

STELLUNGNAHMEN

Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse Streit um die »Comitologie«

*Werner Meng**

Inhaltsverzeichnis

- I. Die Entwicklung von Verwaltungsausschüssen in der Praxis der EWG
 - A. Das Verwaltungsausschuß-Verfahren
 - B. Das Regelungsausschuß-Verfahren
 - C. Stellungnahme des Europäischen Parlaments
 - D. Stellungnahme des Europäischen Gerichtshofs
- II. Der Regelungsauftrag in der Einheitlichen Europäischen Akte
 - A. Der Vorschlag der Kommission
 - B. Die Position des Europäischen Parlaments
 - C. Der Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987
 - D. Die Reaktionen von Parlament und Kommission
- III. Vereinbarkeit des Ratsbeschlusses mit dem EWG-Vertrag?
 - A. Vereinbarkeit mit Art. 145 und 205 EWGV
 - B. Grenzen der Anwendbarkeit des Schutzklausel-Verfahrens
 - C. Rechtmäßigkeit des Verfahrens zum Erlaß des Beschlusses vom 13. Juli 1987?

Die Durchführung von EG-Rechtsakten auf Gemeinschaftsebene ist überwiegend Angelegenheit der Kommission. Art. 145 und 155 EWGV stellen aber klar, daß es hierzu einer Übertragung von Befugnissen durch den Rat bedarf. Nur Art. 205 EWGV geht davon aus, daß die Durchführung des Haushaltsplans durch die Kommission in eigener Verantwortung erfolgt. Die genannten Vorschriften haben manchen Streit über die Kompetenzverteilung hervorgerufen. Dies ist durch das Spannungsverhältnis zwischen Supranationalität des Gemeinschaftsrechts einerseits und dem

* Dr. iur., Referent am Institut.

Abkürzungen: ABIEG = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; EEC = European Economic Community; EG = Europäische Gemeinschaften; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Rs. = Rechtssache; Slg. = Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

Wunsch der Mitgliedstaaten nach möglichst viel Einfluß auf die Entstehung und Wirkung von Gemeinschaftsrecht leicht zu erklären.

*I. Die Entwicklung von Verwaltungsausschüssen
in der Praxis der EWG*

A. Das Verwaltungsausschuß-Verfahren

Als 1961/62 die ersten gemeinsamen Agrarmarktorganisationen entstanden, ging der EG-Ministerrat davon aus, daß er nicht das geeignete Organ dafür sei, um alle Detailregelungen, die dabei notwendig würden, zu erlassen. Angesichts der politischen Brisanz der zu treffenden Entscheidungen wollte der Rat aber auch nicht allein der Kommission die entsprechenden Befugnisse zur Durchführung nach Art.155 EWGV überlassen. In einem diplomatischen Tauziehen einigte man sich schließlich auf eine Lösung, die einerseits der Kommission die Entscheidungsbefugnisse übertrug, andererseits aber auch den Mitgliedstaaten auf dem Weg über ihre Teilnahme an diesem Entscheidungsprozeß die Möglichkeit gab, Entscheidungen der Kommission durch den Rat wieder aufheben zu lassen. Die Delegation der Durchführung wurde also nur bedingt und unter der Auflage vorgenommen, die Mitgliedstaaten mitreden zu lassen.

Der Kommission wurde jeweils ein Verwaltungsausschuß beigegeben, in dem die Mitgliedstaaten durch Beamte vertreten waren. Die Kommission konnte entscheiden. Sie konnte auch die ihr richtig erscheinenden Maßnahmen sofort wirksam treffen. Wenn aber eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten im Verwaltungsausschuß die Entscheidung der Kommission ablehnte, so konnte der Rat binnen einer bestimmten Frist die Entscheidung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit abändern oder beseitigen. Die entsprechenden verfahrensrechtlichen Regelungen fanden sich in den einzelnen landwirtschaftlichen Marktordnungen¹. Über den

¹ Hierzu und zum folgenden ausführlich H. Schmitt von Sydow, Die Verwaltungs- und Regelungsausschußverfahren (1973); ders., Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften – die Kommission (1980), S.139ff. Ebenfalls speziellere Darstellungen bieten C. Bertram, Das Verwaltungsausschußverfahren (Diss. Bonn 1967); O. Harnier, Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG (Diss. Saarbrücken 1969); P. Schindler, Delegation von Zuständigkeiten in der Europäischen Gemeinschaft (1972). Vgl. auch C.D. Ehlermann, Institutionelle Probleme im Bereich der Durchführung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, Europarecht, Bd.6 (1971), S.258 und M. Hilf, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften (1982), S.120–123. Literaturverweise auf allgemeinere Erörterungen der Durchführungsbefugnisse der Kom-

Rahmen der Marktordnungen hinaus wurde auch beim Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft das Verwaltungsausschuß-Verfahren eingeführt.

Diese Ausschüsse waren und sind im Primärrecht der Gemeinschaft, im EWG-Vertrag nicht vorgesehen. Dieser kennt zwar einige Ausschüsse, wie etwa im Verkehrsbereich (Art.83 EWGV), im währungspolitischen Bereich (Art.105 Abs.2 EWGV), auf dem Gebiete des Außenhandels (Art.113 Abs.3 EWGV) und beim Europäischen Sozialfonds (Art.124 Abs.2 EWGV). Generelle Regeln über Verwaltungsausschüsse enthält er jedoch nicht. So sind alle Regelungen über diese Ausschüsse sekundärrechtlicher Natur. Ihre Einrichtung verfolgt sicherlich auch den Zweck, der Kommission die Sachkunde nationaler Berater institutionell zur Verfügung zu stellen. Es ist aber auch wahr, daß primäres Motiv dieser Einrichtung immer wieder der Wunsch war, der supranational agierenden Kommission gewisse Zügel anzulegen.

Als neue gemeinsame Politiken entstanden, wurde das Verwaltungsausschuß-Verfahren auch auf diese Bereiche übertragen. Hier gab es jedoch gewisse Änderungen. Bei den agrarrechtlichen Ausschüssen war nämlich streitig geworden, ob tatsächlich die Kommission in dem Fall, in dem sich im Verwaltungsausschuß die erforderliche Mehrheit weder für noch gegen ihren Entwurf fand, die Maßnahme einfach durchführen könne. Deshalb wurde erstmalig beim europäischen Entwicklungsfonds zur Durchführung der Assoziationsabkommen mit Entwicklungsländern ein Ausschuß gebildet, bei dessen negativem oder ausbleibendem Votum die Kommission das Finanzierungsprojekt nicht mehr einfach durchführen konnte, sondern die Frage dem Rat vorlegen mußte (sog. »modifiziertes Verwaltungsausschuß-Verfahren«).

