
Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit

Benedikt Scheel*

Inhalt

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Einleitung | 522 |
| II. | Die Entwicklung der Komitologie bis zum Jahre 1999 | 523 |
| 1. | Die Entstehungs- und Konsolidierungsphase der Komitologie | 523 |
| 2. | Erster „Modalitäten-Beschluss“ von 1987 | 525 |
| 3. | Zweiter „Modalitäten-Beschluss“ von 1999 | 526 |
| III. | Der „neue“ gemeinschaftliche Rechtsrahmen | 529 |
| 1. | Änderungsvorschläge der Kommission von 2002 und 2004 | 529 |
| 2. | Das „Paket“ vom 17. Juli 2006 | 531 |
| 3. | Zusammenfassung und kritische Würdigung | 533 |
| IV. | Ausblick: Komitologie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents | 534 |
| V. | Komitologie und Demokratie – Ein Exkurs in die Politologie | 536 |
| 1. | Das Demokratieprinzip in Europa | 536 |
| 2. | Demokratie im europäischen Organisationsgefüge | 537 |
| 3. | Demokratie im Spannungsfeld der Komitologie | 539 |
| a) | Expertokratische Elitenherrschaft | 540 |
| b) | Die Idee der deliberativen Demokratie | 540 |
| 4. | Kritische Würdigung | 541 |
| VI. | Schlussbemerkungen und Ausblick | 542 |
| VII. | Annex: Beschluss 2006/512/EG und konsolidierter Komitologiebeschluss 1999/468/EG | 544 |

* Benedikt Scheel LL.M., wissenschaftliche Hilfskraft, Professur Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, an der Universität Lüneburg (Prof. Dr. Dr. h.c. Schomerus). Ganz besonderer Dank gilt Herrn Laurent Lütge vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für zahlreiche, fruchtbare Diskussionen zur Erstellung der Arbeit.

I. Einleitung

Ein Spezifikum im europäischen Organisationsgefüge ist ein breit ausgebautes Ausschusswesen.¹ Bekanntlich wird im Jargon der Europäischen Gemeinschaft für diese Ausschüsse der Begriff der „Komitologie“ – abgeleitet vom französischen Begriff „comité“² – verwendet.³ Die Komitologieausschüsse setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission, der als Vorsitzender handelt, zusammen.⁴ Ihnen untersteht die Kontrolle der Ausübung der gesetzlichen Exekutivkompetenzen, die der Kommission vom Rat übertragen wurden. Die Ausschüsse bilden dabei institutionalisierte Formen des Informationsaustausches und der Kommunikation: Über sie werden Wissensbestände und Erfahrungen aktiviert, die die EG-Instanzen angesichts beschränkter personeller Ressourcen nicht verfügbar halten können.⁵ Zudem ist es ihre Aufgabe, der täglichen intergouvernementalen Abstimmung ein Forum zu bieten. Die Ausschüsse sind zu großen Teilen sogenannte Beamtausschüsse, teilweise sogenannte Sachverständigenausschüsse oder aber aus beiden Bestandteilen gemischte Gremien. Mittlerweile existieren einige Hundert sogenannte „Komitologie-Ausschüsse“, die in vielen Politikbereichen die Exekutivbefugnisse der Kommission überwachen und damit maßgeblich einen Großteil dessen beeinflussen, was in der Öffentlichkeit als „europäische Politik“ wahrgenommen wird.

Dass das rechtlich zunächst wenig beachtete Ausschusswesen für die Europäische Verwaltung durchaus eine konstitutionelle Dimension besitzt, wird in jüngerer Zeit zutreffend erkannt. So lassen sich Grundfragen der Legitimation, der Transparenz und der Verantwortungsklarheit gerade an der Komitologie konkret aufzeigen.

Insbesondere vor dem Hintergrund eines neuen Beschlusses des Rates vom 17. Juli 2006 zur Umgestaltung des seit 1999 bestehenden Komitologiebeschlusses zeigt der vorliegende Aufsatz die Defizite der bisherigen Regelung auf und skizziert die grundlegenden Anforderungen der Neuordnung des Komitologieverfahrens. Das neue

¹ Grundlegend dazu *Joerges/Falke*, Das Ausschusswesen der Europäischen Union, 2000; *Töller*, Komitologie – Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der EU am Beispiel der Umweltpolitik, 2002.

² *Schmidt-Äßmann*, Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie, in: *Fs. Steinberger*, S. 1375 (1392); *Hummer/Obwexer*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/EGV Kommentar, Art. 202 EGV, Rdnr. 26; *Hahlen*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, EUV/EGV-Kommentar, Stand Dez. 2005, Band III, Art. 285 EGV, Rdnr. 55; *Haibach*, Komitologie nach Amsterdam – Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich, VerwArch 1998, S. 98 (99).

³ *Moreiro González*, Änderungen des normativen Rahmens der Komitologie, ZEuS 2003, S. 561 (563).

⁴ *Oppermann* spricht in diesem Zusammenhang von der „Keimzelle der EG-Rechtsakte“ in: ders., Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 5, Rdnr. 87.

⁵ *Schmidt-Äßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 17.

Verfahren wird dazu führen, dass in den Komitologiebeschluss aus dem Jahre 1999 ein neues Verfahren unter der Bezeichnung „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ aufgenommen wird. Dieses Kontrollverfahren wird dem Europäischen Parlament und dem Rat gleichermaßen das Recht geben, Durchführungsmaßnahmen der Komitologieausschüsse zu kontrollieren und gegebenenfalls abzulehnen. Im Vordergrund steht dabei die Diskussion um das Demokratiedefizit in der Europäischen Union. Es drängt sich die Frage auf, ob die aktuelle Komitologiereform die demokratische Legitimation der Ausschüsse verbessern wird. Ist die Reform also tatsächlich sinnvoll, um dem europäischen Demokratiedefizit ein Stück weit „Herr“ zu werden?

