ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK
an der Universität Bremen

ZERP

Christian Joerges

Die Beurteilung der Sicherheit technischer Konsumgüter und der Gesundheitsrisiken von Lebensmitteln in der Praxis des europäischen Ausschußwesens ("Komitologie")

Ein Projekt zu den Rechtsgrundlagen, zur Funktionsweise und zur Legitimationsproblematik der Sozialregulierung in der Europäischen Gemeinschaft

ZERP-Diskussionspapier 1/95

IMPRESSUM

Herausgeber/ Redaktion/ Vertrieb:	Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen Universitätsallee, GW 1 28359 Bremen
Schutzgebühr:	DM 10,-- (zzgl. Versandkosten)
Nachdruck:	Nur mit Genehmigung des Herausgebers
ISSN:	0947 - 5729

Bremen, im Mai 1995

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

I. Zusammenfassung 1

II. Thematik, Stand der Forschung, Fragestellungen 4

1. Marktintegration und "social regulation" 4
2. Die Entwicklung der Komitologie 6
   a) Genese und Formen 6
   b) Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes 8
3. Das Ausschußwesen im Kontext der Binnenmarktprogrammatik 9
   a) Innovatorische Effekte der Integrationspolitik 10
   b) Die neue Harmonisierungspolitik und die Restrukturierung des Ausschußwesens durch den Komitologie-Beschluß des Rates von 1987 11
   c) Lebensmittelrecht 14
   d) Technische Normung 21
   e) Deskriptive Projektanteile 26
4. Rechtsfragen der Komitologie 26
   a) Institutionelles Gleichgewicht: Verwaltungsausschüsse, Regelungsausschüsse, Schutzklauselverfahren. 27
   b) Institutionelles Gleichgewicht und Delegationsverbot 29
   c) Kompetenzordnung und Subsidiaritätsprinzip 34
   d) Grundrechtspositionen und Rechtsschutz 38
   e) Offene Fragen der Rechtsverfassung der europäischen Sozialregulierung 40
5. Theoretische Fragestellungen 42
   a) Marktintegration und Sozialregulierung: Theoretische Überlegungen 43
   b) Sozialregulierung und Verteilungseffekte 47
   c) Normative Dimensionen und kulturelle Divergenzen 48
   d) Political accountability / Legitimationsprobleme 52

6. Thesen zur Qualität der Risikobewertungen in der Komitolgie 54
a) Thesen 56
b) Fragen 60
7. Zusammenhänge zwischen den juristischen, sozialwissenschaftlichen und empirischen Projektanteilen 63
a) Ausgangspunkt 63
b) Relative Eigenständigkeit rechtswissenschaftlicher, sozialwissenschaftlicher und empirischer Projektanteile 70

III. Erwartete Ergebnisse 74

IV. Durchführungsplan 76

V. Literatur 78

Vorwort

Der hier vorgelegte Text ist die geringfügig ergänzte Fassung eines der Volkswagen-Stiftung vorgelegten Forschungsprojekts. Geschrieben habe ich den Antrag während meiner Zeit als Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin im Jahr 1993. Im Jahre 1994 hat die Volkswagen-Stiftung den Antrag auf Förderung des Projekts positiv beschieden. Die Arbeitsaufnahme hat sich dann jedoch verzögert.

Die jetzige Veröffentlichung ist als Einstieg in einen auf die Dauer von zwei Jahren angelegten Arbeitsprozeß gemeint. Es handelt sich mithin um ein echtes Diskussions-Papier, das vorläufige Überlegungen zusammenfaßt und Thesen enthält, die entweder zu präzisieren oder zu revidieren sein werden. Kritische Anmerkungen und Kooperationsangebote wären gleichermaßen willkommen.

Verzichtet habe ich auf den Versuch, rechtliche und rechtspolitische Entwicklungen aus der Zeit nach der Einreichung dieses Antrags zu dokumentieren oder neuere Literatur zu berücksichtigen - obwohl allein im Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, im Graduiertenkolleg 'Risikoregulierung und Privatrechtssystem' und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz eine ganze Reihe einschlägiger Arbeiten erschienen sind.*

Mai 1995 Christian Joerges

---

* Vgl. nur A. Bücker, K. Feldhoff, W. Kothe, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Neuwied 1994; M. Everson, Independent Agencies: Hierarchy Beaters?, ELJ 2/1995; J. Falke, Ausschüsse als (Mit-)Träger exekutiver Rechtsetzung, Typoskript 1995; Th. Roethe, EG-Ausschußwesen und Risikoregulierung: Ein Problem von Handlungsstrukturen und Rationalität, EUI Working Paper Law No. 94/7; S. Schlacke, Die gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung der Vorschriften über Zusatzstoffe, ZLR 2/1995; G. Winter (Hrsg.), Risikoanalyse und Risikoabwehr im Chemikalienrecht, Düsseldorf 1995.

I. Zusammenfassung

Thematik und Fragestellungen des Projekts sind aus Vorarbeiten des Antragstellers zur Europäisierung des "regulativen Rechts" (Verbraucherschutzrecht, Produktsicherheitsrecht, Wirtschaftsrecht) und der Beteiligung an dem Graduiertenkolleg "Risikoregulierung und Privatrechtssystem" hervorgegangen. Hieraus ergibt sich der allgemeinere Bezugsrahmen: Der Antrag geht davon aus, daß die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes die Verstrickung der EG in die Aufgaben der sog. Sozialregulierung (der Kontrolle von Sicherheits-, Gesundheits-, Umweltrisiken) zur Folge haben muß und die rechtliche Gewährleistung von Gesundheits- und Sicherheitsinteressen zu einem Element der "Verfassung" der europäischen Märkte wird. Allerdings haben die institutionellen Strukturen, die der EWGV von 1957 geschaffen hatte - und auch deren Fortbildung durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sowie den Maastrichter Vertrag - die adminstrativ-organisatorischen Bedingungen der Risikoregulierung nicht systematisch berücksichtigt. Stattdessen hat die Praxis eine Ersatzlösung gefunden: das europäische Ausschußwesen, in dessen Rahmen die Kommission, der Rat, die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, wissenschaftliche Experten und soziale Organisationen die Aufgaben der sozialen Regulierung kooperativ bewältigen.

Die Rechtswissenschaft hat sich bislang vorwiegend mit allgemeinen institutionell-europarechtlichen Aspekten der Komitologie befaßt. Auch die einschlägigen politikwissenschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen und soziologischen Untersuchungen zur Komitologie bewegen sich im abstrakten Kontext von Analysen des Integrationsprozesses.

Die - wenigen - verfügbaren empirischen Untersuchungen schließlich betreffen sehr allgemeine Parameter (zum Umfang des Ausschußwesens, zur Wahrnehmung seiner Vor- und Nachteile aus der Sicht der Beteiligten). Detailliertere qualitative Analysen der Arbeitsweise der Ausschüsse fehlen gänzlich.

Insgesamt ist mithin der Stand der Forschung gerade im hier interessierenden Bereich der Risikoregulierng angesichts der praktischen Bedeutung der Komitologie defizitär.[1] Unbefriedigend erscheint nicht nur die Diskrepanz zwischen den die Rechtswissenschaft beschäftigenden institutionellen Fragen und den sozialwissenschaftlichen Analysen zu den Strukturen und den Funktionen der Komitologie. Hieraus erklärt sich, daß Stellungnahmen zur Komitologie deren sachliche Problemlösungskapazitäten nicht zulänglich berücksichtigen können.

Eine Untersuchung, die diese Forschungslücke ausfüllen soll, kann sich nicht das Ziel setzen, das europäische Ausschußwesen vollständig zu analysieren, sondern muß eine begründete Auswahl treffen. In den beiden hier ins Auge gefaßten Untersuchungsschwerpunkten - Produktregelungen im Lebensmittelsektor und bei technischen Konsumgütern - geht es wesentlich um die Bewertung von Produktrisiken. Gleichwohl unterscheiden sich die institutionellen Strukturen des Ausschußwesens (insbesondere die Kooperationsbeziehungen mit nicht-staatlichen Akteuren) sowie die Risikotypik in beiden Feldern so erheblich, daß deren parallele Untersuchung zusätzliche Aufschlüsse verspricht.

Rechtswissenschaftlich geht es um die institutionellen Strukturen, innerhalb derer sich die Bewertung der Risiken

---

1 "I Comitati rappresentano un'autentica giungla inesplorata", Cassese, 1991, 491.

von Lebensmitteln und technischen Gütern "europäisiert", also um die Rechtsprobleme einer zwischen gemeinschaftsrechtlicher ("zentraler") Rechtssetzung und nationalstaatlicher ("dezentraler") Verwaltung vermittelnden Struktur. Politikwissenschaftliche und soziologische Analysen sollen herangezogen werden, soweit sie die Funktionsweise der regulativen Politik in der Europäischen Gemeinschaft behandeln und Modelle für die Funktionsfähigkeit einer kooperativen Implementation offener Rechtsprogramme diskutieren. Die allgemeine sozialwissenschaftliche (ökonomische und soziologische) Diskussion um die Risikoregulierung wird herangezogen, soweit sie sich mit Verfahren und Kriterien der Risikobewertung befaßt. Einen besonderen Schwerpunkt wird die Kooperationsmöglichkeit zwischen unterschiedlichen Verwaltungs- und Wissenschaftskulturen bilden. Eigene empirische Untersuchungen sollen die Arbeitsweise der Komitologie qualitativ evaluieren.

II. Thematik, Stand der Forschung, Fragestellungen

Die folgende Darstellung wird die allgemeinen Zusammenhänge zwischen der europäischen Binnenmarktpolitik und der Entwicklung regulativer Aktivitäten sehr knapp rekapitulieren (1). Sie soll dann spezifischer, allerdings zunächst deskriptiv, auf die Entwicklung des europäischen Ausschußwesens (unten 2) und deren Interdependenzen mit den legislativen Aktivitäten der Gemeinschaft in den beiden ins Auge gefaßten Untersuchungsfeldern eingehen (unten 3). Die Darstellung des gegenwärtigen Forschungsstandes hält sich zunächst bewußt an die Grenzen der Disziplinen, unterscheidet also insbesondere zwischen dem rechtswissenschaftlichen Diskussionsstand (unten 4) und sozialwissenschaftlichen Analysen bzw. empirischen Untersuchungen (unten 5 und 6). Es ist jedoch ein theoretisches Anliegen des Projekts, Parallelen zwischen der rechtlichen Rekonstruktion der regulativen Politik der Gemeinschaft und neueren, namentlich politikwissenschaftlichen Analysen des Integrationsprozesses nachzugehen; es soll überdies aus solchen Analysen und aus eigenen empirischen Untersuchungen Anregungen für sachlich angemessene rechtswissenschaftliche Fragestellungen, für den Umgang mit dem europäischen Recht und Vorschläge für seine Fortbildung entwickeln. Diese interdisziplinären und empirischen "Schnittstellen" werden abschließend zusammengefaßt (unten 7).

1. Marktintegration und "social regulation"

Zu den "essentials" der europäischen Binnenmarktpolitik gehört die Gewährleistung der freien Verkehrsfähigkeit von

Produkten.[2] Diese Zielsetzung bedingt eine doppelte Verstrickung der Europäischen Gemeinschaft in die Aufgaben der "sozialen Regulierung" (der Gewährleistung von Gesundheits- und Umweltinteressen, des Arbeits- und Verbraucherschutzes):

- In den *legislativen* Akten, die funktional mit dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes in Verbindung stehen, nimmt das europäische Recht immer auch entsprechende sachliche Kompetenzen in Anspruch.
- Legislative Akte können aber nicht aus sich heraus die von der Binnenmarktprogrammatik geforderte Koordination der Produktregelungen gewährleisten, sei es, weil die technisch-wissenschaftliche Komplexität und die Feinregulierung die Legislative überlasten, sei es, weil die legislativen Programme eine sie konkretisierende und fortbildende *Implementation* erfordern.

Auf diese Schwierigkeiten hat die Gemeinschaft zum einen - vor allem im Bereich des technischen Sicherheitsrechts - durch die Einschaltung nicht-gouvernementaler Organisationen, zum anderen durch den Aufbau des europäischen Ausschußwesens und die Zusammenarbeit der Kommission mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei der "Durchführung" des europäischen Rechts reagiert (vgl. näher unten 2 b und c). Die Europäisierung der "social regulation"[3] verweist also zum einen auf die funktionalen Zusammenhänge zwischen der Gewährleistung von Marktfreiheiten und der Regulierung von Risiken - hierauf wird im

---

2 Vgl. nur Kommission der EG, 1985a.

3 Zur Abgrenzung der Sozialregulierung von der Sozialpolitik vgl. Majone, 1993a und 1993b.

folgenden noch mehrfach verwiesen.[4] Sie verweist zum anderen auf die Notwendigkeit, die Grenzen der legislativen Möglichkeiten der Gemeinschaft und den Mangel genuiner administrativer Zuständigkeiten zu kompensieren - dieser zweite Aspekt steht im folgenden im Vordergrund.

2. *Die Entwicklung der Komitologie*

a) Genese und Formen

Die Einrichtung von Ausschüssen, durch die einerseits Befugnisse zur "Durchführung" des Gemeinschaftsrechts der Kommission übertragen werden, andererseits den Mitgliedstaaten auch die Teilnahme hieran zugestanden und dem Rat Möglichkeiten einer Korrektur von Kommissionsentscheidungen eingeräumt wurden, hat bereits Anfang der 60er Jahre im Bereich der Agrarmarktorganisationen begonnen.[5] Neben den hier üblichen "Verwaltungsausschußverfahren" wurden dann weitere Verfahrenstypen entwickelt, die sich auf drei Formen zurückführen lassen, nämlich[6]:

- Das Verfahren Beratender Ausschuß ("advisory committee"); hier behält die Kommission die rechtlichen Durchführungskompetenzen; sie hat aber den eingerichteten Ausschuß zu befassen und ist gehalten, seine Auffassung "zu berücksichtigen".

---

4 Vgl. unten 3 a) und 5 a). Zur Entlastung des Textes sei im übrigen verwiesen auf Joerges, 1990; 1991a, 243 ff.; 1993, 505 ff.; 1994a.

5 Vgl. die erste gründliche Darstellung von Bertram, 1967/68.

6 Vgl. näher Schmitt v. Sydow, 1980, 139 ff., 150 ff.; Meng 1986, 209 ff.

- Das Verwaltungsausschußverfahren ("management committee"); die Kommission darf eine Entscheidung treffen. Lehnt jedoch eine qualifizierte Mehrheit die Kommissionsentscheidung ab, so kann der Rat die Entscheidung - ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit - abändern oder aufheben.
- Das Regelungsausschußverfahren ("regulatory committee"); auch hier wird nach den gleichen Mehrheitsregeln entschieden. Darüber hinaus wird aber die Kommission verpflichtet, den Rat um eine Entscheidung zu ersuchen, wenn sich im Ausschuß eine qualifizierte Mehrheit weder für noch gegen den Vorschlag der Kommission findet.

Die Zahl der bei der Kommission eingerichteten Ausschüsse und Arbeitsgruppen hat sich im Laufe der Jahre exponentiell vergrößert. Dem Haushaltsplan der Kommission f.d.J. 1986 zufolge gab es seinerzeit 429 Ausschüsse und Beratergruppen[7]; in der Literatur ist von bis zu 1000 Ausschüssen die Rede.[8] Verläßliche Angaben sind nicht verfügbar.[9]

Ganz unabhängig von der genauen Zahl ist man sich darüber einig, daß die Komitologie als ein zentrales Regu-

---

7 Berlin, 1987, 427 ff.

8 Vgl. Hilf, 1982, 111; IEP, 1989, 12; der Bericht der Kommission (Kommission der EG, 1986a) erfaßt nur die in den Verträgen vorgesehenen oder im Rahmen des sekundären Gemeinschaftsrechts eingerichteten Ausschüsse; ebenso House of Lords, 1986-87, Oral Evidence, 13 ff.

9 Grote, 1990, 240 f.; M. Bach, 1992a; aufschlußreich aber die Indikatoren der Intensität der Ausschußarbeit; schon im Jahre 1977 sollen nach Schmitt v. Sydow (1980, 131) 32.000 Teilnehmer zu 5.000 Sitzungen gereist sein; M. Bach (1992a, 24; 1993, 232) geht von einer etwa gleichen Zahl aus und rechnet mit einer Gesamtzahl von jährlich 360.000 Dienstreisen.

lierungs- und Vermittlungsinstrument fungiert. Die Beteiligung der Ausschüsse an der Vorbereitung von Rechtsakten, an der Entscheidungsfindung selbst und schließlich an der Implementation des Gemeinschaftsrechts habe zu einem "gouvernement de comités" geführt[10] und bedeute eine "leise Revolution".[11] Die Bewertung ist freilich kontrovers. Überwiegend betont man, das Ausschußwesen funktioniere sachgerecht und reibungslos.[12] Es finden sich aber auch Stimmen, die nicht nur die Legitimation der Komitologie, sondern ebenso ihre Funktionstauglichkeit in Frage stellen.[13]

b) Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Da das Projekt *seine theoretischen Analysen und praktischen Vorschläge auch auf qualitative* Evaluationen der Ausschußarbeit stützen soll, muß das Untersuchungsfeld eingeschränkt werden. Für eine Konzentration auf den Bereich des Lebensmittelrechts sowie die technische Harmonisierung und Normung und die auf Gemeinschaftsebene zu klärenden Fragen der Risikobewertung sprechen insbesondere zwei bereits angesprochene und im folgenden noch weiter zu erläuternde Gründe:

- Die durch die Binnenmarktprogrammatik induzierten *legislativen* Aktivitäten lassen sich insgesamt als Modernisierung und Rationalisierung des Rechts der Produktsicherheit im Sinne einer Verfeinerung seiner Instrumentarien und ihrer Ausrichtung an der Kontrolle

---

10 Sidjanski, 1989.

11 Bach, 1992a.

12 IEP, 1990.

13 Grote, 1990.

externer Effekte kennzeichnen[14]; in den hier ins Auge gefaßten Regelungsbereichen ist diese Entwicklung zwar noch nicht abgeschlossen, aber sehr weitgehend konsolidiert.

- Die Lücken zwischen der legislativen Programmatik und der praktischen Gewährleistung der Kompatibilität von Marktverkehrsfreiheiten und den Anliegen der Risikokontrolle können im Prinzip auf verschiedene Weise geschlossen werden. So hat die Gemeinschaft gerade jüngster Zeit den Aufbau europäischer Agenturen in den Feldern der Sozialregulierung vorangetrieben.[15] Aber diese Agenturen sind - von dem Sonderfall der Arzneimittelagentur abgesehen - mit den "regulatory agencies" amerikanischen Zuschnitts nicht vergleichbar. Nach wie vor bleibt das Ausschußwesen das praktisch wichtigste Instrument der europäischen Sozialregulierung - und gerade die jüngsten Debatten um die Grenzen der legislativen und der administrativen Kompetenzen der Gemeinschaft[16] zeigen, daß die Ausschüsse diese Funktion auch in Zukunft wahrnehmen müssen.

