime der Nichtigkeitsklage	270
II. Individualrechtsschutz gegen abstrakt-generelle delegierte Rechtsakte und abstrakt-generelle Durchführungsrechtsakte	271
III. Individualrechtsschutz gegen konkret-individuelle Durchführungsrechtsakte	275
IV. Fazit	277
Zusammenfassende Betrachtung und Ausblick	281
A. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	281
B. Schlussbemerkung und Ausblick	286
Literaturverzeichnis	290
Sachverzeichnis	314

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
ABIEWG	Amtsblatt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
Anm. z.	Anmerkung zu
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
Begr.	Begründer
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CML Rev.	Common Market Law Review
CONV	Dokumente des Verfassungskonvents
COREPER	Comité des représentants permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten)
d. h.	das heißt
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EFSA	European Food Safety Authority (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)

EG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Fassung seit dem Vertrag von Amsterdam)
EG a. F.	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Fassung vor dem Vertrag von Amsterdam)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIoP	European Integration Online Papers
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMA	European Medicines Agency (Europäische Arzneimittel-Agentur)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte
endg.	endgültig
ERA	Europäische Rechtsakademie
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Fassung seit dem Vertrag von Lissabon)
EUV a. F.	Vertrag über die Europäische Union (Fassung vor dem Vertrag von Lissabon)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende (Einzahl)
ff.	folgende (Mehrzahl)
Fn.	Fußnote
fortgef.	fortgeführt
Frankfurt a. M.	Frankfurt am Main
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Fassung seit dem Vertrag von Lissabon)

GRUR	Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int	Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil
GVO	genetisch veränderte Organismen
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
KOM	Kommission
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	littera (Buchstabe)
LMuR	Lebensmittel und Recht
Losebl.	Loseblatt
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
S.	Seite, Satz
s. a.	siehe auch
Slg.	Sammlung

sog.	sogenannte, sogenanntes, sogenannten
Sp.	Spiegelstrich
StoffR	Stoffrecht
u. a.	unter anderem, und andere
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
v.	vom, von
Var.	Variante
verb. Rs.	verbundene Rechtssache
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

„Komitologie:

Der Europäische Da-Vinci-Code.“¹

Einführung

Nach dem System der Europäischen Gemeinschaft,² welches im Gegensatz zum Grundgesetz nicht auf einer klassischen Gewaltenteilung, sondern auf dem „institutionellen Gleichgewicht“³ beruhte, war grundsätzlich die Kommission⁴ das zentrale Exekutivorgan, das die durch den Gemeinschaftsgesetzgeber⁵ geschaffenen Rechtsakte (auch Basisrechtsakte genannt) durchzuführen hatte. Diese Aufgabe wurde der Kommission vom Rat⁶ übertragen (Art. 202, 3. Sp. und Art. 211, 4. Sp. EG). In jedem Basisrechtsakt waren

¹ Der österreichische Bundeskanzler *Wolfgang Schüssel* bei der Abschlusspressekonferenz zum Europäischen Rat im Juni 2006, zitiert nach *Schusterschitz*, Europa Blätter 2006, 176.

² Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Existenz der Europäischen Gemeinschaft beendet. Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft ist die Europäische Union, Art. 1 UAbs. 3 EUV. Der EG-Vertrag wurde in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) umbenannt, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABIEU C 83 v. 30.03.2010, S. 49.

³ Der Begriff des „institutionellen Gleichgewichts“ wurde vom EuGH geprägt. *EuGH*, Urt. v. 22.05.1990 – Rs. C-70/88, Slg. 1990, I-2041 ff., Rn. 21 f. – Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaften: „Die Verträge haben [...] ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinschaft geschaffen, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und bei der Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben zuweist. Die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gebietet es, daß jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt“. Das institutionelle Gleichgewicht im Gemeinschaftsrecht war somit anders als die klassische Gewaltenteilung kein autonomes Prinzip, sondern eine Ausprägung der zwischen den Organen der Gemeinschaft bestehenden Zuständigkeitsverteilung.

⁴ Die offizielle Bezeichnung seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon lautet: „Europäische Kommission“, Art. 13 Abs. 1 EUV. In den Vertragsdokumenten (und auch in dieser Arbeit) ist aber vereinfachend weiterhin von der „Kommission“ die Rede.

⁵ Der Begriff des „Gemeinschaftsgesetzgebers“ für den Rat (respektive Rat und Parlament) hatte sich in der Europäischen Gemeinschaft eingebürgert und wurde auch vom EuGH verwendet, siehe bereits *EuGH*, Urt. v. 15.07.1970 – Rs. 41/69, Slg. 1970, 661 ff. – ACF Chemiefarma NV/Kommission. So auch *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, § 9 Rn. 1.

⁶ Die offizielle Bezeichnung seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon lautet: „Europäischer Rat“, Art. 13 Abs. 1 EUV. In dieser Arbeit wird aber weiterhin vereinfachend von dem „Rat“ gesprochen.

die Befugnisse der Kommission sowie die Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festgelegt.