II. Die Entwicklung der Komitologie bis zum Jahre 1999

1. Die Entstehungs- und Konsolidierungsphase der Komitologie

Der Ursprung der Komitologie lässt sich bis zum Anfang der 60er Jahre des vorherigen Jahrhunderts zurückverfolgen,⁶ und zwar genauer in die Jahre 1961/1962, als die ersten gemeinsamen Marktorganisationen im Agrarbereich geschaffen wurden.⁷ Mit der Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik nahm das Ausmaß an Aufgaben und an technischem Wissen in der täglichen Arbeit der Mitgliedstaaten stark zu. Der Rat selbst sah sich indes personell und technisch außer Stande, um kurzfristig komplexe Beschlüsse zu fassen. Infolgedessen hielt er „Ausschau“ nach anderen Institutionen. Auf der rechtlichen Grundlage des damaligen Art. 155 Spiegelstrich 4 EWG-Vertrag⁸ kam als zuständiges Organ die Europäische Kommission in Betracht.⁹ Artikel 155 EWG-Vertrag sah explizit vor, dass die Kommission die Befugnisse ausüben dürfe, die ihr vom Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften übertragen würden. Der Rat wollte bei der Umsetzung der Beschlüsse jedoch nicht gänzlich die Kontrolle über die Aktionen der Kommission verlieren. Als intergouvernemental konzipiertes Organ fürchtete er, dass die dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtete supranationale Kommission zu sehr von seinen Vorstellungen abweichen könnte. Aus diesem Grunde führte er in der Verordnung vom April 1962 zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide¹⁰

⁶ *Hummer/Obwexer*, in: *Streinz*, (Fn. 2), Art. 202 EGV, Rdnr. 26; *Pollack*, Control Mechanism or Deliberative Democracy? – Two Images of Comitology, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 1-2, 125-155, S. 1 (2).

⁷ *Demmke/Haibach*, Die Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und in der Rechtsprechung des EuGH, DÖV 1997, S. 710.

⁸ Nunmehr Art. 211 Spiegelstrich 4 EGV.

⁹ *Mesenburg*, Erosion staatlicher Vollzugsbefugnisse im Gentechnikrecht, 2003, S. 65.

¹⁰ Genauer in Art. 25 der VO Nr. 19/62 v. 4.4.1962.

einen eigenen Ausschuss in Form eines sogenannten Verwaltungsausschusses ein. Die Verwaltungsausschüsse bestanden aus Vertretern der Mitgliedstaaten, deren Aufgabe es war, eine Stellungnahme zu einem Entwurf der Kommission hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen abzugeben. Das Verfahren garantierte sofortige Maßnahmen dort, wo sie gebraucht wurden, gab dem Rat aber zugleich die Möglichkeit, die Durchführungsbestimmungen der Kommission nachträglich zu ändern. Im Jahre 1968 wurden schließlich ein Allgemeines und ein Besonderes „Regelungsausschussverfahren“ ausgestaltet, das der Rat erstmals im Juni 1968 in zwei Verordnungen¹¹ aufnahm. Dieser Zeitpunkt kann als die „Geburtsstunde der Komitologie“ bezeichnet werden.

Im Laufe der Zeit wurde das Komitologieverfahren immer wieder kritisiert. Vornehmlich beanstandete das Europäische Parlament, dass der „institutionelle Kompromiss“ zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Regierungen aus zwei Gründen nicht rechtmässig sei: Zum Einen sei es durch die Intransparenz der Ausschüsse in seiner Aufgabe eingeschränkt, die Kommission zu kontrollieren und beanstandete, dass die Ausschüsse weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene demokratisch legitimiert seien. Zum Anderen kritisierte es die Entwicklung von Strukturen, die im EWG-Vertrag so nicht vorgesehen waren.¹² Damit sei das „institutionelle Gleichgewicht“ nicht gewährleistet. Infolgedessen ist der EuGH mit verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung von Komitologieausschüssen befasst worden. In der für den gesamten Bereich der Durchführung von Gemeinschaftsrecht und der Komitologie grundlegenden Entscheidung in der Rechtssache *Köster*¹³ aus dem Jahre 1970 stellte er die grundsätzliche Vereinbarkeit des Verwaltungsausschussverfahrens mit dem EWG-Vertrag fest.¹⁴ Er berief sich dabei auf das „allgemeine Rechtsetzungssystem des Vertrages“ und auf die „ständige Praxis der Gemeinschaftsorgane“.¹⁵ Beide würden gemäß den in allen Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsauffassungen zwischen den Maßnahmen, die ihre Grundlage unmittelbar im Vertrag selbst finden, und dem abgeleiteten Recht, das zur Durchführung dieser Maßnahme dienen soll, unterscheiden.¹⁶ Es genüge daher, wenn die „wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie“ durch die Grundverordnungen festgelegt werden, während die Durchführungsbestimmungen vom Rat selbst oder aufgrund einer Ermächtigung gemäß Art. 155 EWG-Vertrag von

¹¹ Namentlich in den Verordnungen vom 27.6.1968 Nrn. 802 und 803 über den Ursprung und den Zollwert der Waren.

¹² *Demmke/Haibach*, (Fn. 7), DÖV 1997, S. 710 (711).

¹³ EuGH, verb. Rs. C-25/70, Slg. 1970, 1161 (*Einfuhrstelle/Köster*).

¹⁴ *Demmke/Haibach*, (Fn.7), DÖV 1997, S. 710 (713).

¹⁵ *von Sydow*, in: Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2004, Band 4, Artikel 211 EGV, Rdnrn. 73 ff.; st. Rspr. seit EuGH, Rs. C-25/70, Slg. 1970, 1161, Rdnr. 6 ff. (*Einfuhrstelle/Köster*).

¹⁶ EuGH, Rs. C-25/70, Slg. 1970, 1161, Rdnr. 6 ff. (*Einfuhrstelle/Köster*).

der Kommission erlassen werden können. Erst im Jahre 1977 bekam der EuGH die Gelegenheit, sich mit der Zulässigkeit des Regelungsausschussverfahrens auseinanderzusetzen, und entschied auch dieses Mal, dass das „institutionelle Gleichgewicht“ durch das Komitologieverfahren nicht verletzt sei.¹⁷ Obwohl die Komitologiausschüsse bis in die Mitte der 80er Jahre nicht genau typisiert waren,¹⁸ galt die Komitologie als vertragskonform qualifiziert.

2. Erster „Modalitäten-Beschluss“ von 1987

Diese Situation änderte sich aber mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA).¹⁹ Nach Art. 145 UAbs. 3 EWG-Vertrag (Art. 202 UAbs. 3 EGV n.F.) überträgt nunmehr der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt (Grundsatz der sogenannten „Regeldelegation“²⁰); nur noch in spezifischen Fällen darf er sich vorbehalten, die Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben.²¹ Damit wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt.²² Als erster Akt seit dem Inkrafttreten der EEA erließ der Rat am 13. Juli 1987 den Beschluss 87/373/EWG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse,²³ womit er die Regeldelegation an spezielle Modalitäten knüpfte und damit die Komitologie in ein neues Regime überführte. Damit wurden die bereits früher entwickelten Verfahrenstypen auf eine verbindliche Grundlage gestellt. Der Rat wurde zwar in der Erklärung zu den Durchführungsbefugnissen der Kommission in der Schlussakte der EEA dazu aufgefordert, bevorzugt das die Kommission am wenigsten belastende Verfahren der Beratungsausschüsse einzusetzen, hierauf ging er aber in seinem Beschluss 87/373/EWG nicht ein und legte indes fünf verschiedene Ausschussverfahren fest.²⁴ Sowohl die Kom-

¹⁷ EuGH, Rs. C-5/77, Slg. 1977, 1578 (*Tedeschi/Denkavit*).