3. *Das Ausschußwesen im Kontext der Binnenmarktprogrammatik*

Die aktuelle Entwicklung des Ausschußwesens muß im Zusammenhang mit der Intensivierung der Integrationspolitik

---

14 Näher Joerges, 1994b.

15 Vgl. unten 5 c aa.

16 Vgl. unten 5 c bb.

seit dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes[17] und die durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 veranlaßten Rechtsänderungen gesehen werden. Es bildet gleichsam die Infrastrukturen der europäischen Gesetzgebung.

a) Innovatorische Effekte der Integrationspolitik

Das Sachziel der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes verlangt eine Überwindung der Handelsschranken, die sich aus national unterschiedlichen Regeln und Praktiken des Schutzes von Sicherheits-, Gesundheits-, Arbeitsschutz und Umweltbelangen ergeben können. Entgegen vielfachen Erwartungen oder Befürchtungen hat allerdings die europäischen Binnenmarktinitiative keineswegs zu einem Abbau der Sozialregulierung geführt. Vielmehr hat die Gemeinschaft ihre Politik des Abbaus von Handelsschranken mit einer Re-Regulierungsinitiative verbunden, die zum einen auf die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft[18], gleichzeitig aber eben auch auf die Modernisierung regulativer Techniken setzt. Diese innovativen Tendenzen werden hier nur im Rahmen der Darstellung des Ausschußwesens in den beiden Themenbereichen des Projekts angesprochen. Sie sind aber ausführlich dokumentiert[19] und lassen sich auf die Handlungsbedingungen der europäischen Gesetzgebung zurückführen: Die Kommission muß im Bereich der Produktregelung

---

17 Kommission der EG, 1985.

18 Vgl. nur Kommission der EG, 1990b.

19 Vgl. für das Produktsicherheitsrecht ausführlich schon Joerges u.a., 1988; Joerges, 1990 und 1994b; zum Arbeitsschutz vgl. Eichener, 1993; für das Lebensmittelrecht vgl. z.B. Hufen, 1993.

Regelungsvorschläge unterbreiten, die ein "hohes Schutzniveau" verwirklichen (Art. 100a Abs. 3 EUV), die wenigstens - aber auch nur! - die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten finden und gleichzeitig geeignet sind, den für die Binnenmarktprogrammatik bedrohlich erscheinenden "nationalen Alleingänge" zuvorzukommen. Bei der danach schwer vermeidbaren "Positivintegration" von Produktregulierungen trifft die Gemeinschaft auf national unterschiedliche Regelungstraditionen und Interessenarrangements. Schon im Interesse einer Konsensfindung kann die Kommission bei ihren Regelungsvorschlägen nicht einfach ein bestimmtes nationales Regelungsmodell übernehmen. Offenbar ist die Aussicht auf einen Konsens umso größer, je deutlicher sich ein Regelungsvorschlag als "objektive" und "neutrale" Vermittlung zwischen dem Sachziel der Marktintegration und der Gewährleistung von Sicherheitsinteressen darstellt.[20]

b) *Die neue Harmonisierungspolitik und die Restrukturierung des Ausschußwesens durch den Komitologie-Beschluß des Rates von 1987*

Der Erfolg der Binnenmarkt-Gesetzgebung ist allerdings wesentlich davon abhängig, daß auch deren Implemenation und die unumgängliche Anpassung an neue Regelungsbedürfnisse gelingt. Diese Infrastrukturen der europäischen Sozialregulierung werden in allen einschlägigen Regelungen programmiert.

- Im Bereich der technischen Harmonisierung sollen sich die Richtlinien der Gemeinschaft mit der Festlegung verbindlicher Sicherheitsziele begnügen.[21] Die Konkre-

20 Vgl. ausführlicher Joerges, 1994b.

21 So die Ratsentschließung v. 7.5.1985, ABl. C 136/1985, 1.

tisierung dieser Ziele ist formell Aufgabe der Kommission. Sie wird hierbei von dem durch die Richtlinie 83/189[22] eingesetzten *Beratenden* Ausschuß "Normen und technische Vorschriften" unterstützt und arbeitet mit den europäischen Normungsorganisationen zusammen. Diese Einschaltung der privaten Normungsorganisationen ist das Spezifikum der *technischen* Harmonisierung.

- Die Kommission hat im Anschluß an das Weißbuch von 1985 in einer zusätzlichen Mitteilung[23] erläutert, wie die neue Harmonisierungspolitik im Lebensmittelbereich umgesetzt werden soll. Legislative Vorgaben sollen sich hiernach auf Probleme des Gesundheitsschutzes, auf Informationspflichten, den Täuschungsschutz, den Schutz des lauteren Geschäftsverkehrs und öffentliche Kontrollen beschränken. Dabei werden horizontale (produktübergreifende) Richtlinien und "vertikale" Rezepturvorschriften für spezifische Produktkategorien vermieden.[24]

Der Rückzug des Gemeinschaftsgesetzgebers auf die Festlegung von Sicherheitszielen mußte zwangsläufig die Bedeutung der "Durchführung" des Gemeinschaftsrechts steigern. Die Kommission war dabei bestrebt, für die Mitwirkung der Mitgliedstaaten lediglich beratende Ausschüsse vorzusehen[25], wobei sie die Unterstützung des Europäischen

---

22 ABl. 109/1983, 8.

23 Kommission der EG, 1985b.

24 Näher Streinz, 1992; Welsch 1992.

25 Kommission der EG, 1986; sehr prononciert Ehlermann, 1988; ders. in Hosue of Lords, 1986-87, Oral Evidence, 17-27.

Parlaments fand.[26] Die Neufassung des Artikel 145 Unterabs. 3 durch die EEA hätte diese Möglichkeit eröffnet; z.T wird ihr geradezu ein grundsätzliche Delegationspflicht des Rates an die Kommission entnommen.[27] Bezeichnenderweise hat sich aber die diese Vorschrift umsetzende Ratsentscheidung 87/373[28] darauf beschränkt, die bisherige Vielfalt des Ausschußwesens auf die drei genannten Grundformen (Beratender, Verwaltungs-, Regelungsausschuß) so zurückzuführen, daß innerhalb der beiden letztgenannten Typen jeweils Varianten zur Verfügung stehen, nach denen die Kommission vom Rat korrigiert werden kann.[29] Tatsächlich wurden dann in den hier interessierenden Rechtsakten zwar für die wissenschaftlichen und nicht-staatlichen Beratungsgremien sowie für den Bereich technische Sicherheit und Normung grundsätzlich das Verfahren "Beratender Ausschuß" eingeführt bzw. beibehalten, im übrigen aber am in kritischen Fällen diejenige Variante des Regelungsausschußverfahrens ("III b") gewählt, die den Mitgliedstaaten die größten Einflußchancen sichert.[30]

---

26 ABl. C 246/1987, 42; zur Position des Parlaments in der Komitologie-Debatte vgl. Grote, 1990, 237 ff.

27 Vgl. z.B. Bradley, 1992; Klösters, 1994, 41.

28 ABl. L 197/1987, 33.

29 Vgl.die Übersicht bei Joerges u.a., 1988, 378.

30 Weicht ein mit Regierungsvertretern besetzter Ausschuß mit qualifizierter Mehrheit von dem Vorschlag der Kommission ab, kann diese dem Rat einen Vorschlag unterbreiten. Dieser kann dann mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, aber auch mit einfacher Mehrheit einen Vorschlag verwerfen, ohne eine positive Entscheidung zu treffen; vgl. näher Bradley, 1992, 708.

c) *Lebensmittelrecht*

Wie im Bereich der technischen Güter, so hatte die Gemeinschaft auch im Lebensmittelrecht zunächst versucht, die aus den Regelungsunterschieden in den Mitgliedstaaten resultierenden Handelshemmnisse durch Richtlinien bzw. Verordnungen gem. Art. 100 u. 43 EWGV zu beseitigen.[31] In diesem Zusammenhang entstanden auch die im Lebensmittelrecht bis heute tätigen Ausschüsse:

- Der Ständige Lebensmittelausschuß wurde durch Beschluß vom 13.11.1969 eingerichtet.[32] Wie sich aus der Ratsentschließung vom gleichen Tage ergibt[33] handelt es sich um einen Regelungsausschuß. Im Zuge der Umorientierung ihrer Harmonisierungspolitik hat die Kommission immer wieder versucht, den Status des Ständigen Lebensmittelausschusses herabzusetzen; hiermit konnte sie sich aber nicht durchsetzen.
- Der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuß entstand durch Kommissionsbeschluß vom 16.4.1974.[34] Er ist nicht nach einem nationalen Schlüssel zusammengesetzt, sondern besteht aus 15 - seit 1988 aus 18[35] - "wissenschaftlich hochqualifizierten Persönlichkeiten". Es handelt sich um einen beratenden Ausschuß, dessen gegenwärtige Bedeutung aus der Richtlinie 93/5 "über die Unterstützung der Kommission und die Mitwirkung der Mitgliedstaaten

---

31 Vgl. Rat der EG 1969a und b.

32 ABl. L 291/1969, 9.

33 ABl. C 148/1969, 1.

34 ABl. L 136/1974, 1.

35 Vgl. ABl. L 163/1986, 40.

bei der wissenschaftlichen Prüfung von Lebensmitteln" v. 25.2.1993[36] ersichtlich ist. Diese Richtlinie hat die ursprüngliche Beschreibung seines Aufgabenfeldes "modernisiert" (erweitert und präzisiert) wird: Der Ausschuß soll grundsätzlich bei der Vorbereitung und Durchführung von Regelungen für alle des Gesundheitsschutzes herangezogen werden (Art. 1) und dabei auf die Unterstützung nationaler Einrichtungen rechnen können.

- Der Beratende Lebensmittelausschuß wurde durch Beschluß der Kommission vom 26.6.1975, geändert durch Beschluß vom 30.6.1978, eingerichtet[37] und seine Satzung am 24.10.1980 modifiziert.[38] Der Ausschuß besteht aus 10 ständigen Mitgliedern und 20 Sachverständigen, die jeweils gleichmäßig Landwirtschaft, Handel, Verbraucher, Industrie und Arbeitnehmer vertreten (Art. 2, Abs. 1 und 2). Wie der Bestellungsmodus zeigt, geht man davon aus, daß die genannten Gruppen "europäische Interessen" artikulieren. Auch nach der neuen Konzeption bleibt dieser Ausschuß ein ständiger Ansprechpartner der Kommission.[39]
- Hinzugekommen ist jüngst der beratende Wissenschaftliche Ausschuß für Ursprungsbezeichnungen, geographische Angaben und die Bescheinigung besonderer Merkmale von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln

---

36 ABl. L 52/1993, 18; vgl. den Richtlinienvorschlag in ABl. C 108/1991, 7 und Änderungsvorschlag gem. KOM (92) 128 endg. v. 30.3.1992.

37 ABl. L 182/1975, 35 und L 251/1978, 18.

38 ABl. L 318/1980, 28.

39 Kommission der EG, 1985b, 18.

durch den Kommissionsbeschluß vom 21.12.1992.[40] Die Mitglieder werden von der Kommission "aus einem Kreis wissenschaftlich hochqualifizierter Persönlichkeiten" ausgewählt.[41] Gemäß Art. 2 ist der Ausschuß mit der Konkretisierung der Begriffe "redlicher Handel" und "Gefahr und Irreführung der Verbraucher" im Sinne der Art. 13 und 14 der VO 2081/92 über Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben[42] sowie mit Kollisionen zwischen Ursprungsbezeichnungen oder geographischen Angaben und Marken oder Bezeichnungsrechten befaßt.[43]

- Zu erwähnen bleiben die dem Ständigen Lebensmittelausschuß gem. der Richtlinie 85/891[44] zugewiesenen Aufgaben im Bereich der "Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die Kontrolle von Lebensmitteln". Mit der Ausarbeitung entsprechender Verfahren wurde die europäische Normungsorganisation CEN beauftragt (Bohnsack, 1992). Erhebliche Bedeutung kommt den Normungsorganisationen darüber hinaus im Bereich der Qualitätssicherung und der Zertifizierung zu.[45]

Insgesamt ist das Akteursfeld der Komitologie mithin variabel ausgestaltet. Die folgenden Hinweise sollen die Entwicklungen veranschaulichen, ohne eine vollständige Übersicht geben zu wollen.

---

40 ABl. L 13/1993, 16.

41 Art. 3; vgl. auch Art. 7, Abs. 3.

42 ABl. L 208/1992, 1.

43 Vgl. dazu die VO 2082/92, ABl. L 208/1992, 9.

44 ABl. L 72/1985, 60.

45 Vgl. Gorny, 1992; Meier, 1992 sowie für den Bereich der technischen Harmonisierung unten (3).

aa) Präventive Regulierungen

- Von zentraler Bedeutung ist insoweit die Rahmenrichtlinie über Zusatzstoffe.[46] Sie wird teils durch Richtlinien des Rates ausgefüllt (vgl. Art. 3, Abs. 1); im übrigen gilt das Regelungsausschußverfahren (Art. 11). Gemäß Art. 6 muß der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuß mit allen die Volksgesundheit betreffenden Fragen befaßt werden.
- In der gleichen Weise gestaltet wurden die Rahmenrichtlinien 89/109[47] über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen sowie die Diät-Rahmenrichtlinie 89/398.[48]
- Als Beispiel für die Umsetzung dieses differenzierten Konzepts sei der Richtlinienvorschlag über Farbstoffe genannt.[49] Sie muß gemäß Art. 3, Abs. 2 der Rahmenrichtlinie 89/107 vom Rat erlassen werden. Bei der Implementation dieser Richtlinie soll dann der Ständige Lebensmittelausschuß keine Regelungsfunktionen mehr haben (Art. 6).
- Erhebliche Aufmerksamkeit hat der Kommissionsvorschlag zur Zulässigkeit ionisierender Bestrahlungen vom 2.12.1988[50] gefunden. Hier hatte sich die Kommission auf die Voten der WHO und des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses bezogen. Bislang

---

46 ABl. L 40/1989, 27.

47 ABl. L 40/1989, 38

48 ABl. L 186/1989, 27.

49 ABl. C 12/1992, 7.

50 KOM (88) 654.

wurden die Widerstände gegen den Vorschlag nicht überwunden.

- Am 14.6.1993 wurde die Richtlinie über Lebensmittelhygiene verabschiedet[51], die das bislang modernste Konzept einer präventiven Risikopolitik enthält: Die Hersteller werden auf "Verfahren zur Identifizierung, Prüfung und Überwachung kritischer Kontrollpunkte" verpflichtet, das in Art. 3 näher definiert wird. Darüberhinaus sollen die Mitgliedstaaten die Ausarbeitung von Leitlinien für eine "gute Hygienepraxis" fördern und deren Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Art. 3 prüfen. Auch Europäische Leitlinien sind möglich. Bei der Umsetzung der Richtlinie sollen der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuß beratend (vgl. Art. 4) und der Ständige Lebensmittelausschuß als Regelungsausschuß mitwirken (Art. 14). Gerade die Hinwendung zu einer qualitätsfördernden Prozeßkontrolle, die gute gesetzgebungspolitische Gründe für sich hat, ist, wenn sie im europäischen Rahmen umgesetzt werden soll, auf intensive Kooperationen unterhalb der Ebene der förmlichen Gesetzgebung angewiesen.
- Zu der ebenfalls kontroversen Frage einer Zulassung gentechnisch veränderter Lebensmittel und Lebensmittelzutaten hat die Kommission am 7.7.1992 einen Verordnungsvorschlag unterbreitet, der eine Zulassungspflicht vorsieht, die ihrerseits mit dem Nachweis der Unbedenklichkeit dieser Lebensmittel verbunden ist.[52] Danach soll der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuß bei allen einschlägigen Entschei-

---

51 ABl. L 175/1993, 1; vgl. den Kommissionsvorschlag in ABl. C 24/1992, 11 und die Erläuterungen von Gorny, 1993.

52 ABl. C 190/1992, 3.

dungen gehört werden (Art. 8). Der Ständige Lebensmittelausschuß soll sowohl im Schutzklauselverfahren nach Art. 9 als auch allgemein gem. Art. 10 lediglich als beratender Ausschuß (!) fungieren.[53]

bb) Kennzeichnungen

- Die Richtlinie 79/112 zur Etikettierung von Lebensmitteln[54] sieht in Art. 17 ein Regelungsausschußverfahren vor, das die Änderungsrichtlinie 89/395 lediglich präzisiert hat.[55]
- Der Verordnungsvorschlag über die Bescheinigung besonderer Merkmale von Lebensmitteln[56] sieht in Art. 23 einen beratenden Ausschuß vor.
- Ebenfalls ein beratender Ausschuß ist in Art. 17 des Verordnungsvorschlags zum Schutz geographischer Angaben und von Ursprungsbezeichnungen vorgesehen.[57]
- Demgegenüber sieht die VO 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung[58] in Art. 14 die Einrichtung eines Regelungsausschusses vor.

cc) Lebensmittelkontrollen

Bei der Lebensmittelüberwachung ist die Gemeinschaft auf die Verwaltung der Mitgliedstaaten und ihre

53 Näher Streinz/Leible, 1992 und die Beiträge in Streinz, 1993.

54 ABl. 33/1979, 1.

55 ABl. L 186/1989, 17.

56 ABl. C 30/1991, 4.

57 ABl. 30/1991, 9.

58 ABl. L 198/1991, 1.

wechselseitige Kooperation angewiesen. Mit dem Aufbau eines europäischen Systems für die amtliche Lebensmittelüberwachung wurde durch die Richtlinie 89/397[59] begonnen, deren Art. 14 die Mitwirkung des Ständigen Lebensmittelausschusses für die Erarbeitung eines solchen Systems vorsieht. Der ergänzende Richtlinienvorschlag vom 6.2.1992[60] ist zügig verabschiedet worden.[61] Er verlangt eine Akkreditierung von Laboratorien nach Maßgabe der europäische Normenreihe 45.001 ff. (Art. 3); Art. 4 knüpft hinsichtlich der Analyseverfahren an die Richtlinie 85/591[62] an. Die Erarbeitung einer entsprechenden Lebensmittelanalytik gehört in den Aufgabenbereich der Normung.[63] Durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu wecheslseitiger Amtshilfe (Art. 6) und durch eigene qualifzierte Beamte, die in den Mitgliedstaaten "begleitend" tätig werden dürfen, möchte die Kommssion die Wirksamkeit und Gleichwertigkeit der Kontrollen in den Mitgliedstaaten gewährleisten helfen (Art. 5). Ebenso sieht auch die Hygienerichtlinie[64] die Primärverantwortung der Mitgliedstaaten für Überwachungsmaßnahmen vor (Art. 7-9).

---

59 ABl. L 187/1989, 23.

60 KOM (92) 526, ABl. C 51/1992, 10, geändert gem. KOM (92) 574 v. 11.12.1992.

61 Richtlinie 93/99 über zusätzliche Maßnahmen im Bereich der Lebensmittelüberwachung, ABl. L 290/1993, 14.

62 ABl. L 372/50. Vgl. näher zu all dem Kommission der EG, 1992a und Gorny, 1992.

63 Bohnsack, 1992.

64 ABl. L 175/1993, 1.

dd) Gefahrenabwehr und Risikoregulierung

Wichtig für die rechtswissenschaftliche Ausarbeitung wird es sein, den allmählichen Übergang des Lebensmittelrechts vom "klassischen", auf den Gesundheitsschutz bezogenes Gefahrenabwehrrecht zu einem Recht der präventiven Risikoregulierung und die innovative Rolle des Europarechts in diesem Prozeß zu dokumentieren.[65]

d) Technische Normung

Im Bereich der technischen Harmonisierung und Normung wurde die neue legislative Konzeption der Binnenmarktpolitik weitgehend umgesetzt.[66] Die Akteure in der Komitologie sind nominell die gleichen wie im Lebensmittelsektor. Aber die Akteurskonstellationen unterscheiden sich dennoch erheblich. Die Unterschiede erklären sich daraus, daß nach dem erklärten Anliegen der neuen Harmonisierungspolitik die in Richtlinien der Gemeinschaft bindend festgelegten wesentlichen Sicherheitsanforderungen von Normungsorganisationen konkretisiert werden sollen.

aa) Technische Ausschüsse

- Durch Art. 5 der Informationsrichtlinie 83/189 wurde der - inzwischen für das gesamte Programm der technischen Harmonisierung und Normung - zuständige Ständige Ausschuß "Normen und technische Vorschriften" als beratender Ausschuß eingerichtet. Die

65 Vgl. für das Produktsicherheitsrecht Joerges, 1994b.

66 Übersicht bei Joerges/ Falke, 1991; Falke, 1991; Breulmann, 1993, 192 ff.; vgl. danach noch die Richtlinie über Medzinprodukte (ABl. L 169/1993, 1) und den Vorschlag über Druckgeräte (ABl. C 264/1993, 1).

europäischen Normungsorganisationen sind gem. Art. 6 als Kooperationspartner anerkannt. Der Ausschuß ist insbesondere an der Erteilung von Normungsaufträgen (Mandaten) zu beteiligen[67] und für Einwendungen gegen die Angemessenheit von Normen in Schutzklauselverfahren zuständig.[68] Die im Zuge der Umsetzung der Neuen Konzeption verabschiedeten Richtlinien verweisen regelmäßig in ihren Schutzklauselverfahren auf jenen Ausschuß.[69] Die grundlegende Richtlinie 89/392 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen[70] unterscheidet allerdings in Art. 6 zwischen dem Ausschuß "Normen und technische Vorschriften", der sich mit der Angemessenheit von Normen befaßt (Abs. 1), und einem Ständigen Ausschuß, der mit den im Zusammenhang

---

67 Vgl. Art. 6, Abs. 4e der Richtlinie 88/1982.

68 Vgl. Berghaus, 1988 sowie das Positionspapier der Generaldirektion III "Verträglichkeit harmonisierter Normen mit den Richtlinien nach der Neuen Konzeption" v. 22.6.1990, DIN-Mitteilungen 70 (1991), 106 f.