B. Das Regelungsausschuß-Verfahren

Im Rahmen der weiteren Entwicklung wurde im Zollrecht eine Umformung des Verwaltungsausschuß-Verfahrens zum sog. »Regelungsausschuß-Verfahren« vorgenommen. Regelungsausschüsse sind in der Zusammensetzung, dem Erfordernis der qualifizierten Mehrheit und in ihrer Geschäftsordnung den Verwaltungsausschüssen gleich. Dem modifizierten Verwaltungsausschuß-Verfahren haben sie die Regel entnommen, daß bei negativer Stellungnahme oder bei Ausbleiben einer Stellungnahme des

mission bei W. Hummer, vor Art.155, in: E. Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag (Loseblattsammlung 1984-1987):

Ausschusses die Kommission den Rat mit einem formellen Vorschlag befassen muß, über den der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit abstimmt. Dazu kam aber als neue Komponente das sog. *filet*, also ein Sicherheitsnetz gegen eine Blockade des Entscheidungsprozesses. Hierzu wurde vorgesehen, daß der Rat binnen einer bestimmten Frist entscheiden mußte. Kam er zu keiner Entscheidung, so durfte die Kommission selbst die von ihr dem Rat vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen.

Im Veterinärrecht sowie in den Bereichen Pflanzenschutz und Futtermittel wurde das Regelungsausschuß-Verfahren weiter zu Lasten der Kommission modifiziert. Das *filet* wurde durch ein *contre filet* ergänzt. Der grundsätzliche Rückfall der Kompetenz an die Kommission nach Ablauf der Entscheidungsfrist des Rates konnte durch einen Ratsbeschluß mit einfacher Mehrheit verhindert werden. Dies war insbesondere auf das Bemühen der italienischen Regierung zurückzuführen, die eigentlich ein Vorgesagtes jedes einzelnen Mitgliedstaates, der nicht mit der Kommissionsentscheidung einverstanden war, an den Rat befürwortet hatte.

Dieses Verfahren wird auch als »besonderes Regelungsausschuß-Verfahren« bezeichnet. Das Europäische Parlament kritisierte die Kommission heftig dafür, daß sie den Vorschlag des *contre filet* im Veterinärbereich angenommen hatte. Sie mußte deshalb dem Parlament versprechen, daß sie in Zukunft keine Verfahren dieses Typs mehr akzeptieren oder vorschlagen werde. Bei den Harmonisierungsrichtlinien zum Abbau von technischen Handelshemmnissen wollte die deutsche Bundesregierung eine *contre filet*-Regelung durchsetzen. Die Kommission widersetzte sich dem diesmal erfolgreich. Vom Rat beschlossen wurde das allgemeine Regelungsausschuß-Verfahren. Die deutsche und die italienische Delegation mußten sich mit einer Protokollnotiz abfinden, in der sie ihrer Erwartung Ausdruck verliehen, daß die Kommission in der *filet*-Phase die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erlassen werde, wenn sich vorher im Rat eine einfache Mehrheit gegen diese Maßnahmen ausgesprochen habe. Auch im Lebensmittelbereich konnte die Kommission erfolgreich die Einführung des *contre filet* abwehren.

Am Ende der Übergangszeit tauchte die Frage auf, inwieweit die zunächst befristet eingerichteten Verwaltungs- und Regelungsausschüsse weiter beibehalten werden sollten. In der Verordnung (EWG) Nr.2602/69² erklärte es der Rat für wünschenswert, das Verwaltungsausschuß-Verfahren über die Übergangszeit hinaus aufrechtzuerhalten.

² ABIEG 1969 (Nr.C 324), S.23.

C. Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat in einer EntschlieÙung aus dem Jahre 1968 keine grundsätzlichen Einwände gegen das Ausschußverfahren erhoben³. Es warnte jedoch, daß das Verfahren nur mit äußerster politischer Vorsicht angewendet werden dürfe. Den Ausschüssen dürfe in jedem Fall nur eine ausschließlich beratende Funktion zugestanden werden. Weiterhin dürften die Ausschüsse auf keinen Fall an der Entscheidungsbefugnis der zuständigen Organe beteiligt werden. Die Autonomie der Kommission beim Haushaltsvollzug nach Art.205 sei zu beachten. Schließlich dürfe es zu keiner ungerechtfertigten Verzögerung bei der Ausarbeitung und Inkraftsetzung der zu treffenden Maßnahmen kommen.

D. Stellungnahme des Europäischen Gerichtshofs

Der Gerichtshof hat in der Rechtssache *Köster*⁴ die Verwaltungsausschußregelung für den Agrarbereich für unbedenklich erklärt. Art.43 Abs.2 Satz 3 EWGV sei Genüge getan, wenn die wesentlichen Grundzüge der Agrarverordnungen nach dem in dieser Vorschrift vorgesehenen Verfahren festgelegt worden sind. Dagegen könnten die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen entweder vom Rat selbst oder aufgrund einer Ermächtigung gemäß Art.155 EWGV von der Kommission nach einem von Art.43 EWGV abweichenden Verfahren erlassen werden. Das Verwaltungsausschuß-Verfahren gebe dem Rat die Möglichkeit, der Kommission beträchtliche Durchführungsbefugnisse unter dem Vorbehalt zu übertragen, daß er gegebenenfalls die Entscheidung an sich ziehen könne. Das verfälsche aber nicht die Gemeinschaftsstruktur und das institutionelle Gleichgewicht. Der Gerichtshof bezieht sich zur Begründung sowohl auf »das Rechtsetzungssystem des Vertrags, wie es insbesondere in Art.155 EWGV zum Ausdruck kommt, als auch auf die ständige Praxis der Gemeinschaftsorgane«, welche »gemäß den in allen Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsauffassungen« unterscheiden zwischen den Maßnahmen, die ihre Grundlage unmittelbar im Vertrag selbst finden, und dem abgeleiteten Recht, das zur Durchführung dieser Maßnahmen dienen soll.

Der Gerichtshof hatte 1977 noch einmal Gelegenheit, sich zum Regelungsausschuß-Verfahren mit *filet* nach einer Richtlinie über Zusatzstoffe

³ ABIEG 1968 (Nr.C 108), S.37.

⁴ EuGH 17.12.1970 – *Köster*, 25/70 – Slg.1970, 1161.

in der Tierernährung zu äußern⁵. Er hielt das Verfahren im konkreten Fall für zulässig, weil es nicht zur Handlungsunfähigkeit der Kommission führe. Die Richtlinie erlaubte der Kommission nämlich noch eine andere Handlungsalternative. Es ist aber angesichts der Fall-Konstellation nicht eindeutig, daß man hieraus im Gegenschuß ableiten könnte, daß der Gerichtshof, wenn es zu einer solchen Handlungsunfähigkeit gekommen wäre, das Verfahren aus diesem Grund als rechtswidrig angesehen hätte.