¹⁸ Sie verfügten bspw. über keine standardisierten Verfahrensordnungen und hatten keine geregelte finanzielle Ausstattung, dazu insbesondere *Hummer/Obwexer*, in: *Streinz*, (Fn. 2), Art. 202 EGV, Rdnr. 28.

¹⁹ *Moreiro González*, (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 561 (564); *Pollack*, (Fn. 6), S. 1 (3).

²⁰ *Allio*, The case for comitology reform: Efficiency, transparency, accountability, in: The European Policy Centre, Working Paper – The Europe We Need, 19.2.2003, S. 1 (6); *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1999, Art. 202 EGV, Rdnr. 5.

²¹ *Gerken/Holz/Schick*, Reform der Komitologie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Wirtschaftspolitik 2003, S. 662 (663).

²² Bis zum Inkrafttreten der EEA am 1.7.1987 war die Übertragung von Durchführungsbefugnissen die Ausnahme, seitdem ist dies der Regelfall.

²³ Beschluss des Rates 87/373/EWG v. 13.7.1987, ABl. Nr. L 197 v. 18.7.1987, S. 33.

²⁴ Verfahren I: „Beratender Ausschuss“; Verfahren II: „Verwaltungsausschuss“; Verfahren III: „Regelungsausschuss“ mit den Untervarianten „Allgemeines Regelungsausschuss-Verfahren“ („filet“) und „Besonderes Regelungsausschuss-Verfahren“ („contre filet“).

mission als auch das Europäische Parlament lehnten aber den vom Rat gefassten Komitologiebeschluss von 1987 ab.²⁵ Auch dessen komplizierte Regelungen wurden als zu wenig transparent und in zu geringem Maße demokratisch legitimiert angesehen. Das Europäische Parlament erhob obendrein Nichtigkeitsklage gegen den Komitologiebeschluss, welche allerdings vom EuGH wegen Unzulässigkeit abgewiesen wurde.²⁶

Durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 189 b EWGV (nunmehr Art. 251 EGV) mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 erhoffte sich das Parlament in manchen Bereichen die Rolle des gleichberechtigten Mitgesetzgebers.²⁷ Nach wie vor behielt bei der Übertragung von Exekutivbefugnissen auf die Kommission aber der Rat die alleinige Entscheidungsgewalt.²⁸ Um den Rat schließlich unter Druck zu setzen und Veränderungen bei der Komitologie herbeizuführen, blockierte das Europäische Parlament die Haushaltssätze für die Arbeit der Komitologieausschüsse und ließ eine inhaltlich unstrittige Vorlage des Rates²⁹ scheitern. Mit Mühe und Not wurde dieser umstrittene Verfahrensrahmen durch den Erlass des „Modus Vivendi“ von 1994³⁰ besänftigt. Darin vereinbarten Parlament, Rat und Kommission Informationsrechte für das Parlament und dessen Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, falls es der Meinung ist, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen die Ermächtigungen des Basisrechtsakts überschreiten. Dann ist die Kommission verpflichtet, ihren Vorschlag zu überprüfen.³¹ Die Grundsatzfrage, und zwar eine ernstzunehmende parlamentarische Kontrolle des gemeinsamen Handelns von Kommission und Rat bei der Setzung von Verordnungsrecht, wurde aber auch nicht durch den „Modus Vivendi“ gelöst.³²

3. Zweiter „Modalitäten-Beschluss“ von 1999

Nachdem der umstrittene Beschluss von 1987 zehn Jahre gültig war, kam es auch anlässlich der Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam im Oktober 1997 –

²⁵ Meng, Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse, ZaöRV 1988, S. 208 (220).

²⁶ EuGH, Rs. C-302/87, Slg. 1988, 5615, Rdnr. 29 (EP/Rat).

²⁷ Gerken/Holtz/Schick, (Fn. 21), Wirtschaftsdienst 2003, S. 662 (663).

²⁸ Hummer/Obwexer, in: Streinz, (Fn. 2), Art. 202, Rdnr. 40; Moreiro González, (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 561 (569).

²⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung des offenen Netzzugangs beim Sprachtelefondienst, von der Kommission am 28.8.1992 vorgelegt, ABl. Nr. C 263 v. 12.10.1992, S. 20.

³⁰ *Modus vivendi* v. 20.12.1994 zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission, ABl. Nr. C 102 v. 4.4.1996, S. 1.

³¹ Moreiro González, (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 561 (567).

³² Demmke/Haibach, (Fn. 7), DÖV 1997, S. 710 (712); Hummer/Obwexer, in: Streinz, (Fn. 2), Art. 202, Rdnr. 41.

obwohl es eines der Ziele der Regierungskonferenz gewesen war – zu keiner Neuregelung der Frage der Komitologie.³³ In einer der Schlussakte angefügten Erklärung³⁴ wurde die Kommission lediglich aufgefordert, bis spätestens Ende 1998 einen Vorschlag zur Änderung des Beschlusses von 1987 vorzulegen. Mit einer „neuen Entscheidung zur Komitologie“ vom 24. Juni 1998 wurde zwar stark vom Vorschlag der Kommission abgewichen,³⁵ das System der Komitologie aber beträchtlich vereinfacht. Auf der Grundlage dieses Vorschlags hat der Rat den alten Beschluss 87/373/EWG aufgehoben und durch seinen Beschluss 1999/468/EG³⁶ ersetzt. Die Neuerungen betreffen sowohl die Verfahrensarten als auch die Einbeziehung des Parlaments und stellen – zumindest teilweise – eine Reaktion auf die mitunter scharfe Kritik gegen das bestehende Komitologieverfahren dar.³⁷

Der Komitologiebeschluss von 1999 beinhaltet unter anderem eine erhebliche Verfahrenserleichterung, und zwar indem die bisherige Unterteilung der Verwaltungs- und Regelungsverfahren in je zwei Unterverfahren aufgegeben wurde. Seither gibt es lediglich ein Verwaltungs- und ein Regelungsverfahren. Mit der Einbeziehung von dem Beratungsverfahren hat sich also insgesamt die Zahl der Ausschussverfahren von 5 auf 3 verringert.³⁸ Als Reaktion auf den Vorwurf, dass die Kriterien der Verfahrenswahl völlig unklar seien bzw. die Entscheidung zur Wahl des Verfahrens im Ermessen des Gesetzgebers, also vornehmlich im Ermessen des Rates lag, enthält Art. 2 des Beschlusses Kriterien, an denen sich die Auswahl des Verfahrens orientieren soll.³⁹ Es handelt sich indes um sehr allgemein formulierte⁴⁰ und unverbindliche⁴¹ Kriterien, von denen obendrein Abweichungen zulässig sind. In diesem Sinne äußerte sich auch der EuGH in seiner Entscheidung vom 21. Januar 2003 über den konkreten Einsatz eines der Verfahren.⁴² Die wirkliche Reichweite der Kriterien werde durch die „institutionelle Dynamik“ festgelegt.