69 Vgl. z.B. Art. 7, Abs. 2 der Spielzeugrichtlinie, ABl. L 187/1988,1; Art. 9, Abs. 2 der Richtlinie zur elektromagnetischen Verträglichkeit, ABl. L 139/1989, 19. - Besonderheiten gelten z.B. für Bauprodukte (vgl. die Richtlinie 89/106, ABl. L 40/1989, 12). Im Hinblick auf den "unterentwickelten" Stand der Normung werden hier Regelungsausschußverfahren für die Erstellung von Grundlagendokumenten vorgesehen. Auch die - derzeit - jüngste Richtline 93/42 über Medizinprodukte (ABl. L 169/1) sieht ein Regelungsausschußverfahren (Variante IIIa) für bestimmte Klassifizierungen vor (vgl. Art. 7; im übrigen bewendet es für die allgemeinen Normungsfragen bei der Zuständigkeit des Ausschusses "Normen und technische Vorschriften", Art. 6).

70 ABl. L 183/1989, 9; geändert durch Richtlinie 93/44, ABl. L 175/1993, 12.

mit der Maschinen-Richtlinie zusammenhängenden Fragen tätig wird (Abs. 2).

- Die Regelungen zur Sicherheit von Maschinen sind so angelegt, daß mit dem Regelungswerk, das mittlerweile in Bezug auf die Arbeitssicherheit entstanden ist, keine Kollisionen entstehen.[71] In der grundlegenden, auf Art. 118a gestützten Rahmenrichtlinie 89/391[72] zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wird - in einer analogen Differenzierung wie im Lebensmittelrecht - deren Konkretisierung durch Einzelrichtlinien des Rates (Art. 16) und technischen Anpassungen (Art. 17) unterschieden. Der hieran mitwirkende Ausschuß ist Regelungsausschuß (i.S. d. Variante III a des Komitologie-Beschlusses 87/373).
- Für den Bereich des Arbeitsschutzes existiert im übrigen gem. Ratsbeschluß vom 27.6.1974[73] ein "drittelparitätischer" Beratender Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

bb) Normungsorganisationen

Gemäß der neuen Konzeption sollen die europäischen Normungsorganisationen Sicherheitsziele in praktikablen Normen konkretisieren. Innerhalb der Normungsorganisationen wurden dazu technische Komitees etabliert (z.B. CEN/TC 114 für die Sicherheit von Maschinen).[74]

---

71 Ausführlich Eichener, 1993.

72 ABl. L 183/1989, 1.

73 ABl. L 185/1974, 15.

74 Für eine ausführliche Darstellung der Organsationsstruktur und Verfahrensweisen vgl. Breulmann, 1993, 41 ff., 60 ff.

Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen zur Stärkung der europäischen Normungsorganisationen und zu ihrer Verselbständigung gegenüber den nationalen Normungsorganisationen unternommen.[75] Sie ist allerdings erheblichen Widerständen begegnet[76] und hat ihre Zielsetzungen daraufhin modifiziert.[77] Für die Abstimmung in den Normungsorganisationen ist danach die Beibehaltung des sog. Delegationsprinzips zu erwarten. Andererseits bleibt es bei der schon 1984 konsentierten Verpflichtung der Normungsorganisationen, eine "wirkliche Beteiligung" aller interessierten Kreise, "insbesondere staatlicher Behörden, Industrie, Anwender, Verbraucher, Gewerkschaften" sicherzustellen.[78] Diesen Grundsatz hat die Kommission jüngst bekräftigt.[79]

cc) Zertifizierung und Konformitätsbewertungsverfahren

Im Jahre 1989 begann die Kommission[80] mit dem Aufbau eines Zertifizierungs- und Akkreditierungssystems. Im Jahre

---

75 Vgl. Kommission der EG, 1990a.

76 Vgl. nur DIN, 1991.

77 Kommission der EG, 1991b; der Rat hat sich den Schlußfolgerungen in diesem Dokument angeschlossen, vgl. ABl. C 173/1992, 1.

78 Vgl. Ziff. 5.3 der "Allgemeinen Leitsätze für die Zusammenarbeit" der Kommission mit CEN/CENELEC, DIN-Mitteilungen 64 (1985), 78 f.

79 Kommission der EG, 1991b, 7, 16, 20.

80 Kommission der EG, 1989; vgl. dazu den Ratsbeschluß v. 13.12.1990 (ABl. L 380/1990, 13), die Entscheidung v. 21.12.1989 (ABl. C 10/1990, 1) sowie den modifizierenden Ratsbeschluß v. 22.7.1993, ABl. L 20/1993, 23.

1990 wurde von der EG-Kommission, den EFTA-Staaten, CEN und CENELEC ein Memorandum zum Aufbau einer European Organisation for Testing and Certification (EOTC) unterzeichnet. In dieser Organisation sollen ein Rat, Sektor- und Spezialkomitees sowie Abkommensgruppen gebildet werden.[81] Die Überwachung der tatsächlichen Eignung akkreditierter Stellen, ihrer Bewertungspraxis und der Berechtigung der Führung von CE-Zeichen bleibt primär eine Verantwortung der Mitgliedstaaten: Die Rechtsakte der EG sehen verschiede Prüf-"Module" vor; die Hersteller sind gehalten, die Übereinstimmung ihrer Produkte mit den gesetzlichen Anforderungen zu bescheinigen; sie werden von in den Mitgliedstaaten akkreditierten Stellen überwacht.[82]

dd) Produktsicherheitsrichtlinie

Die öffentliche Verantwortung für die Produktsicherheit wird ergänzend durch die Richtlinie 92/59 über die allgemeine Produktsicherheit wahrgenommen[83], die - bis zur Verabschiedung einer Sonderregelung - auch für Lebensmittel gilt (Art. 1 und 2). Gemäß Art. 10 der neuen Produktsicherheits-Richtlinie wird ein "Ausschuß für Produktsicherheitsnotfälle" eingerichtet. Er ist gemäß Art. 11 als Regelungsausschuß (im Sinne der Variante III b des Komitologie-Beschlusses 87/373) verfaßt.

---

81 Volkmann 1991, 210 f.; Boehling, 1991; s. auch Kommission der EG, 1992a.

82 Vgl. vorbereitend Kommission, 1991c und nunmehr den Ratsbeschluß 93/465, ABl. L 220/1993, 23 und die Re-Kodifikation der Richtlinien-Bestimmungen über die Verwendung des CE-Zeichens in der Richtlinie 93/68, ABl. L 220/1993, 1; zum ganzen Petrick, 1993.

83 ABl. L 228/1992, 25.

ee) Regulative Konzepte

Die Anlage und Selbstbeschränkung der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie als eines Risikoentdeckungs- und Bekämpfungsinstrumentariums muß als Korrelat der Regelungsansätze der Gemeinschaft im Bereich der technischen Sicherheit gesehen werden. Die legislativen Vorgaben zielen zunehmend auf die Entwicklung unternehmensinterner Qualitätssicherungssysteme und eine Dezentralisierung von Sicherheitskontrollen. Eben deshalb können sie nicht nach dem Muster klassischer Konditionalprogramme umgesetzt werden.

e) Deskriptive Projektanteile

Ein unverzichtbarer Arbeitsschritt in dem Projekt wird die detaillierte Darstellung der Arbeitsweise der verschiedenen Ausschüsse betreffen (z.B. die Verfahren der Bestellung von Experten; die Koordination der Beiträge der verschiedenen Ausschußstypen). Sie soll die Beziehungen zum Europäischen Parlament und zum Wirtschafts- und Sozialausschuß einbeziehen sowie schließlich die Entwicklung horizontaler Kooperationsbeziehungen zwischen den nationalen Verwaltungen aufarbeiten.

4. Rechtsfragen der Komitologie

Angesichts der unbestrittenen praktischen Bedeutung der Komitologie mag es erstaunlich erscheinen, daß sich bislang nur relativ wenige Urteile mit Rechtsproblemen des Ausschußwesens zu befassen hatten. Ebenso auffällig ist, daß auch die rechtswissenschaftliche Literatur die regulativen Funktionen der Ausschußarbeit kaum behandelt. Die Schlußfolgerung freilich, daß die Entwicklung des Ausschußwesens in gesicherten rechtlichen Bahnen verliefe,

wäre voreilig. Die institutionellen Bedingungen der Ausschußarbeit sind unsicher und die Europäisierung der Risikoregulierung ist, wie die Klage der Bundesregierung gegen die der Komission in der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit eingeräumten Entscheidungsbefugnisse[84], aber auch das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Maastricht[85] zeigen, ausgesprochen konfliktträchtig.

a) *Institutionelles Gleichgewicht: Verwaltungsausschüsse, Regelungsausschüsse, Schutzklauselverfahren.*

Das erste einschlägige Urteil des EuGH zur Komitologie hatte sich mit der Zulässigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens einer Agrarmarktverordnung auseinanderzusetzen.[86] Der EuGH behandelte die Übertragung von Durchführungsbefugnissen gem. Art. 155 letzter Gedankenstrich (vgl. jetzt Art. 145 dritter Gedankenstrich) und die Pflicht zur Vorlage von durch den Verwaltungsausschuß abgelehnten Vorschlägen der Kommission an den Rat als Problem des institutionellen Gleichgewichts und der Entscheidungsbeteiligung einer im Vertrag nicht vorgesehenen Einrichtung. In beiden Hinsichten blieb das Verwaltungsausschußverfahren unbeanstandet. Deshalb gilt das Urteil in der Rs. Köster als grundsätzliche Billigung der Komitologie.

- Für das "institutionelle Gleichgewicht" zwischen den Organen der Gemeinschaft verwies der EuGH auf das in Art. 155 vorgesehene Rechtsetzungssystem. Wenn danach dem Rat die Übertragung von Durchführungsbe-

---

84 Rs. C-359/92, ABl. C 288/1992, 10.

85 U. v. 12.10.1993, EuGRZ 1993, 429.

86 U.v. 17.12.1970, Rs. 25/70, Slg.1970, 1161 - Köster.

fugnissen an die Kommission freistehe, so müsse auch eine unter Einschränkungen stehende Übertragung zulässig sein.[87] Es entspricht dieser Argumentation, wenn der EuGH nach der Neufassung des Art. 145 durch die EEA die Freiheit des Rates zur Wahl des Verwaltungsausschußverfahrens unterstreicht (und gegenüber der haushaltsrechtlichen Verantwortung der Kommission nach Art. 205 eine vorrangige Bedeutung zuweist).[88] In der Literatur wird deshalb die Auffassung vertreten, daß dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts keine das Verhältnis der Organe strukturierende Bedeutung zukomme.[89] In der Tat bestätigt die in den neueren Rechtsakten belegbare Tendenz, administrative Ressourcen der Mitgliedstaaten auszunutzen, daß eine Verteidigung der Entscheidungsautonomie der Kommission an deren praktischen Handlungszwängen vorbeigeht[90]

- Ein Regelungsausschußverfahren, das dem Rat die Möglichkeit gab, einen Vorschlag der Kommission mit einfacher Mehrheit zurückzuweisen, war Gegenstand

---

87 A.a.O. 1172.

88 Vgl. das Urteil v. 24.10.1989, Rs. 16/88, Slg. 1989, 3481, 3486. Die vom Europäischen Parlament gegen den Komitologie-Beschluß des Rates erhobene Klage hat der EuGH wegen Unzulässigkeit abgewiesen, ohne dabei auf die Rechtsfragen der Komitologie eingehen zu müssen (Urteil v. 27.9.1988, Rs. 302/87, Slg. 1988/3480; vgl. neuerdings Urteil v. 22.5.1990, Rs. 70/88, Slg. 1990, I 2041 - Parlament/Rat).

89 Bieber, 1992, 102 f.; vgl. aber auch Bradley, 1992, 712 ff. Sowie das Urteil in der Rs. 70/80, Slg. 1990 I, 2072 f.

90 Vgl. Bieber, 1984, 509; 1990, 104 ff.; Hummer, in: Grabitz, 1990, Rdnr. 14 vor Art. 155.

der Rs. 5/77.[91] Das Urteil wird als Billigung des Schutzklausel- und Regelungsausschußverfahrens interpretiert.[92] Die "Unvollständigkeit" der Harmonisierung, die aus der Zulassung der Schutzklauselverfahren resultiert, hat der EuGH als Rechtsfortbildungschance interpretiert[93] und gegenüber den möglichen Blockaden durch den Rat auf die Möglichkeit der Kommission verwiesen, "andere ihr geeignet erscheinende Maßnahmen zu treffen".[94] Dies ist eine durchaus sybillinische Auskunft. Die Gestaltungsfreiheiten, die der EuGH anerkennt, erklären sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen den Rechtsetzungkompetenzen der Gemeinschaft und der Verwaltungszuständigkeit der Mitgliedstaaten, zwischen denen in der Komitologie vermittelt werden muß, ohne daß klare Kriterien für ihre Abgrenzung verfügbar wären.[95]

b) *Institutionelles Gleichgewicht und Delegationsverbot*

Die Befugnis zur Rechtsetzung kann "gewiß nicht anderen Instanzen als dem Rat und der Kommission verliehen werden".[96] Der EuGH sah in seinem Urteil die Beachtung dieses Prinzips deshalb gewahrt, weil der Verwaltungsaus-

91 U.v. 5.10.1977, Slg. 1977, 1555 - Tedeschi.

92 Meng, 1986, 512.

93 A.a.O., 1576.

94 A.a.O., 1579.

95 Lenaerts, 1992, 16; 1991, 16 ff., 30 ff.

96 So der Kommissionsvortrag in der Rs. Köster, Slg. 1970, 1168.

schuß Kommissionsvorschläge nur ablehnen kann, abweichende Entscheidungen aber letztlich vom Rat getroffen werden müssen.[97] Präzisierungsbedürftig bleibt dann aber, wie bestimmt die Durchführungsbefugnisse der Kommission ausgestaltet sein müssen, wann die Grenzen einer rechtlich unbeachtlichen Beteiligung der Ausschüsse an der Entscheidungsfindung überschritten werden und wie insbesondere eine Beteiligung nicht-staatlicher Stellen zu bewerten ist.

- Zur ersten Frage hatte der EuGH in der Rs. Köster angemerkt, daß Agrarverordnungen nach Art. 43 die "wesentlichen Grundzüge" von Durchführungsmaßnahmen festlegen müssen.[98] In der Rs. 23/75[99] und Rs. 291/86[100] wurde diese Bestimmtheitsanforderung sehr großzügig interpretiert.[101] Nach den Maßstäben des nationalen Verfassungsrechts wäre für die Abgrenzung der Durchführungsbefugnisse auf das Prinzip der Gewaltenteilung, den Parlaments- oder Gesetzesvorbehalt zurückzugreifen.[102]
- Der Ausgangspunkt des EuGH, der die rechtliche Eigenverantwortung der Organe unterstreicht, verträgt sich schwerlich mit der Tendenz, die Ausschüsse selbst in dem Verfahren Beratender Ausschuß zu stärken und vor allem die Relevanz wissenschaftlicher Expertengremien zu steigern. Am deutlichsten kommt dies bei

97 A.a.O. 1173.

98 A.a.O. 1177.

99 U.v. 30.10.1975, Slg. 1975, 1279 - Rey Soda

100 U.v. 5.7.1988, Slg. 1988, 3679 - Central-Import Münster.

101 A.a.O. 2302 bzw. 3706; s. jetzt auch Rs. 240/90, U.v. 27.10.1992, noch nicht in Slg., Rz. 36 ff.

102 Denninger, 1990, 153 ff.

der Einrichtung europäischer "Agenturen" zum Ausdruck, wie sie für die Umweltpolitik[103], für die Arzneimittelzulassung[104] und den Arbeitsschutz[105] eingerichtet werden sollen, bzw. vorgeschlagen sind. Für den Lebensmittelsektor hat die Kommission sich gegen die Einrichtung einer Agentur mit der Begründung ausgesprochen, daß eine solche Lösung "politisch nicht wünschenswert" und "eindeutig kostspieliger" wäre als die Komitologie-Lösung.[106] Immerhin betont die Richtlinie über die Unterstützung der Kommission und die Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei der wissenschaftlichen Prüfung von Lebensmittelfragen[107], daß die Kommission "der wissenschaftlichen und logistischen Unterstützung" bedarf; gleichzeitig enthält das kooperativ zu bewältigende Aufgabenfeld, das der Anhang dieser Richtlinie umschreibt, eine ebenso anspruchsvolle wie umfangreiche Programmatik. In all dem zeigt sich jedenfalls, daß es der Kommission darum geht, die Effizienz und die "Legitimität" ihrer regulativen Aktiviäten auszuweisen. Die Anschlußfrage, welche rechtlichen Anforderungen sich hieraus für die Ausgestaltung der Komitologie ergeben, wurde bislang, soweit ersichtlich, nirgendwo erörtert.

- Klärungsbedürftig bleibt das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinschaftsorgane vor allem im Hinblick auf die Beteiligung der Normungsorganisa-

---

103 ABl. L 120/1990, 1.

104 Verordnung 2309/93, ABl. L 214/1993, 1.

105 KOM (90) 564 endg. v. 25.9.1991.

106 KOM (91) 526 endg. v. 6.2.1992, 14.

107 ABl. L 52/1993, 18.

tionen an der Ausarbeitung von Sicherheitsanforderungen. In der Rs. 9/56[108] hat der EuGH ausgesprochen, daß "Ermessensentscheidungen nicht an vertragsfremde Einrichtungen übertragen werden dürfen".[109] In der Literatur qualifiziert man die Beteiligung der Normungsorganisationen als lediglich "exekutive" Hilfsleistungen.[110] Jedenfalls reicht es nicht aus, auf das Urteil in der Rs. 815/79[111] zu verweisen, das zwar die Verweisungstechnik in der sog. Niederspannungsrichtlinie nicht in Frage gestellt hat, die Problematik einer Beteiligung von Normungsorganisationen aber auch nicht überprüfte[112/112a].

- Noch nicht geprüft wurde die Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH zur Bindungswirkung der Artt. 85 und 5 bei der Beteiligung nicht-staatlicher Or-

108 U.v. 13.6.1958, Slg. 1958, 9.

109 Vgl. zur Bedeutung dieses Urteils Hilf, 1982, 83 f.; Pipkorn, 1992, 235.

110 Vgl. z.B. Lauwaars, 1988, 166; vgl. aber auch Breuer, 1989, 114: Den Gremien des CEN und CENELEC würden "konstitutive und dezisionistische, also politische Entscheidungen überantwortet"; siehe auch Steindorff, 1992, 42 und neuerdings ausführlich Breulmann, 1993, 217 ff.