Nach dieser Anerkennung durch alle Hauptorgane der Gemeinschaft wurde das Verwaltungsausschuß-Verfahren zur alltäglichen Selbstverständlichkeit in der Gemeinschaft⁶. Das allgemeine Verwaltungsausschuß-Verfahren blieb auf den Landwirtschaftsbereich (Agrarmarktorganisationen und Landwirtschaftspolitik) beschränkt. In den anderen Sachgebieten wird das allgemeine Regelungsausschußverfahren angewendet. Da in der Praxis trotz gegenteiliger Befürchtungen das Ausschußverfahren aufgrund seiner Dynamik zu keiner wesentlichen Beschneidung der Kommission beim Erlaß von Durchführungsmaßnahmen geführt hat, sah offensichtlich auch die Kommission keinen Anlaß, seine Rechtmäßigkeit in Frage zu stellen. Das Ausschußverfahren wurde von allen interessierten Beteiligten als eine vernünftige Kompromißlösung bei der Übertragung von Ausführungsbefugnissen an die Kommission angesehen. Allerdings wurde bei jeder neuen Einführung eines Regelungsausschusses die Diskussion um das *contre filet* erneut geführt. Die Kommission hat jedoch jedesmal erfolgreich Widerstand geleistet.

⁵ EuGH 5.10.1977 – *Tedeschi*, 5/77 – Slg. 1977, S.1555, 1578.

⁶ Auf eine besondere Form eines Verwaltungsausschusses sei noch hingewiesen. Nach dem Abkommen über den europäischen Entwicklungsfonds wird innerhalb des Regelungsausschusses nicht mit der üblichen Stimmverteilung bei qualifizierter Mehrheit (Art.148 Abs.2 EWGV) entschieden, sondern es werden besondere Stimmgewichte eingeführt, die den finanziellen Beitragsquoten der Mitgliedstaaten zur Entwicklungshilfe der Gemeinschaft Rechnung tragen. Dem normalen Regelungsausschuß-Verfahren entspricht, daß die Kommission sofort ihre Kompetenz verliert, wenn der Regelungsausschuß nicht ihrem Vorschlag zustimmt. Wenn sich der Regelungsausschuß nicht entscheiden kann, so kommt dies einer ablehnenden Stellungnahme gleich. Falls aber der Rat keine eigene Sachentscheidung trifft, so behält die Kommission ihre Zuständigkeit. Sie muß jedoch während der Beratung des Rates ihre eigene Entscheidung aussetzen.

II. Der Regelungsauftrag in der Einheitlichen Europäischen Akte

Obwohl also die Praxis relativ reibungslos funktionierte, wollten die Mitgliedstaaten sie doch auf eine sichere Rechtsgrundlage stellen. In der Einheitlichen Europäischen Akte, welche 1987 in Kraft trat, wurde deshalb an den Art. 145 EWGV eine klarstellende Bestimmung angefügt:

» – überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat«.

Hiernach soll also generell ein Grundmuster von Delegationsregelungen festgelegt werden, damit die Frage der Ausschußverfahren nicht in jedem Einzelfall wiederum zum Stolperstein für den Erlaß materiellrechtlicher Regelungen wird.

A. Der Vorschlag der Kommission

Am 3. März 1986 legte die Kommission dem Rat einen »Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse, die der Kommission übertragen werden« vor⁷. Der Vorschlag war ganz eng zugeschnitten auf solche Ausschüsse, in denen Sachverständige der Mitgliedstaaten an der Willensbildung in der Kommission mitwirken⁸. In der Begründung führte die Kommission zwei Prinzipien an, von denen sie ausging: Erstens solle sie mehr Durchführungsbefugnisse erhalten und zweitens müßten die vom Rat vorab festzulegenden Modalitäten »rationalisiert« werden. Die Kommission sah vor, daß bei der Festlegung von Modalitäten für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse der Kommission, welche der Rat in den von ihm angenommenen Rechtsakten überträgt, drei Modell-Varianten zur Verfügung stehen:

Die erste Variante ist der »Beratende Ausschuß«. Der bei der Kommission eingesetzte Ausschuß berät über die von der Kommission unterbreite-

⁷ ABIEG 1986 (Nr. C 70), S. 6.

⁸ Da zum damaligen Zeitpunkt der Zusatz zu Art. 145 EWGV, welcher in der Einheitlichen Europäischen Akte enthalten ist, noch nicht in Kraft getreten war, merkte die Kommission in der Präambel an: »die hierfür erforderlichen Befugnisse sind im Vertrag nicht vorgesehen« und stützte die vorgeschlagene Verordnung auf Art. 235 EWGV.

ten Anträge auf Abgabe einer Stellungnahme. Die Kommission kann hierfür eine Frist festsetzen. Am Schluß soll keinerlei Abstimmung stattfinden. Jedes Mitglied des Ausschusses kann jedoch verlangen können, daß seine Meinung im Protokoll festgehalten wird.

Die zweite Verfahrens-Variante ist der »Verwaltungsausschuß«. In einem solchen Ausschuß führt der Vertreter der Kommission den Vorsitz. Er unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der betreffenden Maßnahmen. Dieser gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Abstimmung erfolgt mit qualifizierter Mehrheit im Sinne des Art.148 Abs.2 EWGV. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

Die Kommission kann, ungeachtet des Votums des Verwaltungsausschusses, hiernach sofort anwendbare Maßnahmen erlassen. Weichen diese Maßnahmen von der Stellungnahme des Ausschusses ab, so muß sie dies unverzüglich dem Rat mitteilen. Sie hat dabei die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahme um eine noch zu bestimmende Frist von der Mitteilung an auszusetzen. Der Rat seinerseits kann mit qualifizierter Mehrheit ebenfalls innerhalb einer noch zu bestimmenden Frist einen anderen Beschluß fassen. Dies ist also das klassische einfache Verwaltungsausschuß-Verfahren, wie es sich in der Praxis bereits im Agrarrecht herausgebildet hatte.

Die dritte Verfahrens-Variante war der »Regelungsausschuß«. Sie weicht insoweit vom Verwaltungsausschuß-Verfahren ab, als die Kommission die beabsichtigte Maßnahme nur dann erlassen kann, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmt. Liegt keine solche Übereinstimmung oder liegt überhaupt keine Stellungnahme des Regelungsausschusses vor, so muß die Kommission unverzüglich einen entsprechenden Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen dem Rat unterbreiten, der mit qualifizierter Mehrheit darüber abstimmt. Der Rat hat für diese Abstimmung eine bestimmte Frist. Hat er nach Ablauf dieser Frist keinen Beschluß gefaßt, so können die vorgeschlagenen Vorschriften von der Kommission erlassen werden. Es handelt sich hierbei also um das einfache Regelungsausschuß-Verfahren mit dem sog. *filet*, wie es sich ebenfalls in der Praxis herausgebildet hatte.

B. Die Position des Europäischen Parlaments

Der Entwurf der Kommission stieß auf Enttäuschung im Europäischen Parlament. Die Mehrheit des politischen Ausschusses lehnte es grundsätzlich ab, Regelungsausschüsse erneut als eine Möglichkeit der Verwaltungsdelegation auf die Kommission in Betracht zu ziehen. Sie strich deshalb die Erwähnung dieser Ausschüsse völlig aus dem Entwurf⁹. Das Plenum des Parlaments schloß sich dem an und verabschiedete am 23. Oktober 1986 seine EntschlieÙung¹⁰. Es äußerte die Überzeugung, es sei notwendig, die Anzahl der Ausschußverfahren, auf die der Rat bei der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zurückgreifen dürfe, künftig zu begrenzen. Auch müsse eine möglichst weitgehende parlamentarische Kontrolle über die Durchführung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet werden. Und schließlich wurde der Haupt-Streitpunkt der vergangenen Jahre aufgegriffen, nämlich die Frage, inwieweit das Recht der Kommission zur selbständigen Durchführung des Haushalts nach Art.205 EWGV die Einschaltung von Verwaltungs- oder Regelungsausschüssen rechtlich unzulässig macht¹¹. Das Parlament nennt die entsprechende Praxis des Rats rechtswidrig.