³³ Haibach, (Fn. 2), VerwArch 1998, S. 98.

³⁴ Vgl. Erklärung Nr. 31 zum Vertrag von Amsterdam (Erklärung zu dem Beschluss des Rates v. 13.7.1987).

³⁵ ABl. Nr. C 279 v. 8.9.1998, S. 5.

³⁶ Beschluss des Rates 1999/468/EG v. 28.6.1999, ABl. Nr. L 184 v. 17.7.1999, S. 23.

³⁷ Wie bereits angesprochen, wurde harsche Kritik seitens der Kommission und des Europäischen Parlaments vor allem an dem Verfahren, der Transparenz der Ausschüsse und deren demokratischer Legitimation geübt; vgl. hierzu auch von Sydow, in: Groeben/Schwarze, (Fn. 15), Art. 211 EGV, Rdnr. 82.

³⁸ Jacqué, in: Groeben/Schwarze, (Fn. 15), Art. 202 EGV, Rdnr. 35.

³⁹ Mensching, Der neue Komitologie-Beschluss des Rates, EuZW 2000, S. 268 (270).

⁴⁰ Siehe hierzu Art. 2 des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG, der die Wahl der Verfahrensmodalitäten regelt.

⁴¹ Siehe 5. Erwagungsgrund des Beschlusses des Rates 1999/468/EG; Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 2. Aufl. 2002, § 6, Rdnr. 375.

⁴² EuGH, Rs. C-378/00, Slg. 2003, I-937 (Kommission/Rat – „LIFE“).

Einer gerichtlichen Kontrolle unterliege nur ein möglicher Ermessensmissbrauch seitens des Rates bzw. des Rates und des Parlaments; der Rat ist insoweit an die in Art. 2 des Beschlusses bezeichneten Kriterien gebunden, als er Abweichungen von diesen Kriterien begründen muss.⁴³

Ferner betreffen die Änderungen auch die Einbeziehung des Parlaments in das Verfahren. Als problematisch wurde angesehen, dass bisher das Europäische Parlament auch bei Verfahren mit großer politischer Bedeutung, wie bspw. der BSE-Bekämpfung oder der Zulassung von gentechnisch verändertem Mais oder Soja, bloß „informell“ an den Verfahren beteiligt wurde.⁴⁴ Seit dem Komitologiebeschluss aus dem Jahre 1999 wird das Europäische Parlament im Sinne des Art. 7 Abs. 3 von der Kommission regelmäßig über die Arbeiten der Ausschüsse unterrichtet. Die oft verlangte tatsächliche Einbindung des Europäischen Parlaments in die Komitologieverfahren ist in Art. 8 des Beschlusses geregelt. Demgemäß ist die Mitwirkung allerdings auf solche Durchführungmaßnahmen beschränkt, die auf einem im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV erlassenen Basisrechtsakt beruhen. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments am Komitologieverfahren wurde somit durch den Beschluss 1999/468/EG verbessert.

Daneben wurde mit Einführung des Komitologie-Beschlusses von 1999 in dessen Art. 7 Abs. 4 das Transparenzgebot in die Komitologie integriert. Danach hat die Kommission eine Liste aller Komitologiaausschüsse im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften⁴⁵ und jährliche Berichte über die Tätigkeit der Ausschüsse⁴⁶ zu veröffentlichen. Artikel 7 Abs. 5 sieht ferner vor, dass die Kommission ein öffentlich zugängliches Verzeichnis erstellt, welches die bibliographischen Hinweise aller dem Europäischen Parlament gemäß den Komitologieverfahren übermittelten Dokumente enthält. Tatsächlich existiert dieses Register aber erst seit dem Jahre 2003. Die Europäische Kommission hat dem Register ein Dokumentenverzeichnis beigefügt. Auf diesem Wege können die dem Europäischen Parlament vorgelegten Dokumente gemäß der Transparenz-Verordnung (EG) 1049/2001 des Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Organe⁴⁷ der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

⁴³ *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union – Europarecht und Europapolitik, 6. Aufl. 2005, § 7, Rdnr. 29.

⁴⁴ *Streinz*, Europarecht, 7. Aufl. 2005, § 6, Rdnr. 526.

⁴⁵ ABl. Nr. C 225 v. 8.8.2000, S. 2.

⁴⁶ Vgl. die Berichte über die Tätigkeit der Ausschüsse aus den Jahren 2002, KOM (2003) 530 v. 8.9.2003, 2003, KOM (2004) 860 v. 7.1.2005, 2004, KOM (2005) 554 v. 10.11.2005 und 2005, KOM (2006) 446 v. 9.8.2006.

⁴⁷ ABl. 2001, Nr. L 145 v. 31.5.2001, S. 43.

III. Der „neue“ gemeinschaftliche Rechtsrahmen

Die Diskussionen über eine Reform der Komitologieverfahren sind bis heute noch nicht abgeschlossen. Um die zahlreichen Probleme im Bereich der Komitologie weitestgehend zu beseitigen und die Exekutivbefugnisse der Kommission neu zu ordnen, ist bereits ein reformiertes Komitologieverfahren im Entwurf des Verfassungsvertrages vorgesehen.⁴⁸ Aufgrund der ungewissen Vorlaufzeit bis zum Inkrafttreten einer Europäischen Verfassung scheint es aber zweckmäßig, den Beschluss 1999/468/EG des Rates auf der Grundlage des Art. 202 Gedankenstrich 3 EGV schon vorläufig bis zur Festlegung eines neuen Systems im neuen Verfassungsvertrag zu reformieren.⁴⁹ Bei dem neuen (geänderten) Ratsbeschluss sollten dabei die allgemeinen Ideen zur Verbesserung der Transparenz, der Effektivität und der Verantwortungsübernahme in der Europäischen Union aus dem Weißbuch „Europäisches Regieren“⁵⁰ aufgegriffen werden. Zu diesen Ideen gehört u.a. der Vorschlag, die Institutionen auf ihre wesentlichen Aufgaben auszurichten. Das Europäische Parlament und der Rat sollen sich verstärkt auf den Inhalt der Gemeinschaftspolitik konzentrieren, die Kommission übernimmt hingegen die Hauptverantwortung für die Durchführung auf europäischer Ebene.⁵¹ *In concreto* ist eine einfache Lösung anzustreben. Dem Europäischen Parlament und dem Rat soll es ermöglicht werden, die Maßnahmen anhand der politischen Leitlinien zu kontrollieren. Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass ohne eine Vertragsänderung auch eine Überarbeitung des Komitologie-Beschlusses nicht so umfassend sein kann wie vorgesehen, denn Art. 202 UAbs. 3 EGV legt fest, dass der Rat lediglich der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen kann.