111 U.v. 2.12.1980, Slg. 1980, 3583 - Cremonini/Vrankovich.

112 Vgl. aber Bruha, 1986, 25; kritisch Roehling, 1972, 122 ff.

112a Nachzutragen ist das U. in der Rs. C-212/91 v. 25.1.1994, EuZW 1994, 213 - Angelopharm, das erstmals die Binnenstrukturen der Komitologie thematisiert. Der EuGH hat hier dem unbestimmten Wortlaut des Art. 10 der Kosmetik-Richtlinie (ABl. L 71/1990, 40) eine sher klare Bedeutung gegeben: Weil weder die Kommission noch der Ständige Ausschuß zu einer wissenschaftlich fundierten Beurteilung der einschlägigen regelungsfragen in der Lage seien, müsse der Wissenschaftliche Ausschuß für Kosmetolgie unbedingt gehört werden.

ganisationen an regulativen Politiken der Mitgliedstaaten.[113] Wenn diese Grundsätze auch die Gemeinschaft selbst binden, so könnten aus ihnen Konsequenzen für die Ausgestaltung der Kooperation mit den Normungsorganisationen entwickelt werden.[114]

Alle mit der Verweisungstechnik befaßten Praktiker lassen keinen Zweifel daran, daß die neue Gesetzgebungspolitik de facto den Normungsorganisationen erhebliche Gestaltungsspielräume läßt. Die Kommission trägt dieser Einsicht mit ihren Bestrebungen zur Stärkung der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an den Normungsorganisationen Rechnung.[115] Bislang waren jedoch die Bemühungen, das Delegationsprinzip innerhalb der Normungsorganisationen zu überwinden und die Erarbeitung von Normen als genuin europäische Aufgabe so zu organisieren, daß sie sich als plurale Normsetzung darstellen könnte, nicht erfolgreich.[116] Selbst Autoren, die eine Öffnung der Normsetzungsverfahren grundsätzlich befürworten, können nicht angeben,

---

113 Die eindringlichste Untersuchung ist A. Bach, 1992; vgl. im übrigen unten 4e sowie 5.

114 Diesen Gedanken entfaltet die Bremer Dissertation von Schießl, 1994 unter Rückgriff auf Elhauge, 1991.

115 Vgl zum deutschen Recht Denninger, 1990, 166 ff.; Lübbe-Wolff, 1991.

116 Vgl. oben b cc, Text bei Fn. 63 ff.; dezidiert abgelehnt werden solche Bestrebungen nicht nur vom DIN, sondern auch von der Bundesregierung: "Es gibt Stimmen, die einer europäischen Repräsentanz der interessierten Kreise der europäischen Normung das Wort reden. Diese Stimmen sind der Zeit weit voraus. Es gibt noch keine europäische Industriemeinung zu einem konkreten Normungsvorhaben. Es gibt keine Meinung der europäischen Wissenschaft, der europäischen Verbraucher, der europäischen Gewerkschaften" (Geisendörfer, 1989, 9).

wie sich solche Vorstellungen mit dem Rechtssetzungssystem der Gemeinschaft vertragen.[117]

c) *Kompetenzordnung und Subsidiaritätsprinzip*

Das institutionelle Gleichgewicht im Gemeinschaftsrecht entspricht nicht den Gewaltenteilungsgrundsätzen nationaler Verfassungsordnungen. Eine Rechtsbindung für das gesamte Sekundärrecht, also für normativ-legislative ebenso wie exekutive Akte, ergibt sich jedoch aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.[118] Kompetenzfragen werden an die Komitologie in neuerer Zeit zunehmend herangetragen.

aa) Verwaltungsautonomie und Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten: Verwaltungsnetzwerke

Die grundsätzliche Trennung von legislativen und administrativen Kompetenzen ist ein konstitutives Merkmal des Verhältnisses von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Es führt in den hier interessierenden Bereichen der Sozialregulierung dazu, daß für europäische Rechtsakte auch da die Form der Rechtssetzung gewählt wird, wo im innerstaatlichen Bereich Verwaltungsvorschriften eingesetzt werden.[119]

Angesichts der notwendigen Offenheit legislativer Vorgaben für die Risikokontrolle gefährdet die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten die Verwirklichung des

---

117 Vgl. Pipkorn, 1992, 243, 265. Steindorff, 1992, 45 bezweifelt, daß die von der Kommission befürwortete Reorganisation mit rechtsstaatlichen Prinzipien verträglich sei.

118 Schwarze, 1988, I, 193 ff.

119 Vgl. ausführlich zuletzt Kösters, 1994, 12 ff., 23 ff., 56 ff.

Binnenmarktprogramms.[120] Im Fall der Arzneimittelregulierung hat der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Wahl des Art. 235 als Rechtsgrundlage für die neue Arzneimittelagentur einen Ausweg aus dieser Schwierigkeit gesucht.[121] Diese Alternative ist allerdings nicht der einzig denkbare Ausweg. Nicht zufällig gewinnt in der Rechtsprechung des EuGH und in den Rechtsakten der Gemeinschaft das Prinzip der Gemeinschaftstreue (Art. 5) eine immer größere Bedeutung.[122] Art. 5 begründet nicht nur Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten. Aus dem Prinzip der Gemeinschaftstreue werden auch Loyalitätspflichten der Gemeinschaft und sogar horizontale Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten entwickelt.[123] So kann man Art. 5 als Ausgangspunkt für eine "integrationspolitische Selbststeuerung" sehen, die von dem "unitaristischen Leitbild der Rechtsangleichung Abschied nimmt".[124] Zur begrifflichen Erfassung dieser Konstellation greifen (auch) Juristen auf den nicht-

120 Hieraus ergibt sich die Brisanz der anhängigen Rs. C-359/92, ABl. C 288/1992, 10, in der die Bundesrepublik Deutschland geltend macht, die in der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit vorgesehenen Entscheidungsbefugnisse der Kommission in Notfällen seien mit der Prärogative der Mitgliedstaaten für den administrativen Vollzug durch Einzelentscheidungen unverträglich.

121 Der Kommissionsvorschlag (ABl. C 330/1990, 1) hatte sich auf Art. 100a gestützt; die nunmehr vorliegende VO (ABl. L 214/1993, 1) beruht jedoch auf Art. 235. Dies ist auch die Rechtsgrundlage für die Agentur im Arbeitsschutz (ABl. C 271/1991, 1), während die Verordnung für die Umweltagentur (ABl. L 120/1990, 1) auf Art. 130r beruht.

122 Vgl. A. Bach, 1992, 87 ff.; Due, 1992.

123 Temple Lang, 1990, 637 ff.

124 Siedentopf/Hauschild, 1990, 454; vgl. auch Schmidt-Aßmann, 1993, 520.

rechtlichen Topos "Netzwerk" zurück.[125] Die Überlegungen der Kommission zur "Management" des Gemeinsamen Marketes weisen in die gleiche Richtung.[126] Eine endgütige rechtliche Form hat die transnationale Netzwerk-Verwaltung noch nicht gefunden.

bb) Sachliche Kompetenzzuweisungen: Gespaltene Kompetenzen

Produktregelungen, die Gesundheits-, Sicherheits-, Arbeitsschutz- und Umweltinteressen wahrnehmen, lassen sich nicht allein als Wahrnehmung wirtschaftlicher Zuständigkeiten begreifen, sondern betreffen immer auch entsprechende Politkkompetenzen der Mitgliedstaaten. Weder die EEA von 1987 noch der Vertrag von Maastricht[127] haben dieses Spannungsverhältnis beseitigt.

Schon im Hinblick auf die Einführung der Mehrheitsregel gem. Art. 100a durch die EEA mußte die Frage nach den "Grenzen der EG-Kompetenzen"[128] mit neuer Dringlichkeit gestellt werden.[129] Allerdings unterstrichen selbst kritische

---

125 Vgl. z.B. Lindemann/ Delfs, 1993, 256; allgemeiner Ladeur, 1993.

126 Vgl. den sog. Sutherland-Bericht (High Level Group, 1992) und Kommission der EG, 1993a, bes. 27-29; siehe auch Dehousse u.a., 1992. sowie Joerges, 1991b, 437 ff. und im übrigen unten 5.

127 Vgl. Art. 118a zum Arbeitsschutz; Art. 129 zum Gesundheitsschutz; Art. 129a zum Verbraucherschutz; Artt. 130r-t zum Umweltschutz.

128 Steindorff, 1990.

129 Vgl. Weiler, 1991, 2453 ff. - In der Rechtsprechung des EuGH ist nur der Streit um die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage bei der Verabschiedung von Richtlinien praktisch relevant geworden. Wie zum Beispiel das U. v. 11.6.1991 in

Beobachter der Gemeinschaftspraxis, daß gerade Art. 100a eine "funktionale", auf die Verwirklichung des Binnenmarkts bezogene Kompetenzzuweisung enthalte und deshalb die Befugnis der EG, im Rahmen ihrer Rechtsangleichungspolitik Fragen des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes zu regeln, nicht bestritten werden könne.[130]

Das Urteil des BVerfG zum Maastrichter Vertrag v. 12.10.1993[131] hat nun aber die "funktionale" Herleitung von Rechtssetzungsbefugnissen grundsätzlich in Frage gestellt.[132] Die Vorbehalte des BVerfG werden mit der national(verfassungs-)staatlichen Legitimationsbedürftigkeit gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte begründet.[133] Auf die funktionale Interdependenz von Wirtschaftsintegration und Sozialregulierung ist das Gericht dabei nicht eingegangen. Die Position des BVerfG dürfte mit einem Verständnis der Gemeinschaftszuständigkeiten zumindest vereinbar sein, das aber auch schon vor seinem Urteil nahelag: Gerade weil die europäischen Produktregulierungen in den funktionalen Kontext der Binnenmarktprogrammatik gehören, kann es sich nicht um umfassende, die grundsätzliche Regelungszuständigkeiten der Mitgliedstaaten aufhebende Zuständig-

---

der Rs. C-300/89 (Slg. 1991-I, 2895 - Titandioxyd) belegt, begünstigt der EuGH im Falle von Produktregelungen dann die Anwendung des Art. 100a, wenn die betroffenen Vorschriften umweltpolitische Bedeutung haben; vgl. zuvor schon Breuer, 1989, 86 ff.

130 Steindorff 1990, 87; 1993, 35 ff.

131 EuGRZ 1993, 429.

132 Vgl. Abschnitt II 3 b der Urteilsgründe.

133 Vgl. Kirchhof, 1991; 1992.

keiten handeln.[134] Diese Bedingungen erzwingen dann aber ebenso wie die Abhängigkeit der Gemeinschaft von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten kooperative statt hierarchisch-zentralistische Programmatiken für die regulative Politik.

Die Einwände gegen die extensiven Regelungsaktivitäten der Gemeinschaft haben im übrigen zur Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Art. 3b des Maastrichter Vertrages geführt. Die hier skizzierten Perspektiven dürften dem Sinn dieses Prinzips entsprechen.[135]

d) Grundrechtspositionen und Rechtsschutz

Das Gemeinschaftsrecht gewährt unmittelbar anwendbare Freiheitsrechte und der EuGH hat darüber hinaus vielfältige Möglichkeiten aufgewiesen, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Rechtspositionen gegen nationale Stellen durchzusetzen.[136] Aber auch die Beschränkungen, die gerade das "regulative" Gemeinschaftsrecht ausspricht, unterliegen ihrerseits rechtlichen Schranken, die sich aus den vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Grundrechten und allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Wesentlichkeitsvorbehalt ergeben.[137] Andererseits ist die Wahrnehmung sozialregulativer Aufgaben durch die Gemeinschaft als Anerkennung sozialer Rechte (insbesondere eines Rechts auf Schutz von

134 Vgl. Furrer, 1993, 15 ff., 72 ff., 161 ff. m.umf. Berücksichtigung der einschlägigen Diskussion. - Aus der politikwissenschaftlichen Diskussion vgl. Scharpf, 1993b, der sein früheres Plädoyer für sachliche Kompetenzregeln fallenläßt.

135 Vgl. den Bericht der High Level Group, 1992.

136 Zuleeg, 1990, 20 ff.; Snyder, 1993, 40 ff.

137 Schwarze 1988, II, 766 ff.

Gesundheits- und Sicherheitsinteressen) gedeutet worden.[138] Die materielle Bedeutung der Überlagerung der nationalen Rechtsordnungen durch das europäische Recht der Produktsicherheit hat zugleich verfahrensrechtliche Konsequenzen, die, was die Rolle der EG-Ausschüsse angeht, systematisch aufgearbeitet werden müssen.

Die Ausschußentscheidungen richten sich an die Mitgliedstaaten und können nach Maßgabe des Art. 173 Abs. 1 vom EuGH überprüft werden. Ebenso kann es im Vorlageverfahren nach Art. 177, mittelbar aber auch im Zusammenhang mit Haftungsklagen gem. Art. 215 Abs. 2, zu einer Überprüfung jener Entscheidungen kommen. Die Kontrolldichte, die das Recht gegenüber den Durchführungsentscheidungen auf Gemeinschaftsebene aufweist, dürfte gleichwohl im Verhältnis zu den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten, insbesondere der Bundesrepublik relativ gering sein. Dies hängt zum einen mit der Vertraulichkeit der Ausschußberatungen, aber auch mit dem Umstand zusammen, daß der EuGH bislang Ermessensspielräume bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts kaum wirksam kontrolliert hat. Gegenüber der Beteiligung der Normungsorganisationen hat man den mangelnden Rechtsschutz gegen die Verabschiedung von Standards als unzulässige Verkürzung rechtlicher Schutzansprüche bezeichnet.[139] Gerade die Qualifikation der Entscheidungen der europäischen Sozialregulierung als Rechtssetzungsakte[140] behindert die Entwicklung eines effektiven Rechtsschutzes. In den

---

138 Reich, 1987, 227 ff.; Zuleeg, 1990, 23; Steindorff, 1992, 31.

139 Lauwaars, 1988, 166.

140 Vgl. oben 4 c aa.

jüngsten Gesetzgebungsakten zeichnen sich neue Möglichkeiten ab.[141]

e) *Offene Fragen der Rechtsverfassung der europäischen Sozialregulierung*

Die Diskrepanz zwischen den im europäischen Recht vorgesehenen Formen der Rechtsetzung und den Regelungsfunktionen des Ausschußwesen ist bislang kaum befriedigend überbrückt worden: Funktionell nehmen die Ausschüsse Aufgaben der Risikoregulierung wahr; dies geschieht in einem Verbund von nationalen Verwaltungen und nicht-governementalen Akteuren, der von der Kommission organisiert, aber nicht hierarchisch dirigiert und kontrolliert werden kann. Weil die europäische Sozialregulierung gleichsam als Annex der Öffnung der europäischen Produktmärkte entstanden ist, steht sie nicht zur Disposition. Es kommt vielmehr darauf an, eine die Qualität und die Funktionsfähigkeit der europäischen Sozialregulierung gewährleistende Rechtsverfassung zu finden, die gleichzeitg rechtsstaatlichen Anforderungen an den Schutz von Grundrechtspositionen, die Transparenz von Entscheidungsverfahren, den Rechtsschutz genügt:[142]

---

141 Vgl. Art. 19 der Richtlinie 93/42 über Medizinprodukte (Begründungszwang) und Art. 9 der VO über die Arzneimittelagentur (ABl. L 214/1993, 1); allerdings handelt es sich insoweit eben um den Sonderfall einer auf Art. 235 gegründeten Entscheidungsermächtigung - und die Rückkoppelung der Kommissionsentscheidungen an das Standing Committee on Medicinal Product for Human Use (einen Regelungsausschuß!) bleibt formell bestehen. Im VO-Vorschlag über gentechnisch hergestellte Lebensmittel (dazu oben 3 c aa) hält - trotz der sachlichen Gleichheit der Problemlage - an dem überkommenen Muster fest; vgl. Berg, 1993, 116 ff.

142 Erst präzisierende Überlegungen hierzu bei Joerges, 1993a.

- Bei den Durchführungsbefugnissen der Ausschüsse geht es ebenso wie bei den Richtlinien über ihre Einsetzung um eine Verbindung marktintegrativer mit sozialregulativen Funktionen. Diese Verkoppelung ist in den Kompetenzregeln des EWGV nicht vorausgesehen worden, entspricht aber sachlichen Zwängen.
- Die Ausschüsse nehmen "legislative" wie "administrative" Funktionen wahr und organisieren eine Europäisierung des Verwaltungshandelns. Auch in dieser Hinsicht gehen sie über die Trennung zwischen den legislativen Funktionen der Gemeinschaft und der adminstrativen Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten hinaus.
- Weil diese Entwicklungen auf Sachgründen beruhen, wäre es nicht nur tatsächlich schwierig, sondern auch normativ voreilig, durch rechtliche Instrumente die Praxis des Gemeinschaftsrechts bloß zu blockieren. Das Projekt will vielmehr prüfen, welche Rechtsgrundsätze das Handeln der Ausschüsse begrenzen und anleiten sollten.
- Diese Frage betrifft zunächst das Gemeinschaftsrecht selbst. Die Funktionen, die den Ausschüssen zugewiesen werden, müssen an den im Gemeinschaftsrecht anerkannten Rechtsgrundsätzen gemessen werden. Das gilt insbesondere für die Abgrenzbarkeit von Ermessensspielräumen und die Verfahren in Risikobewertungsentscheidungen.

  Besondere Schwierigkeiten stellen sich bei der Einbeziehung der Normungsorganisationen in die Konkretisierung von wesentlichen Sicherheitsanforderungen. Insoweit wird zu prüfen sein, ob sich aus dem Delegationsverbot des Gemeinschaftsrechts Anforde-

rungen an die Normungsverfahren und an die Kooperation mit den Normungsorganisationen ergeben.

- Die Funktionen der Auschüsse betreffen auch das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Wenn die über die Ausschüsse vermittelte Europäisierung des Verwaltungshandelns sachlich begründet ist, so müssen die den Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft obliegenden Mitwirkungspflichten, aber auch die horizontalen Anerkennungs- und Kooperationspflichten sowie die Pflichten der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten näher bestimmt werden. Darüber hinaus wird insbesondere zu prüfen sein, wie weit die Befugnisse der Gemeinschaft reichen, im Rahmen ihrer Durchführungsbefugnisse Einwände der Mitgliedstaaten zurückzuweisen, die in einem Schutzklauselverfahren vorgebracht werden und sich auf wesentliche Belange des Gesundheitsschutzes beziehen.

5. *Theoretische Fragestellungen*

Gerade weil viele Fragen zur Rechtsverfassung der europäischen Sozialregulierung offen sind und für deren Weiterentwicklung unterschiedliche Optionen bedacht werden müssen, ist ein interdisziplinärer Forschungsansatz angebracht. Dieser Anspruch ist allerdings zu qualifizieren. Es gibt nur sehr wenige sozialwissenschaftliche Untersuchungen, die sich überhaupt mit dem Ausschußwesen befassen, und es gibt innerhalb der Sozialwissenschaften keine genuine Zuständigkeit einer bestimmten Disziplin für diese Thematik. Mithin kann es im folgenden nur darum gehen, Anschlußmöglichkeiten an jene Disziplinen deutlich zu machen und dabei innerdisziplinäre Prämissen und Kontro-

versen zu berücksichtigen.[143] Es versteht sich mithin von selbst, daß der interdisziplinäre Brückenschlag nicht mit bereitliegenden Antworten auf Fragestellen des Projekts rechnet. Es geht aber auch nicht um eine bloß einseitige Rezeption. Die rechtlich-institutionellen Fragestellungen könnten vielmehr umgekehrt auch für Sozialwissenschafter interessant sein.

a) Marktintegration und Sozialregulierung: Theoretische Überlegungen

Die hier nur für das Lebensmittelrecht und die Sicherheit technischer Güter dokumentierten Verlaufsmuster der Integrationspolitik entsprechenden nicht den an die Binnenmarktpolitik von 1985 geknüpften Erwartungren [144] und sind daher erklärungsbedürftig. Die bei Juristen im Vordergrund stehenden Hinweise auf die seit der EEA 1987 geltenden Entscheidungsbedingungen[145] konvergieren mit vielen politikwissenschaftlichen Analysen der tatsächlichen Verlaufsmuster der Integrationspolitik einschließlich der den Social Choice-Ansatz verpflichteten Erklärungen[146] regulativer Aktivitäten. Es gibt augenscheinlich ein erhebliches Interesse exportorientierter, im europäischen Binnenmarkt

---

143 Wenn im folgenden die politikwissenschaftlichen Beiträge eine erhebliche Rolle spielen, so erklärt sich dies aus der langjährigen Zusammenarbeit des Antragsstellers mit G. Majone (EHI). Allerdings ist die Politikwissenschaft selbst offen für die Rezeption von Theoremen anderer Disziplinen.