Die Kommission hatte vor dem Parlament erklärt, sie wolle den Rat auffordern, in erster Linie das Verfahren »beratender Ausschuß« zu wählen. Das Parlament schloß sich dem an, insbesondere hinsichtlich der Anwendung der erweiterten Harmonisierungsklausel nach Art.100a EWGV und auch bei der Haushaltsdurchführung gemäß Art.205 EWGV¹². Dies zeigt andererseits, daß das Parlament nicht pauschal die Einsetzung von Ausschüssen im Budgetbereich ablehnt. Die Kommission hatte weiterhin vor dem Parlament erklärt, sie wolle sich dafür einsetzen, daß dort, wo nicht aufgrund des Art.149 EWGV in seiner neuen Fassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte ohnehin das Parlament an der Rechtsetzung zu beteiligen ist, es vom Rat allgemein eine Konzertierung verlangen könne, wenn dieser in einem Rechtsakt ein Ausschußverfahren vorsehen wolle. Auch dies wurde vom Parlament begrüßt.

⁹ Dies geschah gegen die Mehrheit der sozialistischen Gruppe, die auch den Berichterstatter Hänsch gestellt hatte; vgl. Europe Nr.4415 vom 23.10.1986, S.5. Der vom Parlament geänderte Entwurf ist abgedruckt in ABIEG 1986 (Nr.C 297), S.94.

¹⁰ ABIEG 1986 (Nr.C 297), S.95 in Verbindung mit Nr.C 227, S.54. Die endgültige Fassung wurde gegenüber dem Entwurf des Ausschusses noch in einem Punkte ergänzt.

¹¹ Vgl. C.-D. Ehlermann/M. Minch, Conflicts between Community Institutions within the Budgetary Procedure – Article 205 of the EEC Treaty, *Europarecht*, Bd.16 (1981), S.24.

¹² Art.1a des vom Europäischen Parlament geänderten Texts der Verordnung.

Das Parlament lehnte aber die Auffassung der Kommission ab, daß die in der Vergangenheit angewendeten Verfahren sich so bewährt hätten, daß in Zukunft nur noch diese Verfahren angewendet werden sollten. Es fordert wesentliche Änderungen dieser Verfahren, um der Kommission umfassendere Befugnisse für den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen zu übertragen. Deshalb müßten auch bereits geltende Rechtsakte binnen einer bestimmten Frist anhand der neuen Verordnung einer Überprüfung unterzogen werden.

Unmittelbar wichtig für die Verfahrens-Stellung des Parlaments waren die Änderungen, die bei den verbleibenden zwei zur Wahl stehenden Verfahren vorgenommen wurden. Beim Verfahren »Beratender Ausschuß« sollte die Kommission alle diesen Ausschüssen zugeleiteten Entwürfe dem Parlament am selben Tage ebenfalls vorlegen müssen. Das gleiche wurde auch beim Verfahren »Verwaltungsausschuß« verlangt. Habe ein Verwaltungsausschuß eine Entscheidung gefällt, so müsse diese neben dem Rat auch dem Parlament übermittelt werden. Der Rat müsse seinerseits bei der von ihm zu treffenden Entscheidung im Falle einer Abweichung der Kommissions-Maßnahme von der Stellungnahme des Ausschusses das Parlament anhören. Dieses könne allerdings beschließen, auf seine Stellungnahme zu verzichten.

Im Falle des Art.205 EWGV, also wenn es sich um Maßnahmen der Haushaltsdurchführung handelt, bestimmte der Art.1 des Entwurfes des Europäischen Parlaments, daß der Rat nur einstimmig einen abweichenden Beschluß fassen könne, wenn das Parlament zuvor mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommissionsmaßnahme unterstützt habe. Die allgemeine Überwachung des Parlaments über die Verwaltungstätigkeit der Kommission sollte dadurch gestärkt werden, daß die Kommission dem Parlament auf Verlangen Bericht über die Arbeit der Ausschüsse, die ihr gemäß dieser Verordnung beigeordnet werden, erstatten mußte.

Prozedural forderte das Parlament die Kommission auf, die von ihm vorgenommenen Änderungen in ihren Vorschlag zu übernehmen. Weiterhin drückte es den Wunsch aus, »in Anbetracht der weittragenden institutionellen Bedeutung dieser Verordnung und der Tatsache, daß sie die Haushaltsbefugnisse des Parlaments berührt (Art.206 b EWGV)«, daß entsprechend den bereits vorhandenen Verfahren bei Aufstellung und Änderung der Haushaltsordnung eine Konzertierung mit dem Rat über den Verordnungsentwurf stattfinden sollte, falls dieser von den Änderungen des Parlaments abweichen wolle.

C. Der Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987

Es kam aber weder zu einer Konzertierung noch zu einer erneuten Konsultation, obwohl der endgültige Rechtsakt des Rates vom 13. Juli 1987 von den Entwürfen wesentlich abwich. Er berücksichtigte nicht nur keine der Forderungen des Parlaments. Er ergänzte vielmehr auch den Kommissions-Entwurf in wesentlichen Punkten und veränderte ihn damit in der Substanz¹³. Die substantiell geringste Abweichung war die Rechtsform: keine Verordnung, sondern ein »Beschluß«. Damit sollte wohl der Rechtscharakter deutlich abgehoben werden von der Verordnung, welche Außenwirkung hat, während der Beschluß offensichtlich als – nach Art.145 EWGV allerdings verbindliche – interne Festlegung, als Standardisierung zum Gebrauch bei der Normsetzungsarbeit der Gemeinschaftsorgane angesehen wird.

Dieser Beschluß enthält zwar wieder die alte, von der Kommission vorgeschlagene Dreiteilung in die Verfahrensarten »Beratender Ausschuß«, »Verwaltungsausschuß« und »Regelungsausschuß«. Für den beratenden Ausschuß verändert der Rat den Kommissionsvorschlag nur wenig. Die Stellungnahme des Ausschusses insgesamt soll nunmehr neben den abweichenden Standpunkten der Mitgliedstaaten in ein Protokoll aufgenommen werden. Ferner soll die Kommission soweit wie möglich die Stellungnahme des Ausschusses berücksichtigen und diesen darüber unterrichten, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat.