1. Änderungsvorschläge der Kommission von 2002 und 2004

Im Dezember 2002 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für ein überarbeitetes Regelungsverfahren vor.⁵² Das Regelungsverfahren sollte aber nur geändert werden, soweit es zur Durchführung von Rechtsakten dient, die im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV verabschiedet wurden.⁵³ Insbesondere

⁴⁸ Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa in der am 29.10.2004 in Rom unterzeichneten und am 16.12.2004 im Amtsblatt der Europäischen Union (Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1-474) veröffentlichten Fassung, Art. I-36 (Delegierte Europäische Verordnungen) und Art. I-37 (Durchführungsrechtsakte).

⁴⁹ von Sydow, in: Groeben/Schwarze, (Fn. 15), Art. 211 EGV, Rdnr. 83.

⁵⁰ KOM (2001) 287 endg. v. 25.7.2001, ABl. Nr. C v. 12.10.2001, S. 1.

⁵¹ KOM (2001) 287 endg. v. 25.7.2001, ABl. Nr. C v. 12.10.2001, S. 26.

⁵² Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, KOM (2002) 719 endg., verabschiedet am 11.12.2002.

⁵³ Gerken/Holtz/Schick, (Fn. 21), Wirtschaftsdienst 2003, S. 662 (668).

in den Bereichen, in denen das Parlament gemäß Art. 251 EGV an der Rechtssetzung beteiligt ist, wird die Überprüfung des Ausschusswesens immer wichtiger: Das Parlament darf sich in diesem Verfahren nur zur Rechtmäßigkeit der betreffenden Durchführungsvorschriften äußern, was aber seiner Rolle als Mitgesetzgeber nicht angemessen ist. Deshalb beschränkt sich die Änderung des Komitologieverfahrens zunächst einmal auf den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens.

Laut Begründung des Vorschlags aus dem Jahre 2002 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG ist eine Kontrolle durch den Gesetzgeber ausdrücklich erforderlich, wenn die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse einen normativen Inhalt haben.⁵⁴ Das ist dann der Fall, wenn sie der Durchführung wesentlicher Bestimmungen oder der Anpassung bestimmter Bestimmungen des Basisrechtsaktes dienen, wie z.B. der Anpassung von Richtlinien an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt oder der Änderung bestimmter Richtlinienanhänge.⁵⁵ Genau in einer solchen Situation sollte der Gesetzgeber den Vollzug der von ihm delegierten Befugnisse selbst prüfen dürfen.⁵⁶ Das neue Verfahren wäre unterteilt in eine „Durchführungsphase“, in der die Ausschüsse ihre Stellungnahme abgeben, und eine anschließende „Kontrollphase“, in der das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission überprüfen bzw. sich den Entwürfen der Kommission gleichberechtigt im sogenannten Call-back-Verfahren entgegenstellen.⁵⁷

Trotz dieser grundlegenden Reformversuche fühlte sich das Europäische Parlament weiter benachteiligt. Denn laut Begründung zum Vorschlag 2002 sollte dieser nur „vorläufig“ und bis zur „Festlegung eines neuen Systems für die Übertragung von Befugnissen im neuen Vertrag als eine erste Reform des jetzigen Systems vorgelegt werden“.⁵⁸ Dies könnte darauf schließen lassen, dass die Kommission im Wesentlichen, wenn ihr Durchführungsbefugnisse übertragen werden, selbst dann das letzte Wort haben werde, wenn das Parlament oder der Rat dagegen sind. Auch die Formulierung des Art. 5a Abs. 5 des Vorschlags aus dem Jahre 2002 deutet Ähnliches an: „[...] so zieht die Kommission ihren Entwurf zurück [...]“ oder sie erlässt die vorgesehene Maßnahme, nachdem sie ihren Entwurf „eventuell“ unter Berücksichtigung der erhobenen Einwände geändert hat. Grundsätzlich wurde dieser Vorschlag vom Parlament begrüßt,⁵⁹ es versuchte jedoch, den Begriff „eventuell“ zu eliminieren.

⁵⁴ Vgl. KOM (2002) 719 endg.

⁵⁵ *Schmidt-Aßmann*, (Fn. 2), in: Fs. Steinberger, S. 1375 (1388).

⁵⁶ *Ruffert*, Demokratie und Governance in Europa, in: Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 37, S. 21.

⁵⁷ *Hummer/Obwexer*, in: Streinz, (Fn. 2), Art. 202, Rdnr. 62; *von Sydow*, in: Groeben/Schwarze, (Fn. 15), Art. 211 EGV, Rdnr. 83.

⁵⁸ KOM (2002) 719 endg., S. 2 der Begründung.

Am 22. April 2004 unterbreitete die Kommission schließlich einen weiteren, geänderten Vorschlag⁶⁰, mit dem sie den größten Teil der Änderungen des Europäischen Parlaments übernahm. Auch der Rüge des Europäischen Parlaments bzgl. des Begriffs „eventuell“ kam die Kommission entgegen: Um den „Änderungsprozeß“ der Komitologie nicht zu gefährden, wurde er aus dem Beschluss gestrichen. Im Gegenzug gestand die Kommission zu, „unter Berücksichtigung der Standpunkte“ des Parlaments und des Rates zu handeln und akzeptierte eine Verpflichtung, „den Gesetzgeber über ihre geplante Reaktion auf seine Einwände und über die Gründe hierfür zu unterrichten“.⁶¹ Das Europäische Parlament war zu diesem Zeitpunkt mit dem Kompromiss einverstanden. Auch wenn die Lösung sicher nicht optimal war, wurde sie bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung als ausreichend akzeptiert.⁶²

2. Das „Paket“ vom 17. Juli 2006

Der Ausschuss des Europäischen Parlaments für konstitutionelle Fragen hat am 3. Juli 2006 einen Bericht über den Abschluss eines Entwurfes zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG veröffentlicht.⁶³ Es handelt sich dabei um einen Kompromisstext zwischen den drei Organen Europäische Kommission, Europäischer Rat und Europäisches Parlament zur Reform des Komitologieverfahrens. Der Vorschlag sieht insbesondere die Gleichbehandlung des Europäischen Parlaments und des Rates bei der Überwachung der Ausübung einiger der Kommission vom Parlament und dem Rat gemäß dem Mitentscheidungsverfahren (gemäß Art. 251 EGV) übertragenen Durchführungsbefugnisse vor.⁶⁴ Durch die Durchführungsbefugnisse werden im Wesentlichen Mitentscheidungsakte angepasst oder weitgehend umgesetzt.⁶⁵ Infolgedessen sollte das Komitologieverfahren zukünftig ein neues Verfahren unter der Bezeichnung „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ enthalten.⁶⁶

⁵⁹ Begründung des Berichterstatters *Corbett* in dem Bericht des federführenden Ausschusses, Dok. A5-0128/2003 v. 29.4.2003.