144 Vgl. nur Streeck/Schmitter, 1991; zur Rekonstruktion des Binnenmarktprogramms detailliert Moravcisik, 1991.

145 Vgl. schon o. 3 a sowie Weiler, 1991, 2453 ff.; Steindorff, 1992, 31 ff.; s. schon Rehbinder/Stewart, 1985, 13.

146 Vgl. aus der ökonomischen Föderalismustheorie nur Mashaw/Rose-Ackerman, 1984.

operierender Anbieter an einheitlichen Produktstandards[147], das sich durchaus mit stringenten Regelungen und den Anliegen sozialer Akteure (Verbraucher- und Umweltgruppen) verträgt. Es ist auf der anderen Seite für die Kommission naheliegend, ihre Binnenmarktinitiative durch regulative Aktivitäten voranzubringen. Für legislative Akte spielen Budgetrestriktionen eine eher marginale Rolle (die Kosten der Regulierung fallen bei den Unternehmen an und selbst die Verwaltungskosten tragen ganz überwiegend die Mitgliedstaaten). - So plausibel solche Erklärungsmuster auch sein mögen, so wenig reichen sie aus, um die spezifischen Formen des Ausschußwesens verständlich zu machen.

(1) *Nationale Kompetenzen*: Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, europäische Regulierungsaktivitäten mitzutragen, kontrastiert auffällig mit der gerade in jüngster Zeit beobachtbaren Sensibilität gegenüber dem Wachstum europäischer Kompetenzen.[148] Diese Vorbehalte stehen dem Aufbau von Agenturen amerikanischen Musters entgegen und kommen in der Dominanz des "regulativen" Verfahrensmodus in der Komitologie zur Geltung.[149] Auf das hieraus resultierende Spannungsverhältnis wird in der Untersuchung der Ausschußarbeit zu achten sein. Andererseits bleibt eben die Bereitschaft zur Kooperation in der Form des Ausschußwesens gut erklärbar. Eine völlige Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten bei der Implementation der Sozialregulierung wäre mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Jede nationale Stelle müßte selbst Auseinandersetzungen mit den betroffenen Unternehmen führen, ohne davon ausgehen zu können, daß deren Konkurrenten

147 Vgl. schon Joerges u.a., 1988, 437 ff.

148 Vgl. o. 4 c.

149 Vgl. o. 3 b.

gleichartigen Kontrollen ausgesetzt sind.[150] Gleichzeitig könnte die Präsenz der Mitgliedstaaten in der Implementation der regulativen Politik den konstruktiven Sinn haben, den Streit um die Übergriffe der Gemeinschaft in Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu entschärfen.[151]

(2) *Regulierungsversagen*: Die Nachfrage nach europäischen Regulierungen hat sich trotz der deregulativen Programmatik der Binnenmarktpolitik durchgesetzt - in einem Umfeld, in dem die Einwände gegen die Leistungsfähigkeit staatlich-administrativer Regulierungen der Wirtschaft bekannt sind. Nun zeichnet sich die legislative Programmatik der Gemeinschaft dadurch aus, daß sie sich auf Externalitätenprobleme konzentriert und zudem zu Formen einer "Regulierung der Selbstregulierung" übergeht (zu performance standards[152]; Zertifizierung von Qualitätssicherungssystem etc.). Es handelt sich mithin durchaus um eine Abkehr von hierarchischen Kontrollkonzepten.[153] Die Folge ist allerdings ein Koordinationsbedarf, der sich auf die Kriterien und Verfahren der regulierten Selbst-Regulierung bezieht. Grundsätzlich dürfte das Ausschußwesen (auch) diese Funktion erfüllen. Es bleibt aber untersuchungsbedürftig, ob das Selbstverständnis und die Praxis der europäischen Akteure mit einem solchen Umdenken Schritt hält.

---

150 Vgl. auch Majone, 1993b, 23 ff.

151 Vgl. Scharpf, 1993b, 6 ff.

152 Vg. im übrigen im Bereich der Computertechnik den Übergang zur Festlegung von Schnittstellen, die unterschiedliche Entwicklungsalternativen offenlassen; Scharpf, 1993a, 13 ff.

153 Vgl. näher Joerges, 1994b; zur Kontrollkonzeption insbes. Hood, 1991.

(3) *Dezentrale Implementation - Das Ausschußwesen als Netzwerk*: In den Sozialwissenschaften und darüber hinaus[154] wird der Begriff des Netzwerks zur Qualifikation von Kooperationsformen "zwischen Markt und Hierarchie" eingesetzt.[155] Im Zusammenhang mit der Organisation der europäischen Sozialregulierung ist die Netzwerk-Kategorie in mehrfacher Hinsicht interessant. Zum einen beobachtet man - selbst innerhalb der USA - die Emergenz von "issue networks" im Schatten der regulativen Agenturen.[156] Für die Kommission ist die Kooperation mit Expertenkreisen bei der Vorbereitung und Durchführung ihrer Projekte eine Notwendigkeit. Aber auch soziale Akteure (z. B. Verbraucherverbände), die in die regulative Politik eingeschaltet werden, sind auf den Aufbau eigener Beratungsnetzwerke angewiesen.[157] Und schließlich: Die Administration der europäischen Sozialregulierung muß schon deshalb als Netzwerk organisiert werden, weil die Kommission nicht über genuine Verwaltungskompetenzen verfügt.[158] Innerhalb der Normungsorganisationen ist die Erarbeitung von Standards nicht anders als über die Kooperation in Netzwerken denkbar. Ganz allgemein[159] gilt die "Selbstkoordination in Netzwerken" als funktionales Äquivalent einer hierarchischen Organisationsform, die - ebenso wie in langfristigen Vertragsbeziehungen - zur Ausbildung

---

154 Vgl. Teubner, 1991; Ladeur, 1993.

155 Vgl. schon Hanf/Scharpf, 1977 sowie den Überblick bei Kenis/Schneider, 1991.

156 Vgl. Heclo, 1980.

157 Vgl. nur SECO, 1992.

158 Oben 4 c aa.

159 Vgl. Scharpf, 1993a.

normativer Bindungungen führe, die ihrerseits die Kooperation stabilisieren soll.

Es könnte sein, daß die Abhängigkeit der europäischen Sozialregulierung von Netzwerken in Verbindung mit den Stabilitätsbedingungen solcher Kooperationsformen die Intransparenz des Ausschußwesens fördert. Andererseits sind jedenfalls die issue networks schwer nach außen abschließbar und die beteiligten gesellschaftlichen Akteure können für Informations- und Argumentationsoffenheit sorgen.

b) Sozialregulierung und Verteilungseffekte

Die Konzentration der regulativen Politik der Gemeinschaft auf Fragen der Sozialregulierung läßt sich auch als Reaktion auf das Scheitern umfassenderer Steuerungsversuche begreifen. Aber auch eine Konzentration auf Externalitätenprobleme ändert nichts an dem Umstand, daß Entscheidungen für oder gegen einen bestimmten Standard mit Kosten verbunden sind, die sich in den beteiligten Volkswirtschaften unterschiedlich auswirken können.[160] Innerhalb des Systems der europäischen Sozialregulierung können diese Kosten nicht durch Transferzahlungen ausgeglichen werden. Unter solchen Bedingungen ist die Funktionsfähigkeit nicht-hierarchischer Koordinationen prekär.[161] Wenn die Sozialregulierung sich gegen distributive Interessenkonflikte abschirmen kann, so spricht dies für die praktische Wirksamkeit ihrer rechtlich-institutionellen Vorgaben. In der Untersuchung der Ausschußarbeit wird aber jedenfalls zu fragen sein, ob die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Entscheidungsbefugnisse

---

160 Vgl. Siebert, 1990, 9 ff.; Petersmann, 1993.

161 Zur Grundlegung vergleiche Milgrom/Roberts, 1992, 35 ff.

genutzt werden, um wirtschaftliche Folgen einer (sozial-) regulativen Entscheidung abzuwehren.

c) *Normative Dimensionen und kulturelle Divergenzen*

Die begrenzten regulativen Ansprüche der Sozialregulierung und die Schlüsselrolle von Verwaltungsexperten und wissenschaftlichen Gremien sind eine zentrale Voraussetzung für die Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit des Ausschußwesens. Wiederum sind aber auch die möglichen Grenzen seiner Leistungsfähigkeit zu beachten:

(1) *Ressourcen*: Die in der Risikoliteratur übliche Aufteilung regulativer Aufgaben (Risikoidentifikation/ Risikomessung/ Risikobewertung) läßt sich in Anforderungen an die "Qualität" administrativer Entscheidungen übersetzen - und mit Ansprüchen verbinden, die von den bei der Kommission angesiedelten Ausschüssen gewiß nicht selbst erfüllt werden können. Nun dürfen allerdings die Ausschüsse gerade nicht an Maßstäben gemessen werden, wie sie an amerikanische Agencies herangetragen werden.[162] Die Gemeinschaft kann mit Hilfe der Ausschüsse das regulative Know-how in den Mitgliedstaaten nutzen. Wie von dieser Zugriffsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird und ob die Organisationsform des Ausschußwesens (Beratungsintensität, Arbeitsgruppenprinzip etc.) mit dem Arbeitsanfall und der Komplexität der Risikoprobleme Schritt hält, ist allerdings klärungsbedürftig.

(2) *Trans-szientifische und normative Fragen*: Für die europäische Sozialregulierung gilt nichts anderes als für Risikobewertungsverfahren im allgemeinen. Alle Bemühungen um eine "Rationalisierung" der Entscheidungsfindung

162 Vgl. etwa Greenwood, 1984, 71 ff., 113 ff.

treffen auf normative Fragen, für die es grundsätzlich keine rein objektiv- szientifischen Maßstäbe geben kann.[163] Aus dieser Einsicht werden Forderungen nach einer Prozeduralisierung wissenschaftlicher Objektivitätsansprüche hergeleitet. Die Risikoermittlungs- und Bewertungsverfahren sollen sich konkurrierenden Disziplinen und Schulrichtungen öffnen; sie sollen ihre "Objektivität" gerade aus der Offenheit ihrer Evaluation und aus den Artikulationsmöglichkeiten Betroffener gewinnen.

Das Ausschußwesen der EG ist nun allerdings eher für seine Undurchsichtigkeit bekannt. Die Entscheidungsfindung geschieht in vermeintlich abgegrenzten und abgeschirmten Zirkeln. Dennoch gibt es einen diskursiven Pluralismus: Er ist zum Beispiel an der Zusammensetzung des wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses ablesbar[164], der eine Berücksichtigung der Perspektiven unterschiedlichster Disziplinen gewährleistet. Die Internationalität der Gremien bietet hierfür zusätzliche Garantien. Die Repräsentanten sozialer Interessen in den beratenden Ausschüssen und auch in den Normungsverfahren[165] eröffnen weitere Zugangsmöglichkeiten. Wirklich intransparent ist mithin "nur" das Entscheidungsverfahren in den (politischen) regulativen Ausschüssen. Hierbei will es auch die neue Transparenz-Politik der Kommission bewenden lassen.[166] Die Funktion dieser "Intransparenzpolitik" ist aufklärungsbedürtig. Es kann darum gehen, Entscheidungsspielräume für Kosten/Nutzen-

---

163 Zur wissenschaftstheoretischen Begründung vgl. statt vieler Shrader-Frechette, 1991, 56 ff.

164 Vgl. ABl. L 163/1986, 40.

165 Vgl. oben 3 c und d aa sowie SECO, 1992.

166 Vgl. Kommission, 1993c, 9.

abwägungen zu gewinnen, die in den Beratungsgremien nicht vorgenommen werden sollen. Es kann aber auch um Vetomöglichkeiten gehen, die mit Rücksicht auf soziale Widerstände (Akzeptanzprobleme) in einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber den auf europäischer Ebene innerhalb der Expertenkreise konzentrierten Bewertungen in Anspruch genommen werden - dann wäre das Regelungsausschußverfahren eine Absicherung gegen die Verselbständigung der europäischen Sozialregulierung. Einstweilen sind dies alles spekulative Überlegungen. Klärungsbedürftig ist vor allem, ob es im Rahmen der Sozialregulierung überhaupt zu Interventionen der Regelungsausschüsse gegen die Voten der beratenden Gremien kommt oder ob die Kommission ihre zentrale Rolle nutzt, um solche Konflikte im Vorfeld zu bereinigen.

(3) *Internationalisierung von Bewertungsverfahren und kultureller Abhängigkeiten von Risikobewertungen*: Die internationale Zusammensetzung der Ausschüsse trägt gewiß zur pluralistischen Evaluation bei, kann andererseits aber auch die Entscheidungsfindung behindern.

- Zur Kennzeichnung der Orientierung (Loyalitäten/Einstellungen) von Experten in Organisationen und Bürokratien hat Gouldner zwischen "cosmopolitans" und "locals"[167] unterschieden. Die von ihm nachgewiesenen Differenzen dürften auf Gemeinschaftsebene zumindest in den aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ausschüssen und jedenfalls bei der Kooperation zwischen Institutionen der Gemeinschaft und nationalen Behörden eine Rolle spielen. Aber innerhalb der wissenschaftlichen Ausschüsse ist schon deshalb mit Meinungsunterschieden zu

167 Gouldner, 1957-58.

rechnen, weil von den Ausschüssen anwendungsbezogene Stellungnahmen zu praktischen Fragen verlangt werden. In Fallstudien zu Risikowertung durch amerikanische und britische Agenturen hat sich jedenfalls deutlich gezeigt, daß die wissenschaftliche Qualifikation der beteiligten Experten als solche keineswegs gleichförmige praktische Empfehlungen gewährleistet.[168]

- Nationale Unterschiede dürften gerade auch bei der technischen Normung eine erhebliche Rolle spielen, weil Normen eben definitionsgemäß "praktische" Problemlösungen und die Technikkulturen der Mitgliedstaaten traditionelle Bindungen enthalten. Dies wird auch für die sicherheitsbezogenen Standards und die "Sicherheitsphilosophien" technischer Experten gelten. Die kulturelle Abhängigkeit von Risikowahrnehmungen und -bewertungen ist ein Leitmotiv berühmter Beiträge zur Risikodiskussion.[169] Die kulturelle Relativismusthese wurde nun allerdings nicht aus international vergleichenden Untersuchungen gewonnen, sondern bezieht sich auf Einstellungsunterschiede ("ideologies") innerhalb der amerikanischen Gesellschaft. Für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene wäre mithin nochmals zu unterscheiden zwischen den kulturellen Vorprägungen, die durch grundsätzliche Einstellungsdivergenzen bedingt sind, und den nationalen Unterschieden innerhalb solcher Dispositionen. Die Annahme, daß "nationale" Unterschiede sich in der Praxis der europäischen Risikoregulierung auswirken, liegt auch dann nahe, wenn man die allgemeinen wissenschaftstheoretischen Prämissen des kulturellen Relati-

168 Gellespie u.a., 1979.

169 Vgl. insbes. Douglas/Wildavsky, 1982; Wildavsky, 1988.

vismus und seine Interpretation von Konflikten in der Risikobewertung nicht teilt. Soweit es in den Entscheidungsverfahren um pratkische Fragen geht, die bislang auf "lokaler" Ebene entschieden wurden, sind Schwierigkeiten, sich auf europäische Einheitsstrategien zu verständigen, durchaus wahrscheinlich. In den "abstrakteren" Fragen der Risikobewertung, die an einen internationalen Diskussionsstand anknüpfen können, dürften solche nationalen Prägungen weniger wichtig sein als die durch Disziplinzugehörigkeiten bedingten Differenzen. Diesen Vermutungen soll der empirische Teil des Projekts nachgehen.[170]

d) *Political accountability / Legitimationsprobleme*

Nicht anders als die Rechtswissenschaft muß auch eine politikwissenschaftliche Auseinandersetzung der europäischen Sozialregulierung deren Besonderheiten gegenüber "innerstaatlichen" und internationalen (völkerrechtlichen) Institutionalisierungen von Regelungskompetenzen berücksichtigen. Und nicht anders als in der Rechtswissenschaft müssen sich sozialwissenschaftliche Beiträge zur Organisation der europäischen Sozialregulierung zunächst einmal an den nationalstaatlichen Regelungsmodalitäten und den an Begründungen für den Aufbau transnationaler Regelungskompetenzen orientieren. Am intensivsten hat sich mit dieser Problematik m.W. Majone befaßt. Er plädiert dafür, die Sozialregulierung in Europa als eine "vierte" Gewalt zu begreifen und zu institutionalisieren.[171] Die "nationalstaatlichen" Grundlagen dieser These bezieht Majone aus der amerikanischen Diskussion um die regulatory agencies.

---

170 Vgl. unten 7.

171 Majone, 1993d; 1994.

Das Theorem von der "vierten Gewalt" bezeichnet die Verkoppelung legislativer, administrativer und judikativer Kompetenzen in den agencies, die ihrerseits mit deren Aufgabenstellung und dem sich daraus ergebenden Verwaltungsstil zusammenhängt. Die regulatory agencies werden als non-majoritarian institutions anerkannt, die ihre Legitimation aus der unabhängigen Wahrnehmung eines spezifischen Mandats und aus dem deliberativen Modus seiner Wahrnehmung beziehen; ihre öffentliche Verantwortung soll über prozedurale Regelungen und deren gerichtliche Kontrolle, über politische Personal- und Budgetkontrollen, aber auch über das ständige Monitoring durch interest groups gewährleistet werden.[172]

Majone möchte nun auch die europäische Sozialregulierung als non-majoritarian institution interpretieren und fortentwickelt sehen. Die Spezifizierung ihrer Aufgaben in den Rechtsetzungakten der Gemeinschaft, die Rationalitätskriterien, denen die Akteure verpflichtet sind, sollen in Verbindung mit prozeduralen Regeln (zu denen ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht beizutragen hat) und deren gerichtlicher Kontrolle, der Transparenz ihrer Verfahren, und durch Beteiligungschancen für soziale Akteure sowie eine Budgetkontrolle[173] die "political accountability" der europäischen Sozialregulierung gewährleisten. Nun hat allerdings der Umstand, daß die Aufgaben der Sozialregulierung in Europa wesentlich durch das Ausschußwesen wahrgenommen werden, seine eigene Rationalität. Praktisch können die Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Verteidigung nationaler Kompetenzen, normativer Über-

---

172 Aus der reichhaltigen Literatur vgl. Shapiro, 1988, bes. 108 ff.

173 Vgl. dazu auch Majone in Dehousse u.a., 1992, 42 ff.

zeugungen und kultureller Einflußgrößen oder zur Abwehr nichtkompensierbarer wirtschaftlicher Einbußen benutzt werden. De facto kann der Zwang zum Aufbau von Verwaltungsnetzwerken zu einer problemgerechteren Implementation führen. Normativ-institutionell entsprechen all diese constraints der Verfassungssituation der Gemeinschaft: Diese ist eine supranationale Institution und gleichzeitig ein Zusammenschluß der Mitgliedstaaten. Ihr Legitimationsdefizit ergibt sich nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts[174] daraus, daß eine öffentliche Meinungsbildung, die zu den konstitutiven Voraussetzungen demokratischer Entscheidungsverfahren gehört, einstweilen nicht gewährleistet ist. Eben diese Vorbehalte betreffen letztlich auch die normativ-kulturellen Dimensionen der Sozialregulierung in Europea. Sie sprechen dafür, die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten als unerläßliche Legitimationsgrundlage der europäischen Sozialregulierung zu behandeln.