Bei der Modalität »Verwaltungsausschuß« ergänzt der Rat aber den Vorschlag der Kommission, den er jetzt als »Variante a)« bezeichnet, um eine »Variante b)«, die wahlweise zur Verfügung steht. In dieser letzteren Variante muß die Kommission die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um einen Zeitraum verschieben, der in jedem vom Rat zu genehmigenden Rechtsakt festzulegen ist, allerhöchstens aber drei Monate vom Zeitpunkt der Mitteilung der Kommission an den Rat betragen soll. Auch in dieser Variante kann der Rat innerhalb dieses Zeitraums mit qualifizierter Mehrheit einen von der Entscheidung der Kommission abweichenden Beschluß fassen.

Für die Modalität »Regelungsausschuß« ergänzt der Rat ebenfalls eine »Variante b)«. Diese ist das altbekannte Verfahren, wonach das normale Regelungsausschußverfahren mit *filet* durch das sog. *contre filet* ergänzt wird. Wenn der Rat also in dieser Variante nach Ablauf einer Frist von maximal drei Monaten keinen Beschluß über den Vorschlag des Parlaments

¹³ ABIEG 1987 (Nr.L 197), S.33.

gefaßt hat, dann können die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Kommission erlassen werden, »es sei denn, der Rat hat sich mit einfacher Mehrheit gegen die genannten Maßnahmen ausgesprochen«. Dies heißt, daß ein Widerspruch mit einfacher Mehrheit die gesamte Entscheidung auf unbestimmte Zeit blockieren kann. Mit dieser Fassung führt der Rat wieder ein Verfahrenselement ein, das jahrelang von der Kommission erfolgreich bekämpft worden war. Insoweit kann man also sagen, daß nicht nur entgegen der Absicht der Einheitlichen Europäischen Akte durch diese Neuregelung des Ausschußverfahrens die Exekutivbefugnisse der Kommission nicht gestärkt werden, sondern daß sogar das bisher erreichte Niveau wieder unterschritten wird.

Darüber hinaus ergänzt der Rat den Kommissionsvorschlag um einen Art.3, in dem es um die mögliche Übertragung von Befugnissen, über Schutzmaßnahmen zu beschließen, vom Rat auf die Kommission geht. Das dann einzuschlagende Verfahren wird wie folgt beschrieben:

– Die Kommission teilt jeden Beschluß über Schutzmaßnahmen dem Rat und den Mitgliedstaaten mit. Es kann vorgesehen werden, daß die Kommission, ehe sie ihren Beschluß faßt, die Mitgliedstaaten nach den jeweils festzulegenden Modalitäten konsultiert.

– Jeder Mitgliedstaat kann den Rat innerhalb einer Frist, die in dem betreffenden Rechtsakt festzulegen ist, mit dem Beschluß der Kommission befassen.

Variante a)

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist, die in dem betreffenden Rechtsakt festzulegen ist, einen anders lautenden Beschluß fassen.

Variante b)

Der Rat kann den Beschluß der Kommission mit qualifizierter Mehrheit bestätigen, ändern oder aufheben. Hat der Rat innerhalb einer Frist, die in dem betreffenden Rechtsakt festzulegen ist, keinen Beschluß gefaßt, so gilt der Beschluß der Kommission als aufgehoben.

Mit diesem Sonderverfahren für Schutzmaßnahmen, das von Kommission oder Parlament nicht einmal erwähnt worden war, hat der Rat einer alten Forderung einiger Mitgliedstaaten nunmehr Raum gegeben, die ein direktes Initiativrecht zur Befassung des Rates haben wollten. Die Kommission hat sich hiergegen immer gewehrt, weil sie ihr Initiativ-Monopol gewahrt sehen wollte. Insgesamt kann man zur Bewertung sagen, daß der neue Beschluß alle Maximalpositionen, welche im Rat im Verlauf der geschilderten Entwicklungsgeschichte ernsthaft erwogen wurden, nunmehr zu positivem Recht gemacht hat. Er ermöglicht einen stärkeren Einfluß der Mitgliedstaaten und erlaubt es gleichzeitig, das supranationale Organ in

der Gemeinschaft, die Kommission, stärker an die nationale Leine zu nehmen.

Hinsichtlich bereits existierender Ausschuß-Verfahren bestimmt Art.4 des Ratsbeschlusses, daß die Modalitäten für die Ausübung der Befugnisse, die der Kommission in vor dem Inkrafttreten des Beschlusses geltenden Rechtsakten übertragen worden sind, nicht berührt werden. Es heißt aber weiter: »bei Änderung oder Verlängerung solcher Rechtsakte kann der Rat die in diesen Rechtsakten vorgesehenen Verfahren an die in den Art.2 und 3 beschriebenen Verfahren anpassen oder aber die bestehenden Verfahren beibehalten«. Diese Vorschrift kann also der Hebel für eine zukünftig verschärfte Aufsicht über die Kommissions-Entscheidungen werden.

D. Die Reaktionen von Parlament und Kommission

Die Kommission hatte – was unüblich ist – verlangt, daß ihre Vorbehalte im Protokoll der Ratssitzung, auf der der Beschluß angenommen wurde, festgehalten wurden. Diese Vorbehalte betrafen insbesondere die Variante b) des Regelungsausschuß-Verfahrens und die Variante b) des Schutzklausel-Verfahrens. Das Europäische Parlament erhob gegen den Beschluß Nichtigkeitsklage nach Art.173 EWGV. Es macht geltend, der Beschluß verletze materielles EWG-Recht ebenso wie Verfahrensrecht. In materieller Hinsicht sei Art.145 EWGV in der Fassung des Art.10 der Einheitlichen Europäischen Akte verletzt. Art.145 EWGV zusammen mit der Erklärung der Luxemburger Konferenz bei Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte gingen davon aus, daß nur ausnahmsweise Durchführungsbefugnisse dem Rat vorbehalten werden dürften. Dagegen sei in vier der sieben Fälle, welche der Beschluß aufzählt, nunmehr der Rat als letztentscheidende Instanz vorgesehen.

Aufgrund des Art.137 EWGV, welcher dem Parlament die Aufsicht über die Kommission überträgt, sei immer dann, wenn die Kommission ihre Aufgaben nicht erfüllen könne, auch ein Aufsichtsrecht des Parlaments verletzt. Und schließlich habe der Ministerrat nicht das Konsultationsrecht des Parlaments beachtet. Er sei nicht nur wesentlich vom ursprünglichen Kommissionsentwurf abgewichen, sondern auch von den Änderungen, die das Parlament hieran vorgenommen hatte, ohne daß er das Parlament erneut konsultiert hätte. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müsse in solchen Fällen eine zweite Konsultation vorgenommen werden¹⁴.

¹⁴ Europe Nr.4635 vom 9.10.1987, S.9.