„Die fortschreitende Konkretisierung einer Regelung über die verschiedenen Stufen einer hierarchisch gegliederten Rechtsordnung“⁷ – um deren europarechtliche Form es im Folgenden gehen wird – ist auch in den verschiedensten nationalen Rechtsordnungen ein bekanntes Phänomen: Der Erlass von Durchführungsbestimmungen zu den vom Parlament⁸ beschlossenen Gesetzen wird zuweilen der Exekutive überlassen. Mit der Übertragung der Durchführungsbefugnisse soll das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren aus Effizienzgründen von der Befassung mit nicht wesentlichen Regelungen entlastet werden.

Auf europäischer Ebene haben sich die Mitgliedstaaten bei der Durchführungsrechtsetzung allerdings ein Mitspracherecht ausbedungen: Bei dem Erlass von Durchführungsmaßnahmen wird die Kommission von Ausschüssen, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen, beraten oder – negativ ausgedrückt – kontrolliert.⁹

Für dieses Ausschusswesen hat sich der Begriff „Komitologie“ eingebürgert. Die Kritik an dem Komitologieverfahren als Bestandteil des europäischen Rechtsetzungsprozesses ist im Laufe seines 50-jährigen Bestehens nie abgerissen.¹⁰ Die Komitologie gilt als Inbegriff der Intransparenz, als schwer nachvollziehbare Rechtsetzungstätigkeit „hinter verschlossenen Türen“.¹¹ An die Öffentlichkeit gelangten in der Regel nur vereinzelte, besonders brisante Fälle, wie etwa die BSE-Krise oder die Beendigung des Gen-Moratoriums.¹² Zudem sparten Politiker nicht mit anmutenden Metaphern und

⁷ Siehe v. *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 202.

⁸ Die offizielle Bezeichnung vor und nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon lautet „Europäisches Parlament“, Art. 7 Abs. 1 EG; nunmehr Art. 13 Abs. 1 EUV. Im Verlauf dieser Arbeit wird vereinfacht teilweise auch nur von dem „Parlament“ gesprochen.

⁹ Siehe *G. Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004, S. 80.

¹⁰ Vgl. etwa zum Vorwurf des Demokratiedefizits der Komitologie *Bleckmann*, *JZ* 2001, 53 (55 ff.); v. *Danwitz*, *Zwischen Symbolismus und Realismus*, *Internationale Politik* 2001, 37 (42).

¹¹ Ähnlich *Everling*, in: v. *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. (2009), S. 961 (980); *Pollack*, *Comparative Political Studies* 2003, 125 (129); *H. Hofmann/Töller*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1998, 209 (214).

¹² *Seifert*, *Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell der Europäischen Verfassung*, *EI Working Paper Nr. 72*, 2006, S. 5; *G. Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004, S. 81; siehe dazu auch noch ausführlich Teil 2 D. und F.

drastischen Übertreibungen, um ihr Missfallen an der Komitologie deutlich zum Ausdruck zu bringen: Der österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel beispielsweise bezeichnete bei der Abschlusspressekonferenz zum Europäischen Rat im Juni 2006 die Komitologie als „eine Art Da-Vinci-Code, den es zu entschlüsseln gilt“¹³. Ebenso illustrativ war 1999 der Ausspruch des Vorsitzenden des konstitutionellen Ausschusses im Europäischen Parlament Biagio de Giovanni: „La comitatologia è un inferno“¹⁴. Es handele sich dabei, so der Abgeordnete weiter, „um ein scheinbar technisches Problem, in Wahrheit aber um ein zutiefst politisches Problem, nämlich um das Problem der Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen und der Zuständigkeit für die Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen“¹⁵. Charakterisierungen wie die „Unterwelt der Ausschüsse“¹⁶ und „twilight zone“¹⁷ fielen ebenfalls im politischen und sogar im rechtswissenschaftlichen Diskurs.

Ist das Komitologieverfahren tatsächlich eine Art Hölle, eine Feuersbrunst? Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon¹⁸ haben sich nicht nur die einschlägigen Artikel geändert, nach denen die Kommission ermächtigt wird, Durchführungsrechtsakte zu erlassen. Das System der Durchführungsrechtsetzung wurde vielmehr einer grundlegenden Reform unterworfen. Dies betrifft auch die Komitologie. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Kritik an der Durchführungsrechtsetzung im Allgemeinen und an der Komitologie im Besonderen nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verstummt ist.

A. Ziel der Untersuchung

Diese aktuellen Entwicklungen werden zum Anlass genommen, die Rechtsetzungstätigkeit der Kommission in dem bedeutsamen Bereich der Komitologie vor und nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu vergleichen und ihre Auswirkungen auf die Unionsbürger zu analysieren sowie – sofern erforderlich – Reformvorschläge zu unterbreiten. In diesem Zusammenhang werden einige relevante Regelungsgebiete, die eine nähere

¹³ Zitiert nach *Schusterschitz*, Europa Blätter 2006, 176.

¹⁴ „Die Komitologie ist ein Inferno“, zitiert und übersetzt nach *Tichy*, ZfRV 2000, 134.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ *Große Hüttmann*, Gesellschaft Wirtschaft Politik, 2002, 187.

¹⁷ *Lenaerts/Verhoeven*, in: Joerges/Dehousse (Hrsg.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, 2002, S. 35 (48).

¹⁸ Volltitel: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, in Kraft getreten am 1. Dezember 2009, ABIEU C 306 v. 17.12.2007, S. 1.