6. *Thesen zur Qualität der Risikobewertungen in der Komitologie*

Die angesprochenen theoretischen Fragestellungen wird das Projekt durchgängig weiter zu verfolgen haben. Dies soll jedoch in der Verbindung mit eigenen empirischen Erhebungen geschehen. Bislang sind solche Untersuchungen kaum verfügbar:

- Anknüpfen kann das Projekt an die Studie des Instituts für Europäische Politik aus dem Jahre 1989. Diese Studie hatte das gesamte Feld der Komitologie zum

174 EuGRZ 1993, 429 (Abschnitt C I 2 b); das BVerfG beruft sich in der einschlägigen Passage auf H. Heller; seine Argumentation entspricht aber ganz der von Lepsius, 1991, 27 ff.

Gegenstand. Ihr Augenmerk lag hauptsächlich auf quantitativ erfaßbaren Daten (zur Zusammensetzung und zum Status der Mitglieder, zur Häufigkeit der Sitzungen, zum Abstimmungsverhalten). Die eigene (subjektive) Würdigung der Ausschußarbeit und ihre Bedeutung für die Vorgehensweise der Kommission wurde ebenso thematisiert wie die Effizienz der unterschiedlichen Ausschußtypen. Die inhaltliche Arbeit in den Ausschüssen, also die materiale Rationalität ihrer Entscheidungsprozeduren, um die es in diesem Projekt geht, war jedoch nicht Gegenstand der IEP-Studie.

- Entsprechend den "Allgemeinen Leitsätzen für die Zusammenarbeit" der Kommission mit CEN/CENELEC[175] und den hieran anschließenden Entschließungen des Rates[176], wurde in einer Vereinbarung mit den Normungsorganisationen Beteiligungsformen für die Europäischen Verbraucherorganisationen geschaffen, die ihre Aktivitäten in dem Scrétariat Européen de Coordination pour la Normalisation koordinieren. Aus den umfangreichen Jahresberichten sind die zu erwartenden Schwierigkeiten einer wirksamen Vertretung von Interessen ersichtlich[177]; aufschlußreich sind aber auch die Hinweise auf die Themen, denen die Aufmerksamkeit der Verbrauchervertreter gilt und die Dokumentation des Diskussionsverlaufs einzelner Normungsvorhaben.
- Unter den politikwissenschaftlichen Untersuchungen, die auch die Ausschußarbeit einbeziehen, ist die Studie

---

175 Oben Fn. 78.

176 ABl. C 293/1988 (4.11.1988); C 294/1989 (22.11.89); ferner Kommission, 1991b.

177 Vgl. SECO, 1992, 5 ff.

zur Europäisierung des Arbeitsschutzes von Eichener[178] besonders wertvoll. Eichener behandelt die Ausschüsse als Scharnier zwischen unterschiedlichen nationalen Interessen und den Eigeninteressen der EG-Akteure. Er interessiert sich für die Einflußchancen der Beteiligten. Allerdings hat sich Eichener mit einem Bereich der Gemeinschaftspolitik befaßt, in dem mit den Gewerkschaften ein relativ handlungsfähiger gesellschaftlicher Akteur beteiligt ist. Das qualitativ "Neue" und die Argumentationsstrukturen, die sich in den Ausschüssen selbst herausbilden, hat Eichener nicht untersucht.

Die eigenen empirischen Untersuchungsanteile des Projekts zielen auf die *Qualität* der Risikobewertungsentscheidungen in der Komitologie. Diese Untersuchungen sollen in die theoretisch-konzeptionellen Fragestellungen eingehen und ebenso zur Aufklärung der Entscheidungsprobleme beitragen, denen die Rechtswissenschaft in ihrer Behandlung der Komitologie begegnet. Den Anspruch, das qualitativ Neue der Ausschußarbeit zu charakterisieren, sollen die folgenden Thesen verdeutlichen.

a) Thesen

(1) *Sachhaltigkeit.* Die europäische Integrationspolitik ist auf das Sachziel der Integration, also auf die Schaffung einer neuen europäischen gesellschaftlichen Realität und den Aufbau der dafür notwendigen Infrastrukturen verpflichtet. Die Europäisierung der Märkte für Lebensmittel und technische Güter ist nicht einfach als "Harmonisierung" vorhandener Bestände, sondern auf eine die nationalen Märkte, Regelungstraditionen, administrativen Praktiken ablösende

178 Eichener, 1993, 48 ff.

Innovation angelegt. Schon deshalb darf sich die Gemeinschaft bei der Verwirklichung des Projekts der Marktintegration keine spezifisch nationalen Traditionen und Interessen zu eigen machen: sie darf die nationalen Traditionen weder diskriminierend behandeln, noch kann sie sie respektieren. Die Verpflichtung auf eine neu zu schaffende Zukunft zwingt die beteiligten Akteure - vor allem aber die Kommission - dazu, sich an Kriterien zu orientieren, die von allen Betroffenen als sachbezogen anerkannt werden können und deshalb akzeptiert werden müssen. Es ist selbstverständlich, daß namentlich wissenschaftlich fundierte Aussagen zur "Sachhaltigkeit" europäischer Regelungen beitragen. Es ist aber ebenso klar, daß eine strikt wissenschaftliche Orientierung den in der Komitologie anfallenden *praktischen* Entscheidungsbedarf nicht befriedigt. Hier wird man zwischen explorativ-evaluativen, operativ-managerialen und regulativen Aspekten unterscheiden müssen:

- Erste Voraussetzung für die Risikobewertung ist eine rekonstruktive Bearbeitung des komplexen Verhältnisses zwischen Produktdesign (Konstruktion/ Zusammensetzung) und praktischer Verwendung (Konsumtion). Fachwissen und Benutzererfahrung, also naturwissenschaftlich-technische und lebenspraktische Wissensbestände müssen synthetisiert werden, nicht zuletzt auch im Hinblick auf mögliche zukünftige Risikolagen.
- Als "operativ-managerial" lassen sich die Fragen der praktikablen Umsetzung der so gewonnenen Erkenntnisse qualifizieren. Wie lassen sich unterschiedliche Bewertungen der gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbände und/oder nationale Ausgangslagen miteinander versöhnen? Wie lassen sich spezifische Erfahrungsbestände (der Konsumenten von Lebensmitteln,

der Benutzer von technischen Produkten) berücksichtigen?

- Die Beratungen müssen schließlich so in eine regulative Entscheidung überführt werden, daß sie auf nationaler Ebene praktikabel umgesetzt werden können und den auf europäischer Ebene gesetzten Vorgaben in einer kontrollierbaren Weise entsprechen.

(2) *"Technokratie"?* Es dürfte verkürzt sein, die Auseinandersetzung der Ausschüsse mit diesen Problemaspekten schlicht als "technokratisch" einzustufen.[179] Gerade die Multinationalität ihrer Besetzung stellt bis zu einem gewissen Grade sicher, daß "partikulare" Erwägungen zu ein und derselben Fragestellung zumindest die Chance haben, sich innerhalb des auf eine Vereinheitlichung der Bewertungskriterien zielenden Diskurses behaupten zu können. Überdies sind die in der Komitologie tätigen Experten nicht nur durch ihre fachliche Qualifikation ausgewiesen, sondern auch immer Exponenten ihrer Herkunftskultur; sie repräsentieren also nicht bloß die "Universalität" wissenschaftlicher Standards. Die Entscheidungen der Ausschüsse müssen den doppelten Test einer Überprüfung nationaler (partikularer) Wahrnehmungen und der Tauglichkeit gemeinschaftlicher Problemlösungen bestehen. In dieser Perspektive wären die Ausschüsse als neuartige Handlungseinheiten zur Konsenserzielung auf der Grundlage supranational konsensfähiger Sachhaltigkeit zu sehen. Sie wären danach nicht nur als Bargaining-Foren zu begreifen, die für entscheidungsbedürftige Fragen kompromißfähige Lösungen suchen, sondern als Problemlösungsinstanzen, denen es gelingt, aus unterschiedlichsten Quellen eine neue europäische

179 So M. Bach, 1992a, 23.

Form der autonomen Wahrnehmung von Risiken und ihrer Beherrschung zu entwickeln.[180]

(3) *Grenzen der Integration.* In diesen Qualifikationen der Ausschußarbeit wird unterstellt, daß sich in den eigentlichen Risikobewertungsverfahren ein "sachhaltiger" Europäisierungsprozeß vollzieht. Im einzelnen wird diese Aussage zu differenzieren sein. Es gibt, wie z.B. die Auseinandersetzungen über die Vorschläge zur Bestrahlung und zur

---

180 Mit dieser Qualifikation der Ausschußarbeit sind die schon mehrfach angesprochenen Differenzen zwischen der institutionellen Ausgestaltung des Lebensmittelsektors und der technischen Harmonisierung und Normung durchaus vereinbar. Die Problemlösungen von Ingenieuren gelten als anschaulicher Ausweis nationaler "Tüchtigkeit", in denen sich die internationale Konkurrenzfähigkeit der jeweils eigenen Technik dokumentiert. Mit ihren jeweiligen Techniktraditionen haben die Mitgliedstaaten Erfahrungen gesammelt. Diese Erfahrungen erfassen auch den Umgang mit den Risiken technischer Produkte. Die Standards der konstruktiven Sicherheit und der dem Produktbenutzer zumutbaren Aufmerksamkeit spiegeln diese Erfahrungen in einer von allen Betroffenen grundsätzlich nachvollziehbaren und daher akzeptierbaren Weise. Anders als die Risiken technischer Produkte können Lebensmittelrisiken von vorneherein nur sehr aufwendig nachgewiesen und kontrolliert werden. Gewiß gibt es unterschiedliche Traditionen der Lebensmittelzubereitung und auch des Verzehrs. Die Schädlichkeit oder Unschädlichkeit eines Lebensmittels ist aber nicht in dem Maße erfahrungsgebunden und kulturell unterschiedlich ausdeutbar wie die Risiken technischer Konsumgüter. Es überrascht deshalb nicht, wenn die Europäisierung des Lebensmittelrechts wesentlich auf die Formulierung eines gemeinsamen Schutzniveaus auf der Grundlage universell-analytischer Erkenntnisse im Bereich der Lebensmittelsicherheit setzt, während im technischen Bereich die Ablösung partikularer Traditionen durch eine gemeinschaftliche "Sicherheitsphilosophie" auf erhebliche Schwierigkeiten zu stoßen scheint.

gentechnischen Veränderung von Lebensmitteln zeigen[181], Grenzen der Integrationskraft der Ausschußverfahren. Unterstellt wird erst recht nicht, daß distributive Interessengegensätze völlig ausgeklammert werden können. Vermutet wird allerdings, daß der institutionalisierte Zwang zu "sachhaltigen" Argumenten in den Beratenden Ausschüssen eine direkte Durchsetzung partikularer wirtschaftlicher Interessen ausschließen und dies grundsätzlich auch für die Regelungsausschußverfahren gilt. Die Ermittlung solcher Grenzen der Integrationskraft der Ausschüsse verträgt wäre mit der Ausgangsthese durchaus verträglich: Eine - relative - regulative Autonomie der Ausschüsse ist im Hinblick auf die Qualität der ihnen zugewiesenen "Durchführungsbefugnisse" notwendig. Aber es ist eben auch damit zu rechnen, daß die Problemlösungen auf europäischer Ebenen auf (normative und wirtschaftliche) Akzeptanzprobleme in den Mitgliedstaaten stoßen, daß solche Grenzen in der Ausschußarbeit zur Sprache kommen und zu Selbstbeschränkungen bei der Inanspruchnahme von Entscheidungsbefugnissen führen.

b) Fragen

Dem Interesse des Projekts an der Qualität der Ausschußentscheidungen entsprechend entält die folgende Liste von Fragestellungen neben deskriptiv-rechtstatsächlichen Anteilen auf die inhaltliche Rationalität der Ausschußarbeit zielende Formulierungen.

- Darzustellen sind die Zusammensetzung einschlägiger Ausschüsse, die Bestellungsverfahren und ihre Auswahlkriterien jeweils für Vertreter der Mitgliedstaaten, wissenschaftliche Experten, Vertreter gesellschaftlicher

181 Vgl. oben 3 c aa und Köhler/ Steidl, 1992.

Gruppen. Zu beschreiben sind weiter die Häufigkeit und Intensität der Beratungen, die Arbeitsformen, das Abstimmungsverhalten, die Bedeutung vorheriger Festlegungen und Vorverhandlungen, Koalitionsbildungen.

- Im Hinblick auf die Auseinandersetzungen um die rechtliche Ausgestaltung der Ausschüsse bedeutsam sind Fragen nach der realen Bedeutung unterschiedlicher Abstimmungsregeln, nach der Rolle und dem Entscheidungsverhalten des Rates im Regelungsausschußverfahren.
- Für die rechtliche Einordnung der Ausschußverfahren bedeutsam ist die Frage, in welchem Umfang die Kommission auf das Fachwissen und die inhaltlichen Vorschläge der Ausschüsse angewiesen ist und die Ausschüsse tatsächlich als Elemente einer europäisierten Verwaltung operieren. All dies dürfte sich durch Befragungen nach dem Einfluß der Diskussionen in den Ausschüssen auf die Entscheidungen der Kommission, auf die Bedeutung von Stellungnahmen in den Ausschüssen und die Behandlung von Meinungsunterschieden sowie die Koordination mit den Positionen nationaler Verwaltungen klären lassen.

Auf die qualitative Analyse der Ausschußarbeit zielen Fragen nach:

- informellen Prozeduren zur Ausfüllung von Generalklauseln bzw. beim Fehlen klarer formeller Vorgaben;
- den Argumentationsstrukturen und dem kommunikativen Stil der Entscheidungsfindung;
- der Herstellung sachhaltiger Ergebnisse unter den Bedingungen unterschiedlicher Wahrnehmungsmuster;

- der Überführung von Interessenkonflikten in sachhaltige Konsense (insbesondere dann, wenn Regierungsvertreter oder auch Experten partikulare nationale wirtschaftliche Interessen berücksichtigen wollen);
- der Behandlung von Informationsdefiziten innerhalb und außerhalb der Ausschüsse;
- der Lösung systematischer Konflikte zwischen theoretischer und praktischer Evidenz;
- der Bezugnahmen auf die Entscheidungen anderer Ausschüsse;
- der Rolle der Kommission bei der Koordination der Ausschußarbeit;
- der Bedeutung von Vorklärungen auf nationaler Ebene;
- der Reaktion auf widersprüchliche Begründungen, die argumentativ keine eindeutige Entscheidungspräferenz hergeben (Sind sie risikofreudig oder risikoavers? Wovon ist dies abhängig?);
- die Thematisierung von absehbaren Akzeptanzproblemen in den Mitgliedstaaten, die Behandlung von angenommenen Diskrepanzen zwischen wissenschaftlich verantwortbaren Risikobeurteilungen und politisch-normativ oder ökonomisch motivierten Widerständen.

Zur Aufklärung all dieser Fragen wird schon eine minutiöse Auswertung öffentlich zugänglicher Dokumente der Kommission, der europäischen Normungsorganisationen, der öffentlichen Stellungnahmen nationaler Akteure beitragen. Zur Rekonstruktion der Ausschußarbeit selbst werden sodann offene und strukturierte Befragungen der Akteure Aufschlüsse ergeben. Von der Kooperationsbereitschaft der angesprochenen Institutionen kann ausgegangen werden (vgl. unten VI (3)). Die zentrale These, daß es bei den Ausschußarbeiten darum gehe, sachhaltige Argumente

in europaweit verbindliche Risikobewertungen zu transformieren, läßt sich nur über eine qualitative Analyse der Verhandlungen der Ausschüsse selbst belegen. Auch insoweit darf von der Zugänglichkeit einschlägiger Ausschüsse ausgegangen werden (vgl. nochmals u. VI).

7. Zusammenhänge zwischen den juristischen, sozialwissenschaftlichen und empirischen Projektanteilen

Die Auseinandersetzung mit sozialwissenschaftlichen Analysen und den empirischen Untersuchungen soll dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen dem Stand der rechtwissenschaftlichen Komitologie-Diskussion und den schon aus den Rechtsakten der Gemeinschaft selbst ersichtlichen Funktionen des Ausschußwesens zu überwinden. Dies kann nicht etwa durch eine Auswechslung rechtlicher durch politikwissenschaftliche Kategorien, sondern nur durch eine reflektierte, die institutionellen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und dessen spezielle Strukturen berücksichtigende Integration der gewonnenen Einsichten in rechtliche Argumentationen gelingen. Die möglichen Verbindungen seien abschließend noch einmal zusammengefaßt:

a) Ausgangspunkt

Es kommt in den Ausschußverfahren zwischen den beteiligten Akteuren (Regierungen/ Unternehmen/ Interessenorganisationen) zu "sachhaltigen" Entscheidungen, in denen sich tendenziell kognitiv-universalistische, von Experten verantwortbare Kriterien durchsetzen (vgl. o. II 6 a).

(1) *Rechtstatsächlich* besagt dies:
Die im Primärrecht und Sekundärrecht genannten Vorgaben (insbesondere das Verbot der Berücksichtigung partikularer wirtschaftlicher Interessen, die Ver-

pflichtung auf ein "hohes Schutzniveau") setzen sich - in einer näher zu beschreibenden modifizierten Form - durch.

(2) Eine *rechtliche und rechtspolitische Konsequenz* wäre:

Rechtsstaatlich begründete Anforderungen an die Transparenz von Entscheidungsprozeduren und die rechtlich verbindliche Fassung von Entscheidungskriterien (also nach einem Verwaltungsverfahrensrecht für die Ausschußverfahren, vgl. o. II 4 e), an die Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten Betroffener könnten - bei überlegter Ausgestaltung - die "Sachhaltigkeit" der europäischen Entscheidungen weiter stärken, gegen Gefährdungen schützen und sogar die Implementation des eruopäischen Rechts fördern.

Die gewiß optimistische Ausgangsthese (a) wird im Verlauf der Untersuchung präzisiert, aber auch relativiert werden müssen. Auch die These, daß die integrationspolitische Funktionsfähigkeit der Ausschußarbeit durch rechtliche Sicherungen gestärkt würde, bedarf vielfältiger Qualifizierungen. Für die Durchführung des Projekts kommt es zunächst auf die Formulierung operationalisierbarer Arbeitshypothesen an, die jeweils in verschiedenen Schritten überprüft werden sollen (im Prinzip: durch Textanalysen, statistische Daten, Experten-Interviews, sodann durch die Protokollierung von Ausschußsitzungen, vgl. o. II 6 b).

aa) Erste Präzisierung:

Das Ziel der Marktintegration produziert einen Zwang zur regulativen Innovation (vgl. o. II 3 a)

Juristen wie Sozialwissenschaftler messen das Gemeinschaftsrecht häufig an dem "Schutzniveau", das es verwirklicht. Dieses Kriterium entspricht primärrechtlichen Vorgaben (vgl. nur Art. 100a Abs. 3) und läßt sich vielfach

auch empirisch operationalisieren. Es erfaßt aber den innovativen (qualitativen) Charakter des Europäisierungsprozesses nicht (z.B. den Übergang zur Technik des Normenverweises/die Förderung von unternehmensinternen Systemen der Qualitätssicherung/den Verzicht auf "Rezepturgesetze" im Lebensmittelrecht); namentlich für die Qualifizierung der Ausschußarbeit bei der "Durchführung" des Gemeinschaftsrechts ist mit jenem Standard nicht auszukommen.

(1) Anhand der *rechtlichen* Rahmenregelungen läßt diese These sich rechtsvergleichend und an Hand der die Rechtssetzung vorbereitenden Dokumente und begleitenden Stellungnahmen gut belegen. Für die Normungstätigkeit wird sie sich durch Analysen der Normungsaufträge, der Tätigkeit der technischen Komittees und an Hand der den Ausschüssen vorgelegten Entscheidungsfragen erhärten lassen. Im Bereich des Lebensmittelrechts sind ebenfalls bereits aus den veröffentlichten Rechtsakten und den sie begleitenden Stellungnahmen Belege für diese Behauptung zu gewinnen.