III. Vereinbarkeit des Ratsbeschlusses mit dem EWG-Vertrag?

A. Vereinbarkeit mit Art.145 und 205 EWGV

Eine rechtliche Bewertung der kontroversen Positionen muß von Art.145 EWGV in der Fassung der Einheitlichen Europäischen Akte ausgehen. Ohne Zweifel ist nach Art.145 EWGV im Regelfall die Durchführung von EG-Rechtsvorschriften der Kommission zu übertragen. Allerdings kann der Rat hierfür Modalitäten festsetzen. Und in sogenannten »spezifischen Fällen« kann sich auch der Rat selbst Durchführungsbefugnisse vorbehalten. Einen Sinn ergibt diese Ergänzung in der Neufassung nur, wenn man unterstellt, daß hier dem Rat nicht ein unbeschränktes und unüberprüfbares Ermessen eingeräumt wird, sondern daß die Kommission wirklich im Regelfall immer ausführende Instanz sein sollte, während er sich selbst die Durchführung nur in Ausnahmefällen vorbehalten darf.

Vor diesem Hintergrund muß die Tatsache gewertet werden, daß in der Tat der endgültige Beschluß des Rates mehr Rats- als Kommissions-Kompetenzen enthält. Dies verletzt aber Art.145 EWGV oder auch Art.205 EWGV nur dann, wenn in dem Beschluß auch etwas über die »Verteilungsdichte« der Verfahren, die Frage, in welchen Fällen sie jeweils zur Anwendung kommen, hätte gesagt werden müssen. Genauer: Es handelt sich um die Frage, ob bereits in dem Beschluß die Regelverfahren und die Ausnahmeverfahren hätten kenntlich gemacht werden müssen. In der »Erklärung zu den Durchführungsbefugnissen der Kommission« in der Schlußakte zur Einheitlichen Europäischen Akte¹⁵ ersucht die Regierungskonferenz den Rat, »Grundsätze ... anhand deren die Durchführungsbefugnisse der Kommission in jedem einzelnen Fall zu definieren sind ...« festzulegen. Daraus folgt, daß offensichtlich nach dem Willen der Mitgliedstaaten die konkrete Festlegung des Verfahrens erst in jedem einzelnen Rechtsakt zu erfolgen hat. Demnach ist die Frage, welches Verfahren welchem Rechtsakt angemessen ist und rechtmäßig zu ihm paßt, erst in den jeweils entsprechenden Rechtsakten zu klären.

Weiter fragt sich aber, ob, wenn die schlichte Nebeneinander-Stellung der einzelnen Verfahren in der Beschreibung des Beschlusses nicht schon rechtswidrig ist, etwa eines der dort beschriebenen Verfahren *per se* gegen die Art.145 oder 205 EWGV verstößt. Hier sind drei Aspekte zu unterscheiden: In den beiden Verfahrensvarianten des Verwaltungsausschusses kann die Kommission in eigener Verantwortung handeln, allerdings unter

¹⁵ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/86, S.23.

Vorbehalt einer gegenteiligen Entscheidung des Rates und möglicherweise unter dem Zwang, während einer festgelegten Frist auf eine solche Ratsentscheidung warten zu müssen. Mit verschärften Modalitäten gilt dies auch noch beim einfachen Regelungsausschuß-Verfahren (also der Variante a).

Diese Verfahren entsprechen dem einhelligen Konsens aller Hauptorgane der Gemeinschaft in der Vergangenheit. Auch wenn das Europäische Parlament diesen Konsens nunmehr offensichtlich aufgekündigt hat, so muß doch die rechtliche Bewertung davon ausgehen, daß kein Verwaltungs- oder Regelungsausschuß eigene Entscheidungs- oder Initiativbefugnis hat. Die vertraglichen Kompetenzen werden somit zu Lasten der Kommission lediglich auf den Rat verschoben. Dieser aber darf nach der Neufassung des Art.145 EWGV nicht nur Durchführungsmodalitäten und damit auch die Beteiligung von Verwaltungsausschüssen festlegen, sondern er darf sich in spezifischen Fällen auch vorbehalten, »Durchführungsbeugnisse selbst auszuüben«.

Spezifische Fälle bedürfen der Spezifizierung. Da der EWGV eine solche nicht enthält und da Art.145 3.Strich EWGV gerade von einem Vorbehaltsrecht des Rates ausgeht, wird man annehmen dürfen, daß die Einheitliche Europäische Akte meinte, daß der Rat diese Fälle selbst spezifiziert. Dem aber entsprechen die Modalitäten der obengenannten Verfahren. Damit ist insoweit die Rechtmäßigkeit dieser Verfahren gegeben.

Bei der Variante b des Regelungsausschuß-Verfahrens kann der Rat der Kommission ihre Durchführungscompetenz aus der Hand nehmen, auch wenn er selbst eine andere Entscheidung nicht fällen kann oder will. Im günstigsten Fall dauert die Blockade im Rat bis zur nächsten Ratssitzung, im ungünstigsten *ad calendas graecas*. Der angegriffene Ratsbeschluß vom 13.Juli 1987 ist allerdings insoweit nicht ganz klar, als offen bleibt, ob diese Blockade im Rat gleichzeitig bedeutet, daß auch die Kommission blockiert ist und neue, modifizierte Durchführungsvorschriften oder -maßnahmen nicht mehr erlassen kann. Man wird dies aber nicht annehmen können. Sinn und Zweck der Variante b ist es, dem Rat ein Veto gegen die konkrete Kommissionsmaßnahme zu geben, nicht dagegen, die Durchführung des Rechtsakts überhaupt zu stoppen. Daher bleibt es der Kommission jedenfalls nach Ablauf der Entscheidungsfrist des Rates unbenommen, erneut tätig zu werden.

Unter dieser Voraussetzung kann man nicht pauschal Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit annehmen. Art.145 EWGV gibt der Kommission eben gerade kein eigenes, unabgeleitetes und damit vom Rat verletzbares Durchführungsrecht. Jeder Rechtsakt bestimmt vielmehr selbständig über die Durchführungsmodalitäten. Dies aber heißt: der Rat bestimmt sie.

Art.145 EWGV schließt nicht generell aus, daß sich der Rat ein Vetorecht hinsichtlich bestimmter Durchführungsmaßnahmen der Kommission vorbehält, solange die Kommission wieder neu tätig werden und veränderte Beschlüsse fassen kann. Zwar ist der Schluß nicht zulässig, daß der Rat, wenn er schon selbst entscheiden könnte, auch die Durchführungsregelung praktisch wieder an die Kommission zurückgeben könnte. Denn ein Hin- und Herschieben des Problems kann *per se* vertragswidrig sein. Aber dies ist kein Problem des Art.145 EWGV. Vielmehr betrifft es die Frage nach einer möglichen Pflicht des Rates, bis zu einem bestimmten oder bestimm- baren Zeitpunkt durchführbare Rechtsregeln zu erlassen¹⁶. Dann könnte man nämlich im konkreten Fall in der wiederholten Einlegung eines Vetos durch den Rat ohne eigene Ersatzregelung eine Vertragsverletzung sehen.