⁶⁰ Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse Vorschlag, KOM (2004) 324 endg., verabschiedet am 22.4.2004.

⁶¹ Art. 5a Abs. 5 in seiner Fassung des geänderten Vorschlags, KOM (2004) 324 endg.

⁶² Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2004, KOM (2005) 554 endg., S. 7.

⁶³ Bericht über den Abschluss einer Interinstitutionellen Vereinbarung in Form einer gemeinsamen Erklärung hinsichtlich des Entwurf für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung des Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Europäisches Parlament, Plenarsitzungsdokument v. 3.7.2006, A6-0237/2006.

⁶⁴ KOM (2006) 446 endg., S. 8.

⁶⁵ KOM (2006) 446 endg., S. 8.

⁶⁶ Art. 5a des geänderten Entwurfs im Parlamentsbericht v. 3.7.2006.

Mittlerweile wurde das Vorhaben mit dem Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG vom 17. Juli 2006⁶⁷, namentlich dem Beschluss 2006/512/EG, umgesetzt. Auch hierbei handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren mit einer „Durchführungs-“ und einer „Kontrollphase“. Der Anwendungsbereich des Verfahrens ist aber neu gestaltet. Artikel 2 Abs. 2 des neuen Komitologieverfahrens lautet nun wörtlich:⁶⁸

„Ist in einem nach dem Verfahren des Art. 251 des Vertrags erlassenen Basisrechtsakt vorgesehen, dass Maßnahmen von allgemeiner Tragweite angenommen werden, die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsakts bewirken, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen, so werden diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“

Das neue Verfahren findet also auf Maßnahmenentwürfe mit allgemeiner Tragweite Anwendung, die „nicht wesentliche Bestimmungen“ von nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommenen Basisrechtsakten „ändern“. Dabei handelt es sich um das Konzept der Durchführungsmaßnahmen mit normativem Inhalt, das schon zuvor im Vorschlag 2002 genannt wurde.⁶⁹ Heute wird es oftmals als „quasi-legislative“ Maßnahme bezeichnet. In diesem Sinne sind „quasi-legislative“ z. B. Leitlinien oder technische Anhänge von Richtlinien. Damit ist das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ auf „Änderungen“ – von z. B. technischen Anhängen – begrenzt.⁷⁰

Des Weiteren ist das neue Konzept nicht mehr so frei gestaltet, dass die Verfahrenswahl unverbindlich wäre; vielmehr muss es im Basisrechtsakt immer dann gewählt werden, wenn die Kriterien erfüllt sind. Denn der neu gefasste Art. 2 Abs. 2 spricht nun davon, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen die Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen „werden“. Damit sind die Kriterien für die Verfahrenswahl verbindlich und obendrein rechtlich durchsetzbar. Das Europäische Parlament erhält also ein Vetorecht über den Inhalt der Maßnahmenentwürfe

⁶⁷ Beschluss des Rates v. 17.7.2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsrechtsakte.

⁶⁸ Siehe hierzu auch den konsolidierten Komitologiebeschluss 2006/512/EG im Anhang dieser Arbeit.

⁶⁹ siehe KOM (2002) 719 endg., S. 3 der Begründung.

⁷⁰ Problematisch wird dabei zukünftig in der Praxis sein, wie die Begriffe „Änderung“ und „Anpassung“ bzw. „Aktualisierung“ von einander zu unterscheiden sind; denn während Voraussetzung für das Regelungsverfahren mit Kontrolle eine „Änderung“ quasi-legislativer Vorschriften ist, verlangt das einfache Regelungsverfahren lediglich eine „Anpassung“ oder „Aktualisierung“. Der Wortlaut der Begriffe könnte dahingehend verstanden werden, dass eine „Anpassung“ – von z. B. Anhängen an den technischen Fortschritt – auch eine „Änderung“ darstellt. In der Praxis wird das Europäische Parlament versuchen, den Begriff der „Änderung“ möglichst weit auszulegen, um entsprechend viele Kontrollmöglichkeiten zu haben. Die nähere Betrachtung dieser für die Praxis wichtigen Unterscheidung würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

und erweitert damit in ganz erheblicher Weise seine Kontrollbefugnisse über die Durchführungsbefugnisse der Kommission.

Ein zusätzlicher Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag liegt insofern vor, als dass die möglichen Einwände des Parlaments bzw. des Rates unter Angabe einer beschränkten Anzahl von Gründen begründet sein müssen.⁷¹ Als begleitende Maßnahme der Reform des Ratsbeschlusses 1999/468/EG soll auch die Veröffentlichung der von den Ausschüssen gefertigten Stellungnahmen und Abstimmungsergebnisse verbessert werden, um insbesondere dem Europäischen Parlament einen transparenteren und kohärenteren Zugang zu den Informationen zu gewährleisten.

3. Zusammenfassung und kritische Würdigung

An dieser Stelle soll noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden, dass in den sechziger und siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine Regelung zur Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission entwickelt wurde. Danach war diese befugt, gemeinsam mit einem Ausschuss von Vertretern von Mitgliedstaaten – zumeist auf Beamenebene – Rechtsakte zu erlassen. Wenn es sich nicht um uneingeschränkt beratende Ausschüsse handelte, konnten sie einen Beschluss der Kommission über eine Durchführungsmaßnahme blockieren und das Problem zurück an den Rat überweisen. Vom Parlament wurde insbesondere kritisiert, dass lediglich ein Ausschuss, nicht aber es selbst ein solches Rückholrecht besaß, und dass eine abgelehnte Maßnahme nur an den Rat ohne seine Einbeziehung zurückgegeben wurde.

Seit Maastricht 1992 wurden Parlament und Rat durch das neu eingeführte Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV auf eine gleiche Stufe beim Gesetzgebungsverfahren gestellt. Trotzdem wurde im Beschluss des Rates 1999/468/EG keine Regelung dafür gefunden, dem Parlament bei nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakten – in denen Rat und Parlament gemeinsam Durchführungsbefugnisse übertragen können – gleichermaßen wie dem Rat ein Rückholrecht zuzusprechen.⁷² Der Rat argumentierte hingegen, dass Art. 202 EGV Bestand habe, nach dem allein er die Regelung für die Durchführungsbefugnisse festlegen kann.