(2) Für die *Praxis* der Ausschüsse und die Normungsgremien müßte es möglich sein, Kriterien der Entscheidungsbildung mit Hilfe von Aktenanalysen und Interviews zu rekonstruieren. Dabei wird es darauf ankommen, auf Gemeinschaftsebene tätige Experten und nationale Experten (in den Verwaltungen, Normungsorganisationen, Unternehmen, Gewerkschaften, Verbraucherverbänden) getrennt zu befragen, weil sich die Selbst-Einschätzung der europäischen Akteure von ihrer Beurteilung durch Außenstehende signifikant unterscheiden kann.

bb) Zweite Präzisierung:

Funktionell entspricht die Tätigkeit der Ausschüsse denen "regulativer Agenturen" im Bereich der Sozialregulierung, die zwar an rechtliche Vorgaben gebunden sind, die aber bei der Konkretisierung von Sicherheitszielen über beträchtliche Ermessensfreiheiten verfügen müssen (vgl. II 1 und 5).

Das Ausschußwesen ist so ausdifferenziert, daß es Sicherheitsbewertungen durch wissenschaftlich-technischen Experten, die politisch-normativen Stellungnahmen von Verwaltungsexperten, die Positionen von Marktbeteiligten, wirtschaftlichen und sozialen Akteuren berücksichtigen kann. Zu vermuten ist aber, daß sich im Streit- oder Zweifelsfall die Stellungnahme der Experten durchsetzt, daß also der Rekurs auf das Experten-Votum zugleich der Konfliktschlichtung dient.

(1) Wiederum ist z.T. schon aus den Rechtsakten der Gemeinschaft eine Tendenz zur Aufwertung der Stellungnahmen von Experten deutlich ablesbar. Das gilt namentlich für das Lebensmittelrecht (vgl. nur o. II 3 c). Bei den technischen Gütern wird die Funktion von Ausschüssen neben dem Ständigen Ausschuß "Normen und technische Vorschriften", die Vorgehensweise bei der Erteilung von Normungsaufträgen (vgl. o. II 3 d), die Sicherung der Normungsqualität durch die Kommission, die interne Arbeitsorganisation der Normungsorganisationen.

Im übrigen sollten wiederum Experten-Interviews auf europäischer und nationaler Ebene Belege oder Einschränkungen unserer Vermutung ergeben.

(2) *Einschränkungen* sind aus drei Gründen zu erwarten:

- Die Ausschüsse sind ihrer Anlage nach immer auch Konsensfindungsgremien. Kommt es zu Einigungen im Verhandlungswege, so besteht nicht ohne weiteres ein

"Bedarf" nach einer Fundierung der gefundenen Ergebnisse durch wissenschaftlich-technische Expertisen.

- Zum anderen ist die Universalisierbarkeit von Bewertungskriterien im Bereich der technischen Normung schwieriger als bei der Überprüfung von Lebensmitteln (vgl. o. II 5 c).
- Schließlich ist die Arbeitskapazität der Ausschüsse begrenzt. Daß hier Engpässe bestehen, indizieren die Bemühungen der Kommission um eine stärkere Unterstützung bei der wissenschaftlichen Prüfung von Lebensmittelfragen durch die Mitgliedstaaten und die - vereinzelt - erhobenen Forderungen nach der Einrichtung einer Lebensmittelagentur der Gemeinschaft. Genauere Anhaltspunkte müßten sich durch Erhebungen zu den Arbeitsformen in den Ausschüssen - der Sitzungshäufigkeit, der Informationsbeschaffung, des Umgangs mit neuen Entscheidungsproblemen - gewinnen lassen (vgl. o. II 5 d und 6 b).

cc) Dritte Präzisierung:

Mit der Umstellung auf kognitiv-universalistische Entscheidungskriterien einher geht eine Aufwertung der Rolle des Konsumenten in dem Sinne, daß normativ-rechtspolitische Kontroversen über dessen Schutzbedürftigkeit und Erwartungen nach Möglichkeit mit Hilfe von Produktinformationen geschlichtet werden, die Selbstverantwortung und Entscheidungsfähigkeit voraussetzen.

(1) *Rechtlich* ist diese Umstrukturierung im primären, sekundären Gemeinschaftsrecht und auch an Hand der Rechtsprechung des EuGH leicht belegbar (vgl. o. II 3 c und d). In der Entscheidungspraxis der Ausschüsse müßte sie sich im Zusammenhang mit der Definition

und Abgrenzung von berechtigten Sicherheitserwartungen und in der Praxis der speziell mit Kennzeichnungsfragen befaßten Ausschüsse rekonstruieren lassen.

(2) *Einschränkend* ist darauf hinzuweisen, daß Produktinformationen, namentlich wenn sie sich auf Herstellungsverfahren beziehen (Bestrahlung; Gentechnik), ihrerseits zu erheblichen Kontroversen führen. Praktisch-rechtspolitisch geht es hier um Grenzen der "Integrationskraft" der Ausschußverfahren. Sie müßten sich in Interviews mit Ausschußmitgliedern durch Fragen nach der Definition "politischer", also durch den Gemeinschaftsgesetzgeber selbst zu entscheidender Kontroversen erfassen lassen. Daneben sollen auf nationaler Ebene insbes. Verbraucherorganisationen zu ihrer Bewertung der gemeinschaftsrechtlichen Produktinformation befragt werden. Systematische angelegte Erhebungen sind aber nicht geplant.

dd) Vierte Präzisierung:

Die Entscheidungsfindung in den Ausschüssen führt zu einer Konzentration auf Gesundheits- und Sicherheitsrisiken, die weitergehende Politikziele (ernährungspolitische Ziele, aber auch umweltpolitische Belange) tendenziell ausklammert bzw. als eigenständige Regelungsaufgaben definiert und dabei Abstimmungsschwierigkeiten auf Gemeinschaftsebene und auch Konflikte mit den Mitgliedstaaten in Kauf nimmt.

(1) *Rechtlich* geht es hier um den Umgang mit den Kompetenzgrenzen der Sozialregulierung (vgl. o. II 4 c). Grundsätzlich entspricht die Konzentration auf Gesundheits- und Sicherheitsaspekte den Vorgaben der einschlägigen Rechtsakte. Im europäischen Lebensmittelrecht erscheinen namentlich allgemeinere gesundheits- und ernährungspolitische Zielsetzungen als Fremd-

körper, wenngleich sie in einzelnen Richtlinien (z.B über diätische Lebensmittel) und bei der Produktkennzeichnung eine Rolle spielen. Der Umweltschutz ist allerdings eine "Querschnittsaufgabe"; die Berücksichtigung von Umweltschutzzielen ist mithin eigentlich geboten.

(2) Aus öffentlichen Stellungnahmen vor allem von Verbraucher- und Umweltorganisationen, durch Befragungen von Repräsentanten dieser Organisationen in den Ausschüssen und Untersuchungen zur Binnenorganisation der Normungsverfahren wird sich herausfinden lassen, ob und in welcher Form derartige Anliegen vorgebracht werden. In den Ausschüssen selbst ist ein pragmatisches Vorgehen zu erwarten, das sich ggf. in großzügigen Interpretationen des Gesundheits- bzw. Sicherheitsschutzes ausdrückt. Zu erwarten ist auch, daß die Repräsentanten der Industrie und des Handels sich auf "the greening of consumers" einstellen.

ee) Fünfte Präzisierung:

Wirtschaftliche Interessenkonflikte bleiben latent. Einer Konfrontation mit "sachhaltigen" Argumentationen zur Gesundheit und Sicherheit halten auch Interessenbündnisse von Regierungsvertretern mit heimischen Wirtschaftsinteressen nicht stand (vgl. o. II 5 b und 6a).

(1) Allerdings ist mit entsprechenden Vorabklärungen, mit zumindest vorübergehend erfolgreichen Interessenbündnissen, mit Indifferenzen gegenüber Drittstaaten, mit Unterschieden bei der Lebensmittelbewertung und der Produktnormung zu rechnen.

(2) Die Untersuchung wird an die Erklärungen der Akteure anknüpfen und im übrigen mit Interviews arbeiten. Die Beteiligten können ja zumindest ihre eigenen wirt-

schaftlichen Interessen definieren. Auf die potentielle Bedeutung von latent gehaltenen Interessengegensätzen für die Implementation des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten wurde hingewiesen.

b) *Relative Eigenständigkeit rechtswissenschaftlicher, sozialwissenschaftlicher und empirischer Projektanteile*

aa) Rechtsverfassung europäischer Risikobewertungsverfahren

Das zentrale rechtliche Anliegen des Projekts ist die Entwicklung von rechtlichen Kriterien für das europäische Ausschußwesen (vgl. o. II 4 e und 5 d). Die sich de lege lata stellenden Rechtsfragen und die sich perspektivisch stellende Frage nach einem den Regelungsfunktionen der Ausschüsse und den Grundsätzen des exekutiven Föderalismus, dem Subsidiaritätsprinzips und den Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten entsprechenden Verwaltungsverfahrensrecht sind nicht delegierbar. Allerdings geht der Antrag eben davon aus, daß theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen für eine adäquate "Verrechtlichung" der Ausschußverfahren unverzichtbar ist.

- Die vermutete Sachhaltigkeit der Ausschußarbeit vor allem bei der Risikobewertung sollte auf ihre Voraussetzungen hin geprüft werden. Hieran könnten sich Vorschläge über rechtlich bindende Verfahrensvorschriften der Ausschüsse anschließen (Bestellungsverfahren beratender Ausschüsse; Protokollierung von Meinungsunterschieden und Begründungen; Veröffentlichung von Stellungnahmen).

- Wegen der normativen Implikationen von Ausschußentscheidungen gerade bei der Risikobewertung sind Vorstellungen zur politischen Verantwortlichkeit der Ausschußarbeit, zu ihrer rechtlichen Kontrolle und zum individuellen Rechtsschutz Betroffener zu entwickeln.
- Die Untersuchung der Ausschußarbeit soll auch zur Klärung der Frage beitragen, ob eine Ausweitung von Beteiligungsrechten auf europäischer Ebene den nationalen Vorbildern entsprechend zur Legitimation der Entscheidungsfindung wirksam beitragen kann.

bb) Instrumente

Daß eine genaue Beschreibung der Funktionsweise der Ausschüsse angesichts des defizitären Wissens- und Forschungsstandes an sich schon einen Informationswert hätte, wurde betont (o. II 3 e und 6 b). Das Projekt soll aber hierüber hinausführen.[182]

(1) *Text- und Aktenanalysen*

Richtlinien und Verordnungen, Vorschläge, Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich. Von der Zugänglichkeit der Tagesordnungen, Protokollen, aber auch Begründungen für die Positionenen zumindest der wissenschaftlichen Aus-

182 Der Verfasser dieses Antrags ist Jurist. Selbstverständlich habe ich Gespräche über die Methode der empirischen Untersucherungsanteile geführt, besonders mit Dr. Thomas Roethe. In solchen Gesprächen lassen sich die empirischen und theoretischen Fragestellungen dieses Projekts jedoch immer nur mit einer begrenzten Intensität erörtern. Die weitere Präzisierung der empirischen Vorgehensweise muß m.a.W. in der ersten Phase der Durchführung des Projekts in der Kooperation mit einem einschlägig qualifizierten Sozialwissenschaftler geschehen.

schüsse kann ausgegangen werden (vgl. VI (3)). Gefragt werden soll insbes.:

- in welchem normativen Rahmen Ausschüsse tätig werden und wie diese Grundlagen von den Ausschüssen verstanden werden; wie die normativen Grundlagen weiterentwickelt, warum neue Kriterien gebraucht und gefunden werden (welche Dynamik Kodifizierungen entfalten);
- wie der Rückgriff auf verfestigte Kriterien angesichts neuer Entscheidungssituationen genutzt und wie eine Revision von Entscheidungskriterien dokumentiert wird (wie zwischen Kontinuität und Veränderung vermittelt wird);
- welche strukturellen Notwendigkeiten die Transformation des ursprünglichen Sinngehalts einer Festlegung bestimmen; wie Entscheidungen aus Handlungsproblemen und deren Wahrnehmung generiert werden;
- wie sich insbesondere Festlegungen auf eine bestimmte "Sicherheitsphilosphie" bei der Beurteilung von Lebensmitteln und der Normung ergeben.

(2) *Experteninterviews*

und Interviews von Ausschußmitgliedern sollten vielfältig (für sämtliche oben genannten Hyothesen) eingesetzt werden, namentlich für:

- die Ermittlung der Grundlagen und des Gehaltes von Konsensen;
- die (möglicherweise kontroverse) Evaluation der Ausschußarbeit in qualitativer Hinsicht aus den Perspektiven europäischer und nationaler Akteure (z.B. den Vertretern der Kommission, den Repräsentanten der Mitgliedstaaten und den Experten in den unterschied-

lichen Ausschußtypen, nicht unmittelbar Beteiligen in den Mitgliedstaaten);

- die Durchsetzungschancen abweichender Expertenmeinungen, "schwacher" Organisationen, "kleiner" Länder;
- die Ermittlung offener oder latenter wirtschaftlicher Interessengegensätze;

zur Fundierung eigener rechtlicher Bewertungen.

(3) *Die teilnehmende Bebachtung an*

und Protokollierung von Ausschußsitzungen ist für das Gelingen des Projekts von entscheidender Bedeutung. Insoweit geht es insbesondere (vgl. schon II 6 b) um:

- die Rekonstruktion argumentativer Konflikte, die den Problemgehalt von Entscheidungen klären soll;
- die epistemischen Prozesse der Problembearbeitung (nach Kulturen, Know-how, Begründungszwängen);
- die Evaluation von Konsensbildungen (Elemente von Rücksichtnahmen auf besondere Anliegen eines Mitgliedstaates und des Bargaining);
- das Entscheidungs-Management der von der Kommission gestellten Ausschußvorsitzenden
- die Rolle der Wissenschaft als von Rücksichten freier, aber gleichwohl entscheidungsbelasteter Akteur;
- Evaluationen der normativen Qualität von Entscheidungen einschließlich des Umgangs mit ungeklärten Fragen, der Bereitschaft zur Integration neuen Wissens und der Zukunftsoffenheit der Ausschußpraxis;
- Die Auszeichnung der normativen Wertigkeit ("Objektivität") eines Wissenschaft, Verwaltungen, Verbände einschließenden Konsenses.

III. Erwartete Ergebnisse

Die zentralen rechtswissenschaftlichen Fragestellungen wurden oben zu I 4 e und 5 b aa) zusammengefaßt: Das Projekt soll Kriterien für die rechtliche "Verfassung" der durch das europäische Ausschußwesen wahrgenommenen Regelungsfunktionen im Bereich der Sozialregulierung erarbeiten. Dies soll allerdings (wie unter I 7 näher dargestellt) in Verbindung mit theoretischen Analysen und empirischen Untersuchungen geschehen. Darüber hinaus sollte das Projekt für die Praxis in den untersuchten Feldern, aber auch für die sozialwissenschaftliche Europaforschung interessante Aufschlüsse erbringen:

(1) Bei den empirischen Untersuchungen zur Komitologie geht der Antrag davon aus, daß von der Verbindlichkeit des Sachziels der Verwirklichung des Binnenmarktes, von den rechtlich verbindlichen Vorgaben für Ausschußentscheidungen und von der institutionell begründeten Neutralität der Kommission eine Argumentationsdisziplin ausgeht, die alle Beteiligten dazu bringt, sich in den Ausschußerörterungen auf die Vermittlung des Binnenmarktziels mit berechtigten Sicherheitsbelangen zu konzentrieren. Dies bedeutet nicht, daß partikulare wirtschaftliche Interessen, Unterschiede in den Wissenschafts- und Ingenieurstraditionen und politische Meinungsverschiedenheiten keine Rolle spielten. Die Differenz zwischen der Komitologie im Lebensmittelbereich und im Bereich der technischen Güter deutet darauf hin, daß die Europäisierung von Risikodiskursen und deren Ausdifferenzierung im Lebensmittelbereich weiter vorangekommen ist als bei der technischen Normung.

(2) Für die Diskussion um Risikobewertungsverfahren sollte das Projekt Aufschlüsse über die Möglichkeiten zur Vermittlung zwischen unterschiedlichen kulturellen Traditionen, zu den spezifischen Chancen und Schwierigkeiten einer Entscheidung über Risikofragen in internationalen Gremien erbringen. Es könnte sein, daß gerade die Internationalisierung von Beratungsgremien zur Berücksichtigung divergierender Auffassungen beiträgt.

(3) Für die politikwissenschaftliche Europadiskussion dürfte die Untersuchung der Problemlösungsfähigkeiten und der Vermittlungsfunktionen der Komitologie deshalb von Interesse sein, weil sie die Frage betrifft, wie weitgehend wirtschaftliche Interessen, administrative Praktiken und auch die Interessen gesellschaftlicher Akteure bereits auf europäischer Ebene aggregierbar sind.

(4) Die politikwissenschaftliche Frage nach der "political accountability" der europäischen Risikoregulierung überschneidet sich mit den rechtswissenschaftlichen Problemen ihrer "Verfassung". Diese Frage wird hier als europarechtliche Problematik behandelt, also auf die besonderen Bedingungen der durch das Gemeinschaftsrecht konstituierten nationalstaaatlichen Bindungen an die Offenheit der Produktmärkte einerseits und die für die Gemeinschaft wie Mitgliedstaaten geltenden Kooperationsgebote andererseits bezogen. Insoweit soll das Projekt zur Klärung der Verankerung der Sozialregulierung in der Rechtsverfassung Europas beitragen, rechtspraktische Optionen im Rahmen der derzeitigen Rechtslage erörtern, aber auch zu den eher konzeptionell-rechtspolitischen Debatten um die Strategien der

europäischen Sozialregulierung Stellungnahmen entwickeln.

IV. Durchführungsplan

(1) In der Einarbeitungsphase sollen die Beteiligten sich in die rechtlichen und interdisziplinären Fragestellungen des Projekts einarbeiten. Die Untersuchungsfelder (Ausschüsse und Organisationen) sind abzugrenzehn, die Hypothesen des Projekt auf der Grundlage von Textanalysen und erster Interviews weiter zu präzisieren, die empirischen Untersuchungen vorzubereiten. (Zur Zusammenarbeit mit dem Projekt Risikotransparenz und dem Graduiertenkolleg "Risikoregulierung und Privatrechtssystem" vgl. oben VII).

(2) Nach etwa einem halben Jahr sollten erste Arbeitspapiere zu den rechtlichen Fragestellungen und zu den empirisch zu untersuchunden Fragen entstehen und auf einem Workshop mit Praktikern aus den beiden Untersuchungsfeldern zur Diskussion gestellt werden.

(3) Auf dieser Grundlagen sollen dann detaillierte Interviewleitfäden erarbeitet werden, die Interviewpartner innerhalb und außerhalb der Ausschüsse festgelegt werden. Die Protokollierung von Ausschußsitzungen und deren Auswertung wird einen zweiten Schwerpunkt dieses Arbeitsabschnitts bilden. Die empirischen Unterschungsergebnisse müssen auf die theoretischen und die rechtlichen Fragestellungen des Projekts zurückbezogen werden. Im übrigen ist angesichts der ungebrochenen Dynamik des Gemeinschaftsrechts und des wachsenden Interesses von Sozialwissenschaftlern (Ökonomen, Politologen und Soziologen) an der Integrationsproblematik damit zu rechnen, daß sich interessierte Kooperationspartner finden und auch Un-

tersuchungen zu benachbarten Themen auswerten werden können.