Art.205 EWGV gebietet noch eine weitere Einschränkung. Diese Vorschrift steht auch nach der Neufassung gleichberechtigt neben Art.145 EWGV. Die Mitgliedstaaten kannten die bisherige Praxis der Organe und wollten sie offensichtlich auch in dieser Hinsicht bestätigen. Nach dem Gemeinschaftsrecht bedarf, abgesehen von sachnotwendigen Eigenausgaben jedes Organs, eine Ausgabe von Haushaltsmitteln – etwa zum Zweck einer Subvention – immer noch einer gesonderten Ermächtigungsgrundlage neben der Einstellung in den Gemeinschaftshaushalt. Die Zulässigkeit der Ausgabe ist also immer eine Entscheidung des Ministerrats. Die Kompetenz der Kommission nach Art.205 EWGV reduziert sich also nach dieser Auffassung auf eine Selbständigkeit in der haushalts- und finanzierungstechnischen Durchführung der Ausgabe. Ausschüsse, welche in der Frage der Haushaltsdurchführung der Kommission hineinreden könnten, wären unzulässig. Soweit es aber um Durchführungsbestimmungen im Sinne einer Konkretisierung der Bestimmungen über die Zulässigkeit, das heißt über den Rechtsgrund einer Ausgabe geht, ist die Einschaltung von Verwaltungs- oder Regelungsausschüssen nicht zu beanstanden. Selbst der Entwurf des Parlaments schloß im übrigen im Bereich der Finanzierungsbeschlüsse gemäß Art.205 EWGV die Modalität der Einrichtung eines »Verwaltungsausschusses« nicht völlig aus. Art.1a des Parlamentsentwurfes geht lediglich davon aus, daß der Rat das Verfahren des Beratenden Ausschusses bevorzugen soll.

Die genannten Einschränkungen für die Zulässigkeit des Verwaltungsausschuß-Verfahrens und des Regelungsausschusses nach beiden Varianten betreffen nicht den angegriffenen Ratsbeschluß. Dieser ist nur eine Auf-

¹⁶ Zu einer Pflicht zum Erlaß von Rechtsakten EuGH 7.2.1985 – *Parlament./Rat*, 13/83 – Slg.1985, S.1513.

zählung von Modellen. Es wird vielmehr in jedem einzelnen Anwendungsfall zu prüfen und sicherzustellen sein, inwieweit die Befugnis der Ausschüsse entsprechend zu beschränken ist.

B. Grenzen der Anwendbarkeit des Schutzklausel-Verfahrens

Die Variante b) des Schutzklausel-Verfahrens schließlich führt einen neuen Mechanismus in das Gemeinschaftsrecht ein, mit dem ein einzelner Mitgliedstaat im Verein mit einem entscheidungsunfähigen Rat eine Schutzklauselmaßnahme der Kommission zu Fall bringen kann. Allerdings wird auch in diesem Fall keine Entscheidungsgewalt auf einen Mitgliedstaat übertragen. Der Rat bleibt das letztentscheidende Organ. Auch eine Nicht-Entscheidung des Rates in Kenntnis dieses selbstgewählten Mechanismus bedeutet insoweit eine negative Entscheidung. Die Fiktion, der Kommissionsbeschluß gelte nach Ablauf einer bestimmten Entscheidungsfrist als aufgehoben, verlagert zwar das Trägheitsmoment des Entscheidungsmechanismus im Rat zu Lasten der Kommission. Eine solche Fiktion ist aber dann nicht zu beanstanden, wenn der Rat die Entscheidung darüber hat, ob er Schutzmaßnahmen genehmigen oder verbieten soll. Dann kann er auch – wie in den vorstehenden Verfahrens-Fällen – den Weg einer bedingten Delegation auf die Kommission wählen.

Diese Einschränkung zeigt allerdings auch die Grenzen der Anwendbarkeit dieses Verfahrens. Wo der EWGV der Kommission eigene Entscheidungsbefugnisse über Schutzmaßnahmen einräumt, wie etwa im Art.115 EWGV, ohne eine Beteiligung des Rates vorzusehen, kann der Rat sich nicht über die Hintertür des Schutzklausel-Verfahrens nach dem angegriffenen Beschluß vom 13. Juli 1987 eine solche Beteiligung sichern. Vielmehr ist dieses Verfahren nur dort anwendbar, wo eine noch unspezifizierte Schutzklausel sekundärrechtlich auszufüllen ist, wie etwa bei Art.100a Abs.5 EWGV. Aber auch diese Einschränkung betrifft nicht die Rechtmäßigkeit des Ratsbeschlusses selbst.

C. Rechtmäßigkeit des Verfahrens zum Erlaß des Beschlusses vom 13. Juli 1987?

Eine weitere Frage ist, ob durch die Verfahren, welche der Beschluß enthält, ein Aufsichtsrecht oder Beteiligungsrecht des Europäischen Parlaments verletzt wird. In keinem einzigen Falle ist vorgesehen, daß das Parlament zu konsultieren ist. Dies ist bereits früher vom Parlament kritisiert worden, dürfte aber deswegen nicht gegen das Gemeinschaftsrecht

verstoßen, weil insoweit der Rat auch selbst unmittelbar vollziehend tätig werden dürfte, jedenfalls in speziellen Fällen. Art.145 EWGV in seiner neuen Fassung sagt auch nichts über eine etwaige Parlamentsbeteiligung aus, während ansonsten die Stellung des Europäischen Parlaments in der Einheitlichen Europäischen Akte sehr klar definiert worden ist. Man kann also davon ausgehen, daß bei Ausschußverfahren, um die es sich in dem Beschluß handelt, eine Parlamentsbeteiligung rechtlich nicht notwendig ist¹⁷.

Gibt es also materiellrechtlich keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Ratsbeschlusses, so bleibt doch die zentrale Frage, ob nicht der Rat, weil er nicht nur vom Vorschlag der Kommission, sondern auch vom geänderten Vorschlag des Parlaments erheblich abwich, erneut das Parlament um seine Stellungnahme hätte ersuchen müssen. Der Wortlaut des EWG-Vertrages sagt hierüber nichts. Allerdings hat der Gerichtshof im Jahre 1980 in den *Isoglukose*-Fällen¹⁸ der Konsultation des Parlaments einen hohen Stellenwert eingeräumt. Es handelt sich danach um einen wesentlichen Bestandteil des Gleichgewichts der Institution, so wie es vom Vertrag eingerichtet wurde. Es erlaubt dem Parlament, effektiv am Rechtssetzungsprozeß innerhalb der Gemeinschaft teilzunehmen. Und schließlich ist es nach Ansicht des Gerichtshofs ein – wenn auch begrenzter – Nachweis eines fundamentalen Demokratieprinzips im Gemeinschaftsrecht, wonach die Völker der Gemeinschaft an der Ausübung der Macht durch eine Beratende Versammlung teilnehmen. Der Gerichtshof schloß, daß die Einhaltung der Konsultationsrechte des Parlaments eine substantielle Formalität ist, deren Nichtbeachtung die Nichtigkeit des betreffenden Akts zur Folge hat. Man darf also nicht argumentieren, weil sich der Ministerrat letztlich nicht an die Meinung des Parlaments halten müsse, sei auch an dessen Konsultation kein allzu strenger Maßstab anzulegen.