Mit dem aktuellen Beschluss des Rates 2006/512/EG vom 17. Juli 2006 wurde schließlich eine weitreichende Einigung gefunden, denn zumindest im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens können nun Parlament und Rat gleichermaßen durch das neu geschaffene „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ die Arbeit in den Ausschüssen nicht nur rein informell aufnehmen, sondern vielmehr auch aktiv kontrollieren.

⁷¹ Art. 5a Abs. 3 Buchstabe b) und Abs. 4 Buchstabe e).

⁷² Mensching, (Fn. 39), EuZW 2000, S. 286 (271).

Geradezu revolutionär an dem neuen Verfahren ist folgender Umstand: Ursprünglich bestand von Seiten der Kommission die uneingeschränkte Ansicht, dass sie, wenn ihr Durchführungsbefugnisse übertragen würden, diese ohne „Eingreifen“ des Gesetzgebers ausüben müsse und dass Art. 202 EGV keine weitergehenden Lösungen erlaube. Die Diskussionen und die Verhandlungen unter den verschiedenen Organen der Europäischen Union haben indes bewiesen, dass dennoch eine Reform möglich war. Das neue Verfahren kann als ein gutes Beispiel für die Entwicklung der institutionellen Struktur ohne Vertragsänderung angesehen werden, und das alles, um die Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Union zu verbessern. Durch die Rückhol- und Einspruchsrechte des Europäischen Parlaments steht aber zu erwarten, dass auch die Rolle der Kommission in den Komitologieverfahren eingeschränkt wird. Wie sich dies in der Praxis auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Beschluss 1999 an sich zwar eine Vereinfachung des Komitologieverfahrens mit sich brachte, das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ aus dem Beschluss 2006 allerdings trotz hinreichender Kritik sehr unübersichtlich ist. Zudem ist die grundsätzliche Problematik des Umfangs und der Form der Einbeziehung nationaler Vertreter der Mitgliedstaaten in den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft nicht überzeugend gelöst.

IV. Ausblick: Komitologie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents

Am 18. Juli 2003 hat das Präsidium des Europäischen Konvents dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom den endgültig fertig gestellten Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa⁷³ überreicht. Obwohl das damalige Vorhaben, die Verfassung im Mai 2004 nach dem Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, Maltes und Zyperns noch vor den nächsten Europawahlen zu unterzeichnen, gescheitert ist, ist der Konventsentwurf angesichts seiner vielen positiven Reformansätze aber nicht bedeutungslos geworden. Es bleibt nach wie vor realistisch, dass die rechtliche Grundlage der europäischen Integration als eine „Verfassung für Europa“ niedergelegt wird.

Der Entwurf des Europäischen Konvents für eine europäische Verfassung enthält neben einer Reform der europäischen Institutionen und der europäischen Kompetenzordnung auch eine Neuregelung des Komitologieverfahrens.⁷⁴ Im Verfassungs-

⁷³ Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa in der dem Europäischen Rat von Thessaloniki vorgelegten Fassung vom 20.6.2003. Die konsolidierte Fassung des Verfassungsentwurfs wurde im Amtsblatt Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1-465 veröffentlicht.

⁷⁴ Gerken/Holz/Schick, (Fn. 21), Wirtschaftsdienst 2003, S. 662 (668).

vertrag erhält das System der Rechtsetzung durch die Kommission eine gegenüber Art. 202 EGV völlig neue Struktur.⁷⁵ Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents ordnet die Durchführungsbefugnisse neu und führt das Instrument „delegierter Verordnungen“ (Art. I-36 VVE) ein. Die delegierten Verordnungen werden erlassen, um bestimmte nicht wesentliche Elemente des Europäischen Rechts unter der Kontrolle des Parlaments und des Rates zu ergänzen oder zu ändern. Parlament und Rat können die Delegation selbst widerrufen oder Einwände gegen einen spezifischen Verordnungsentwurf erheben.⁷⁶ Durch „delegierte Verordnungen“ soll der Kommission die Regelung technischer Einzelheiten im Wege eines erleichterten Verfahrens ermöglicht werden.⁷⁷

Der Art. I-36 VVE mit seinen „delegierten Verordnungen“ ist aber von den in Art. I-37 VVE genannten „Durchführungsverordnungen“ sowie „Durchführungsbeschlüssen“ abzugrenzen. In Art. I-37 VVE spiegelt sich der Gedanke der Komitologie wider. In seinem Absatz 3 ist die Schaffung eines Komitologiegesetzes vorgesehen, das im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze für die Kontrolle der Durchführungsrechtsakte der Union durch die Mitgliedstaaten festlegen soll. Wie bereits mehrfach erwähnt, beruht bisher die Regelung der Komitologieverfahren auf einem Beschluss des Rates. Nunmehr soll die Novelle der Komitologieverfahren per Gesetz nach dem normalen Gesetzgebungsverfahren geregelt werden, d.h. auf Vorschlag der Kommission und im Mitentscheidungsverfahren zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat. Die drei Organe Parlament, Kommission und Rat müssen demzufolge einen für alle Seiten tragfähigen Kompromiss finden.⁷⁸ Im Unterschied dazu wird die Kommission im Fall der delegierten Verordnungen von Parlament und Ministerrat kontrolliert.⁷⁹ Kurz gesagt betrifft die delegierte Verordnung die Ergänzung oder Änderung eines Rechtsaktes, die Durchführungsverordnung nur deren Umsetzung und ermächtigt nicht zur Änderung des Grundrechtsaktes.

Die von den Staats – und Regierungschefs im Juni 2005 beim Europäischen Rat abgegebene Erklärung zur Ratifizierung der Verfassung sieht eine Denkpause bis Mitte 2006 vor.⁸⁰

⁷⁵ Streinz, (Fn. 44), § 6, Rdnr. 525.

⁷⁶ von Sydow, in: Groeben/Schwarze, (Fn. 15), Art. 211 EGV, Rdnr. 85.

⁷⁷ Hummer/Obwexer, in: Streinz, (Fn. 2), Art. 202 EGV, Rdnr. 68.

⁷⁸ Schild, Der instabile Kompromiß – Die Reform der EU-Kommission im Verfassungsentwurf des Konvents, in: SWP – Studie, Berlin, Okt. 2003, S. 5 (13).

⁷⁹ Zu dieser Unterscheidung CONV 571/03, S. 16 f.

⁸⁰ Vgl. KOM (2005) 554 endg., S. 7.