(4) Wenn für die zu (3) skizzierten Arbeitsschritte ein Zeitraum von 1 Jahr veranschlagt wird, bleibt noch ein ganzes Jahr für die systematische Auswertungsphase: die theoretischen Fragestellungen und ihre "Übersetzung" in die rechtswissenschaftlichen Problemstellungen. Es sollte auch gewährleiset sein, daß den beteiligten Mitarbeitern eigene Entfaltungschancen bleiben (z.B. eine rechtswissenschaftliche Monographie über die Rechtsverfassung der Risikobewertung im Lebensmittelbereich und/oder bei der technischen Normung; eine sozialwissenschaftliche Untersuchung zur Funktionsweise von Expertengremien in den normativ und institutionell vorstrukturierten Kontexten der Europäisierung von Risikobewertungsentscheidungen). Jedenfalls sollte aber ein interdisziplinär angelegter und von allen Beteiligten gemeinsam verantworteter Projektbericht die Forschungsergebnisse vorstellen.

V. Literatur

Bach, A. (1992) Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht, Tübingen.

Bach, M. (1992a), Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Zeitschrift für Soziologie 21, 16-30.

Bach, M. (1992b), Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft: vom Zweckverband zum technokratischen Regime? Ms. Konstanz (Beitrag zum 26. Deutschen Soziologentag in Düsseldorf).

Bach, M. (1993), Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung: Tendenzen der europäischen Staatswerdung, ZRSoz 14, 223-242.

Berg, W. (1993), Die Problematik der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, dargestellt am Beispiel der "Novel Food"-Verordnung, in: R. Streinz (Hrsg.), "Novel Food". Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Anwendung biotechnologischer Verfahren bei der Lebensmittelherstellung, Bayreuth 1993, 107-123.

Berghaus, H. (1988), Die Rolle des Ständigen EG-Ausschusses "Normen und Technische Vorschriften", DIN-Mitteilungen 67, 532 ff.

Berlin, D. (1987), Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes, in: D. Berlin/ C. Boutenbourg/ S. Page/ S. Cassese, Maastricht: European Institute of Public Administration, 21 ff.

Bertram, Ch. (1967-1968), Decision-Making in the E.E.C.: The Management Committee Procedure, CMLR 5, 346-264.

Bieber, R. (1992), Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen: Ein Beitrag zur Theorie der inner- und interorganschaftlichen Rechtssetzung in der Europäischen Gemeinschaft, im Staatsrecht und Völkerrecht, Baden-Baden.

Boehling, H. (1991), Europa 1992 - Auswirkungen auf die internationale Normung, DIN-Mitteilungen 70, 218-222.

Bohnsack, U. (1992), Lebensmittel, in: Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), 75 Jahre DIN. 1917 bis 1992, Berlin-Köln: 59 ff.

Bozian, R. (1990), Konsens über den Stand und die Regeln der Technik als europäische Aufgabe, in: J. Nötzold (Hrsg.), Europa im Wandel. Entwicklungstendenzen nach der Ära des Ost-West-Konfliktes, Baden-Baden 1990, 139 ff.

Bradley, K.St.C. (1992), Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly, Common Market Law Review 29, 693-721.

Breuer, R. (1989), Die internationale Orientierung von Umwelt- und Technikstandards im deutschen und europäischen Recht, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 9, 43-116.

Breulmann, G. (1993), Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin.

Bruha, Th. (1986), Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Deregulierung durch "Neue Strategie"? ZaöRV 46, 1 ff.

Cassese, S. (1991), La Costituzione Europea, Quaderni cosituzionali, 487-508.

Dehousse, R./ Ch. Joerges/ G. Majone/ F. Snyder, Europe After 1992: New Regulatory Strategies, EUI Working Paper Law 92/31, San Domenico di Fiesole/FI 1992.

Denninger, E. (1990), Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, Baden-Baden.

DIN (1989), Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), Referatensammlung Europäischer Binnenmarkt 1992 - EG-Richtlinien und Maschinensicherheit, Berlin-Köln.

DIN (1991), Stellungnahme des DIN zum Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der Europäischen Normung, DIN-Mitteilungen 70, 265-268.

Douglas, M./ Wildavsky, A. (1982), Risk and Culture, Berekely-Los Angeles.

Due, O. (1992), Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue in der Europäischen Gemeinschaft nach der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs, Bonn: Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht. Vorträge und Berichte Nr. 9.

Ehlermann, C.D. (1988), Compétences déxécution conférées à la Commission - La nouvelle décision cadre du Conseil, Revue du Marché Commun No. 316, 232-239.

Eichener, V. (1993), Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization, EUI Working Papers SPS 92/28, San Domenico di Fiesole/FI.

Eichener, V./ Heinze, R.G./ Voelzkow, H., Die Harmonisierung technischer Normen in der Europäischen Gemeinschaft, Probleme und Perspektiven, in: U. v. Alemann/ R.G. Heinze/ B. Hombach (Hrsg.), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990, 618 ff.

Eichener, V./ Voelzkow, H. (1991), Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung, Dortmund.

Elhauge, E.R. (1991), The Scope of Antitrust Process, 104 Harvard Law Review, 667-747.

Falke, J. (1991), Technische Normung in Europa: Zieht sich der Staat wirklich zurück?, in: G. Winter (Hrsg.), Die Europäischen Gemeinschaften und das Öffentliche, ZERP-DP 7/91, 79-125.

Furrer, A. (1993), Die Sperrwirkung des sekundärrechtlichen Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Rechtsordnungen, Diss. jur. St. Gallen.

Giebeler, R. (1991), Verfahren und Maßstäbe bei der Setzung von Umweltstandards, Berlin.

Gillespie, B./ D. Eva/ R. Johnston (1979), Carcenogenic Risk Assessment in the United States and Great Britain: The Case of Aldrin/Dildrin, Social Studies of Science 9, 265-302.

Gorny, D. (1992), Die rechtliche Bedeutung der Normenreihe EN 45.001 ff., ZLR 4, 369 ff.

Gorny, D. (1993), EG-Richtlinie über Lebensmittelhygiene (93/43/EWG), ZLR 6, 567-586.

Gouldner, A. W. (1957-58), Cosmopolitans and Locals: Towards an Analysis of Latent Social Roles, I und II, Administrative Science Quarterly, 281-306; 444-480.

Grabitz, E. (1990), (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München.

Greenwood, T. (1984), Konowlege and Discretion in Government Regulation, New York-Philadelphia.

Grote, J. (1990), Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien: Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 4, 227-254.

Grote, J. (1992), Diseconomies in Space: Traditional Sectoral Policies of the EC, the European Technology Community and their Effects on Regional Disparities, Ms. Europäisches Hochschulinstitut Florenz, 1992.

Hanf, K./ F. Scharpf (1977), Interorganizational Policy-making, London.

Heclo, M.M. (1980), Issue Networks and the Administrative Establishment, in: A. Krieg (ed.), The New American Political System, 3rd. ed., Washington, D.C.

High Level Group, (1992) Report to the EEC-Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market, the Internal Market after 1992. Meeting the Challenge [SEK (92), 2277].

Hilf, M. (1982), Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, Berlin-Heidelberg-New York.

Hood, Ch. (1991), Concepts of Control over Public Bureaucracies: `Comptroland `Interpolable Balance', in: F.-X. Kaufmann (ed.), The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning, Berlin-New York 1991, 347-366.

House of Lords (1986-87), Select Committee on the European Communities. Session 1986-67, 3rd Report (HL 38), Delegation of Powers to the Commission, London.

Hufen, F. (1993), Kooperation von Behörden und Unternehmen im Lebensmittelrecht. Neue Instrumente des Verwaltungsrechts, insbesondere: Akkreditierung, Zertifizierung, Betriebsbeauftragte und kooperative Qualitätssicherung, ZLR 3, 233-249.

IEP (1989), Institut für Europäische Politik, "Comitology" - Characteristics, Performances and Options. Research Project under Contract by the EC-Commission. Preliminary Final Report, Bonn.

Joerges, Ch. (1990), Paradoxes of Deregulatory Strategies at Community Level: The Exemple of Product Safety Policy, in: G. Majone (Hrsg.), Deregulation or Re-Regulation?

Regulatory Reform in Europe and in the United States, London-New York, 176-197.

Joerges, Ch. (1991a), Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik, in: R. Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen einer Politischen Union, Baden-Baden, 225-268.

Joerges, Ch. (1991b), Die Europäisierung des Rechts und die rechtliche Kontrolle von Risiken, KritV 74, 416-434.

Joerges, Ch. (1993a), Soziale Rechte und regulative Politik in der Europäischen Gemeinschaft, SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), "Besser Leben mit Europa? Chancen einer europäischen Verfassung". Texte der Anhörung am 27.05.1993 in Bonn, Bonn, 24-28 und Anhang 4, 1-17.

Joerges, Ch. (1993b), Wirtschaftsrecht, Nationalstaat und der der Vertrag von Masstricht, Leviathan 21 (1993), 493-516.

Joerges, Ch. (1994a), Legitimationsprobleme des Europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht, in: G. Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden (im Erscheinen).

Joerges, Ch. (1994b), Rationalisierungsprozesse im Recht der Produktsicherheit: Öffentliches Recht und Privatrecht unter dem Einfluß der Europäischen Integration, Jb. des Umwelt- und Technikrechts 1994 (im Erscheinen).

Joerges, Ch./ Falke, J. (1991), Die Normung von Konsumgütern und der Richtlinienentwurf über die allgemeine Produktsicherheit, in: P.-Ch. Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt, Baden-Baden, 159-202.

Joerges, Ch./ J. Falke/ H.-W. Micklitz/ G. Brüggemeier (1988), Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden.

Kenis, P./Schneider, V. (1991), Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Tool-Box, in: Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.) (1991), Policy Networks. Empirical Evidents and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M., 25-59.

Keohane, R.O./ Hoffmann, St. (1990), Conclusions: Community politics and institutional change, in: W. Wallace (Hrsg.), The Dynamics of European Integration, London-New York, 276-300.

Kirchhof, P. (1992), Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: J. Isensee/ P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg, 855-887.

Kirchhof, P. (1991), Deutsches Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, EuR 1991. Beiheft 1, 11-25.

Klösters, A. (1994), Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, Köln-Berlin-Bonn-München.

Köhler, B.M./Steidl, T. (1992), Gesellschaftliche Regulierung nahrungsbezogener Gesundheitsrisiken - Die Konservierungstechnik Bestrahlung von Lebensmitteln, Wissenschaftszentrum Berlin, P. 92-212.

Kommission der EG (1985a), Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310 endg. v. 14.6.1985.

Kommission der EG (1985b), Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Vollendung des Binnenmarkts: das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht, KOM (85) 603 endg. v. 8.11.1985.

Kommission der EG (1986a), Comités, Committees, Ausschüsse, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen.

Kommission der EG (1986b), Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse, die der Kommission übertragen werden v. 3.3.1986, ABl. C 70/1986, 6.

Kommission der EG (1989), Globales Konzept für Zertifizierung und Prüfwesen. Instrument zur Gewährleistung der Qualität bei Industrieerzeugnissen, ABl. C 267/1989, 3.

Kommission der EG (1990a), Grünbuch - Normung - KOM (90), 456 endg. (ABl. C 20/1991, 1).

Kommission der EG (1990b), Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach, Com. (90), 556 final of 16. 11.1990.

Kommission der EG (1991a), Erläuternde Mitteilungen der Kommission über die Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln, ABl. C 270/1991, 2.

Kommission der EG (1991b), Mitteilung der Kommission über Normung in der Europäischen Gemeinschaft, KOM (91) 521 eng. v. 16.12.1991.

Kommission der EG (1991c), Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Anbringung und Verwendung des CE-Zeichens auf Industrieerzeugnissen, KOM (91) 145, endg. v. 17.5.1991, geändert gem. KOM (92), 293 endg., Abl. C 195/1992, 11.

Kommission der EG (1992a), Überprüfter Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Annahme eines spezifischen Programmes für Forschung und technologische Entwicklung im Bereich der Prüf- und Meßverfahren (1990-1994), KOM (92) 102 endg. v. 24.3.1992.

Kommission der EG (1992b), Zweites Symposium über Lebensmittelkontrolle, Luxemburg.

Kommission der EG (1993a), On a strategic programme on the internal market. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (93) 256 final of 2 June 1993.

Kommission der EG (1993b), Ein offener Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen, ABl. C 63/1993, 2.

Kommission der EG (1993c), Eine verstärkte Transparenz bei der Arbeit der Kommission, ABl. C 63/1993, 8.

Ladeur, K.-H. (1993), Von der Verwaltungshierarchie zum admnistrativen Netzwerk?, Die Verwaltung 10, 137-165.

Lauwars, R.H. (1988), The "Model Directive" on Technical Harmonization, in: R. Bieber /R. Dehousse/ J. Pinder/ J.H.H. Weiler (Hrsg.), 1992: One European Market? Baden-Baden, 151-173.

Lenaerts, K. (1991), Some Reflexions on the Separation of Powers in the European Community, CLMR 28, 11-35.

Lenaerts, K. (1992), Regulating the Regulatory Process: Delegation of Powers in the European Community, Typoskript Universität Leuven.

Lepsius, R.M. (1991), Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: R. Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine politische Union, Baden-Baden, 19-40.

Lindemann, H.-H./ Delfs, S. (1993), Vollzug des Europäischen Umweltrechts, ZUR 6, 256-263.

Lübbe-Wolff, G. (1991), Verfassungsrechtliche Fragen der Normsetzung und Normkonkretisierung im Umweltrecht, Zeitschrift für Gesetzgebung, 219 ff.

Majone, G. (1989a), Regulating Europe: Problems and Prospects, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 3, 159-177.

Majone, G. (1989b), Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, New Haven-London.

Majone, G. (1991), Cross-National Ressources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States, Journal of Public Policy 11, 79-106.

Majone, G. (1993a), The European Community Between Social Policy and Social Regulation, Journal of Common Market Studies 31, 153-150.

Majone, G. (1993b), Deregulation or Re-Regulation? Policymaking in the European Community Since the Single Act, EUI Working Paper SPS No. 93/2.

Majone, G. (1993c), Controlling Regulatory Bureaucracies: Lessons from the American Experience, Fs. Renate Mayntz (im Erscheinen).

Majone, G. (1993d), The European Community: An "Independent Fourth Branch of Government"?, EUI Working Paper SPS No. 93/9.

Majone, G. (1994), Independence v. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe, Typoskript EHI.

Mashaw, J.L./ Rose-Ackerman, S. (1984), Federalism and Regulation, in: The Urban Institute, The Reagen Regulatory Strategy, Washington, D.C. 1984, 111 ff.

Mayntz, R. (1991), Modernization and the Logic of Inter-organisational Networks, MPIFG Discussion Paper 91/8, Köln.

Meier, G. (1992), Zur Zertifizierung von Qualitäts-sicherungssystemen nach ISO DIN 9000 ff. in der Lebensmittelwirtschaft, ZLR 3, 129-138.

Meng, W. (1988), Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die "Comitologie", 48 ZaöRV, 208 ff.

Milgram, P./ Roberts, J. (1992), Economics, Organization and Management, Stanford.

Moravcisik, A. (1991), Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community, International Organization 45, 19 ff.

Petersmann, E.-U. (1993), Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz in EWG und EWR, Außenwirtschaft 48, 95-128.

Petrick, K. (1993) (Hrsg.), Qualitätssicherung und Zertifizierung im europäischen Binnenmarkt, Berlin-Köln.

Pipkorn, J. (1992), Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch Personalkörperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Bericht Europäische Gemeinschaften in: Ch. Starck (Hrsg.), Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch Personalkörperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Baden-Baden, 227-269.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1969a); Entschließung des Rates vom 28.5.1969 über ein Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit Lebensmitteln, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben, ABl. C 76/1969, 5.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1969b); Entschließung des Rates vom 28.5.1969 über die gegenseitige Anerkennung der Kontrollen, ABl. C 76/1969, 7.

Rehbinder, E./ Stewart, R. (1985), Environmental Protection Policy. Integration Through Law, Bd.2, Berlin-New York.

Reich, N. (1987), Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden.

Röhling, E. (1972), Überbetriebliche technische Normen als nichttarifäre Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt, Köln-Berlin-Bonn-München.

Salter, L. (1988), Mandated Science. Science and Scientists in the Making of Standards, Dordrecht.

Sartori, G. (1975), Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majority and by Committees, Government and Opposition 10, 131-158.

Scharpf, F.W. (1993a), Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, MPFIG Discussion Paper 93/1, Köln.

Scharpf, F.W. (1993b), Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, MPFIG 1993/9, Köln.

Schießl, M. (1994), EG-kartellrechtliche Anforderungen an die europäischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI, Typoskript Bremen (Graduiertenkolleg "Risikoregulierung und Privatrechtssystem").

Schmidt-Aßmann, E., (1993), Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, Fs. Peter Lerche, München, 513-527.

Schmitt von Sydow, H.(1980), Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - die Kommission, Baden-Baden

Schwarze, J. (1988), Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Bd. I und Bd. II, Baden-Baden.

SECO (Secrétariat Européen de Coordination pour la Normalisation) (1992), Annual Report 1991. Consumer Participation in the Standardisation Process (STD/20/92).

Shapiro, M. (1968), The Supreme Court and Administrative Agencies, New York-London.

Shapiro, M. (1988), Who Guards the Guardians?, Athens, Ga.

Shrader-Frechette, K.S. (1991), Risk and Rationality, Berkeley-Los Angeles-Oxford.

Sidjanski, D. (1989), Communautés européennes 1992: gouvernement de comités?, Pouvoirs 71 ff.

Siebert, H. (1990), Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Zentralisierung oder Dezentralisierung, Kiel, (Institute of World Economics) Working Paper No. 429.

Siedentopf, A./ Hauschild, Ch. (1990), Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, DÖV 43, 445-455.

Simson, W. v./Schwarze, J. (1992), Europäische Integration und Grundgesetz. Maastricht und die Folgen für das deutsche Verfassungsrecht, Berlin-New York.

Snyder, F. (1993), The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Technics, Modern Law Review 56, 19-54.

Steindorff, E. (1990), Grenzen der EG-Kompetenzen, Heidelberg.

Steindorff, E. (1992), Quo vadis Europa? Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V., Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft (FIW-Schriftenreihe, Heft 148), Köln-Berlin-Bonn-München, 11-86.

Strauss, P.L. (1984), The Place of Agencies in Government: Seperation of Powers and the Fourth Branch, Harv. L. Rev. 84, 573-669.

Streeck, W./ Schmitter, Ph. C. (1991), From National Corperatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, Politics and Society 19, 133-164.

Streinz, R. (1992), Entwicklung und Stand der Herstellung des Binnenmarktes im Bereich des Lebensmittelrechts, ZLR, 233-272.

Streinz, R. (1993) (Hrsg.), "Novel Food". Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Anwendung biotechnologischer Verfahren bei der Lebensmittelherstellung, Bayreuth.

Streinz, R./ Leible, St. (1992), Novel Foods. Zum Entwurf der EG-Kommission für eine Verordnung des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, European Food Law Review 99-125.

Temple Lang, J. (1990), Community Constitutional Law: Art. 5 EEC-Treaty, Common Market Law Review 27, 645-681.

Teubner, G. (199), Beyond Contract and Organization?, in: Ch. Joerges (ed.), Franchising and the Law: Theoretical and Comparative Approaches in Europe and the United States, Baden-Baden, 105-132.

van den Daele, W. (1993), Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit: Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik, PVS 34, 219-248.

Volkmann, D. (1991), Europäische Aktivitäten auf dem Gebiet der Zertifizierung. Anforderung an die Vermarktung der Produkte, DIN-Mitteilungen 70, 209-213.

Weiler, J.H.H. (1991), The Transformation of Europe, Yale Law Journal 100, 2403-2483.

Welsch, N. (1992), Entwicklung und Stand der Herstellung des Binnenmarktes im Bereich des Lebensmittelrechts - aktueller Sachstandsbericht -, ZLR, 273-304.

Wessels, W. (1990), Administrative interaction, in: W. Wallace (Hrsg.), The Dynamics of European Integration, London-New York, 229-241.

Wildavsky, A. (1988), Searching for Safety, New Brunswick, N.J.

Zuleeg, M. (1990), Rechtsstaatliche Rahmenbedingungen des Binnenmarktes Europa aus Gemeinschaftssicht, in: Bittburger Gespräche. Jahrbuch, München, 13-27.