Zu der Frage, ob eine erneute Konsultation bei erheblicher Änderung erforderlich ist, hat der Gerichtshof noch nicht endgültig Stellung bezogen. Er hat jedoch implizit in zwei Fällen durchblicken lassen, daß dies denkbar ist. In der Rechtssache *Byul*¹⁹ hat der Gerichtshof eine Pflicht zu erneuter Konsultation abgelehnt, weil die Änderung des Rechtsakts nur eine Änderung der Methode, nicht der Grundsätze des Rechtsakts gewesen

¹⁷ Eine Verletzung der vom Parlament zitierten Art.137 und 206 in Verbindung mit 205, 142 und 144 EWGV kommt ebenfalls nicht in Betracht.

¹⁸ EuGH 29.10.1980 – *Roquette Frères*, 138/79 – Slg.1980, S.3333; – *Maizena ./. Rat*, 139/79 – Slg.1980, S.3393.

¹⁹ EuGH 4.2.1982 – *Byul ./. Kommission*, 817/79 – Slg.1982, S.245.

sei und weil die angegriffene Bestimmung in weitem Umfang dem geäußerten Wunsch des Parlaments entspreche.

In der *Chemiefarma*-Entscheidung aus dem Jahre 1970 bereits²⁰ hatte der Gerichtshof darauf abgestellt, eine erneute Konsultation sei nicht erforderlich, da die Änderung durch den Rat den Rechtsakt nicht in seiner Substanz selbst betroffen habe. In einem Fall, der noch zur Entscheidung ansteht, nämlich der Rechtssache *Roviello*²¹, zieht der Generalanwalt Mancini aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichts den Schluß, daß bei Änderungen des Kommissionsvorschlags das Parlament erneut konsultiert werden müsse, es sei denn, die Änderung ließe die wesentlichen Aspekte weitgehend unberührt oder hätte einen rein technischen Charakter, bedeutete also eine Änderung in der Methode und nicht in der Sache. In beiden Fällen müsse die Änderung darüber hinaus einem Wunsch des Parlaments entsprochen haben.

Für den Ausgangsfall, die Änderung des Beschlusses über die Modalitäten der Ausführungsbefugnisse der Kommission, müßte man bei Anwendung dieser Maßstäbe den Schluß ziehen, daß eine erneute Konsultation erforderlich war. Angesichts der Bedeutung der Beteiligung des Parlaments im Normsetzungsverfahren der Gemeinschaft erscheint dies auch richtig. Wenn der Rat verfahren könnte wie geschehen, verlöre dieses Beteiligungsrecht entweder jeden Sinn, oder das Parlament müßte prophylaktisch zu allen Aspekten des behandelten Sachbereichs Stellung nehmen, auch wenn sie nicht in dem ihm zugeleiteten Entwurf angesprochen sind. Die Konsultation ergibt aber nur einen Sinn, wenn sie im Hinblick auf einen bestimmten Entwurf erfolgt. Wenn das Rechtsetzungsvorhaben so geändert wird, daß unerwartete neue Gesichtspunkte auftreten, muß auch neu konsultiert werden. Die Verfahrensweise des Rates würde dazu führen, daß das Parlament in den wesentlichen Problemfragen des dann verabschiedeten Beschlusses einfach übergangen wurde.

Aus diesen Gründen müßte der Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 vom EuGH wohl für nichtig erklärt werden. Der Rat wird somit hoffentlich die Gelegenheit erhalten, ein weiteres Mal zu erwägen, ob es sinnvoll und im Geiste der Einheitlichen Europäischen Akte ist, wenn man auch solche Varianten des Verwaltungsausschuß-Verfahrens in Betracht zieht, welche die Ausführung des Rechtsakts blockieren können. Er mag dazu

²⁰ EuGH 15.7.1970 – *ACF Chemiefarma* /: KOM, 41/69 – Slg. 1970, S. 661.

²¹ Rs. 20/85, Schlußanträge des Generalanwalts vom 22.1.1987 vor einer Kammer sowie am 13.10.1987 vor dem Plenum des Gerichts. Der Gang des Verfahrens und auch seine Dauer beweist, welche Bedeutung der zu erwartenden Entscheidung beigemessen wird.

nach Art.145 EWGV die Befugnis haben. Andererseits ist es für die Gemeinschaft aber wichtig, daß der Rat solche Stolpersteine für die Effektivität der Europäischen Gemeinschaft tunlichst beseitigen, sie aber in keinem Falle erneut legen sollte. Schon gar nicht sollte die Einheitliche Akte zum Anlaß für ein institutionelles *roll back* genommen werden.

Summary*

Reforming EEC Administrative Committees

Disagreement about "Comitology"

Administrative Committees, Regulatory Committees and Consultative Committees have become an integral part of the EEC's organizational structure. They are bodies of representatives of the Member States who consult, but also supervise, the Commission's execution of legal instruments enacted by the Council. If they do not consent to the Commission's position, the council will be seized with the matter and may in some cases overrule or just void the Commission's decision. The committees never have a decisionmaking power of their own. Neither the committees nor the Council can entirely block the Commission in taking a new decision on the question of execution. So the European Parliament, the European Court of Justice and the Commission itself had accepted that this practice was in conformity with Arts.145, 155 and 205 of the EEC-treaty.

In amending Art.145 EEC-Treaty, the Member States too did validate this practice, but they went one step further in mandating the Council to enact an exemplary catalogue of committee procedures available for inclusion in particular legal instruments to be executed by the Commission. The Council enacted such a catalogue as a "decision" on July 13, 1987. This decision did not just describe the longstanding practice but did also add variations of procedures that reduce the Commission's independence to execute legal acts of the Community even more. The Council may now block measures decided upon by the Commission without time limit by simple majority. Furthermore, where the Commission is empowered to supervise safeguard measures, there is not even a committee necessary any more to refer decisions of the Commission to the council. Each Member State can do so and the decision of July 13, 1987 provides for the possibility that mere inaction of the Council hereupon may lead to an automatic voidance of the Commission's act.

The Commission protested against this decision of the council which certainly brings about the possibility to narrow – contrary to what was intended by the

* Summary by the author.

Uniform European Act – the executive powers of the Commission. The Parliament brought a claim against the Council before the Court of the European Communities. This article evaluates the legal points brought forward by the adversaries of the Council's decision. It finds that its substantive regulations do not contravene the EEC Treaty mainly, because it still is a catalogue for a future choice of a committee procedure in each case and thus illegality may only be found in the particular cases of its application. This is true subject to the qualification, that the safeguard-procedure related regulations of the decision of July 13, 1987 cannot be applied to powers of the Commission already embodied in the safeguard clauses of the EEC Treaty.

The decision nevertheless is deemed to be illegal because of procedural shortcomings. Although it substantially changed the Commission's proposal as well as the Parliament's modified proposal, the Council did not again initiate a procedure of consultation with the Parliament. However, if the Parliament's consultative power is seen to be as crucial and important as the Luxembourg Court sees it, and if this power shall not be reduced to a mere formality, the Council is obliged to refer the matter again to the Parliament if it chooses to introduce grave and substantial changes into a legal act.