V. Komitologie und Demokratie – Ein Exkurs in die Politologie

Bei den Komitologieausschüssen handelt es sich um ein wertvolles Mittel des Informationsaustausches und der Verzahnung zwischen der Kommission und den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten.⁸¹ Der allgemeine Nutzen von solchen Ausschüssen darf aber nicht den Blick auf die Problematik des institutionellen Gleichgewichts – Rat, Parlament, Kommission – versperren. Vielmehr ist die Komitologie aus demokratischer Sicht – wie dargestellt – problematisch. Könnten aber die Ausschüsse aus sich heraus demokratisch legitimiert sein? Um diese Frage beantworten zu können, darf eine allgemeine Analyse zum aktuellen europäischen Demokratieverständnis nicht fehlen. Anhand einer Darstellung des Organisationsgefüges der Europäischen Union im Kontext des Demokratieprinzips soll festgestellt werden, ob die Stärkung des Europäischen Parlaments⁸² auch tatsächlich eine Aufwertung der demokratischen Legitimation des Komitologieverfahrens mit sich zieht.

1. Das Demokratieprinzip in Europa

Das „europäische“ Demokratieprinzip ist in Art. 6 Abs. 1 EUV verankert und wurde auch in justizialer Hinsicht vom EuGH⁸³ anerkannt. Daran wird ersichtlich, dass Demokratie nicht nur ein Verfassungsprinzip der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch der Union darstellt.⁸⁴ Das Demokratieprinzip des Gemeinschaftsrechts wird aber weder durch die Verträge noch durch den EuGH definiert.⁸⁵ Auch wenn der Begriff der Demokratie im staatlichen Bereich vorgeprägt wurde,⁸⁶ bemessen sich die Anforderungen, die an die demokratische Legitimation der EU gestellt werden, nicht nach einem konkreten mitgliedstaatlichen Demokratiebegriff, denn auch zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten existieren verschiedene Ausprägungen von Demokratie.⁸⁷ Vielmehr müssen die Grundsätze der Demokratie auf die Europäische Union übertragen werden.⁸⁸

⁸¹ Haltern, Europarecht – Dogmatik im Kontext, 2005, § 3, S. 136.

⁸² Zur Erinnerung: Das aktuelle Komitologieverfahren bezieht das EP eindeutig mehr in das Rechtssetzungsverfahren mit ein.

⁸³ EuGH, Rs. C-138/79, Slg. 1980, 3333, 3360, Rdnr. 33 (*Roquette Frères / Rat*); EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867 (*Kommission / Rat* – „Titandioxid“).

⁸⁴ Calliess, Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), 2005, S. 281 (283).

⁸⁵ Bleckmann, Das europäische Demokratiedefizit, JZ 2001, S. 53; Rummer, Die Europäische Union nach Amsterdam – Demokratie als Verfassungsprinzip der EU?, ZEuS 1999, S. 249 (252).

⁸⁶ Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1987, Band I, § 22, Rdnr. 1.

⁸⁷ von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, 2002, S. 278.

⁸⁸ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 2), Band I, Art. 6 EUV, Rdnr. 26.

Es fragt sich also, wie sich das Demokratieprinzip auf europäischer Ebene konkretisieren lässt. Dazu sollten Formen gefunden werden, die der Eigenart der Union entsprechen.⁸⁹ Ein gemeineuropäischer Begriffskern⁹⁰ lässt sich allein aus dem Demokratieverständnis darstellen, wie es in den westeuropäischen Staaten entwickelt worden ist. Demgemäß bedeutet Demokratie wörtlich zunächst einmal „Volksherrschaft“.⁹¹ Als zentrale Grundideen des Demokratieprinzips werden deshalb das Volk als Träger und Inhaber der Staatsgewalt und die Gleichheit aller Bürger angesehen.⁹² Bereits die Präambel der EMRK aus dem Jahre 1950 bezeichnete die Achtung einer demokratischen Ordnung, die Wahrung der Grundfreiheiten und Menschenrechte sowie Freiheit und Rechtsstaatlichkeit als gemeinsames Erbe.⁹³ Auf europäischer Ebene beinhaltet daher Demokratie die gleichberechtigte und freie Beteiligung aller Regierten an der Ausübung der Hoheitsgewalt.⁹⁴ Mit Blick auf den Begriff der europäischen Demokratie ist neben dem allgemeinen zentralen Aspekt der Volkssouveränität von weiteren vier Prinzipien auszugehen, die die Grundlage aller europäischen Verfassungen bilden: Die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrheitsprinzip, die Gewaltenteilung und das Prinzip der Verantwortlichkeit.⁹⁵

2. Demokratie im europäischen Organisationsgefüge

Allein aufgrund des Organisationsgefüges der Europäischen Union lassen sich jedoch Besonderheiten des Demokratieprinzips in der Europäischen Union erkennen; denn nach ihrem Selbstverständnis ist die Europäische Union „als Union der Völker Europas (Art. 1 Abs. 2 EUV) ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter Verbund demokratischer Staaten“⁹⁶, der nach wie vor auf den völkerrechtlichen Gründungsverträgen und politisch auf der fort dauernden Vertragstreue der Mitgliedstaaten beruht.⁹⁷ In seinem Maastricht-Urteil hat das BVerfG die Europäische Union als „Staatenverbund“ bezeichnet⁹⁸, der sich durch Gemeinsamkeit im Recht,

⁸⁹ *Bieber/Epinay/Haag*, (Fn. 43), § 3, Rdnr. 18.

⁹⁰ *Calliess*, (Fn. 84), S. 281 (283); *Rumler-Korinek*, Kann die EU demokratisch ausgestaltet werden?, EuR 2003, S. 327 (328).

⁹¹ *Huber*, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Band 6, 1992/93, S. 179 (181); *Böckenförde*, (Fn. 86), § 22, Rdnr. 3.

⁹² *Böckenförde*, (Fn. 86), § 22, Rdnr. 10.

⁹³ *Bieber/Epinay/Haag*, (Fn. 43), § 3, Rdnr. 15.

⁹⁴ *Rumler-Korinek*, (Fn. 90), EuR 2003, S. 327 (333); *Calliess*, (Fn. 84), S. 281 (283).

⁹⁵ *Rummer*, (Fn. 85), ZEuS 1999, S. 249 (252).

⁹⁶ BVerfGE 89, 155, 184 (Maastricht).

⁹⁷ *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, § 5, Rdnr. 13.

⁹⁸ BVerfGE 89, 155, 188 (Maastricht).

einem gemeinsamen Markt und die Kraft zu politisch abgestimmtem Staatshandeln von einem bloßen Verbund nationaler Staaten unterscheidet.⁹⁹ Die Mitgliedstaaten sind aber die „Herren der Verträge“ und damit Träger eines wesentlichen Ausmaßes an Souveränität¹⁰⁰ und somit zumindest mittelbar¹⁰¹ an der Ausübung gemeinschaftlicher Hoheitsgewalt beteiligt. Auch die dem Verfassungsverbund zugrunde liegende Struktur, und zwar namentlich die aufeinander bezogenen und miteinander verklammerten Teilverfassungen, spiegeln dies wider.¹⁰² Würde man die Europäische Union beschreiben, käme man somit auf das Ergebnis, dass sich die Begriffe Staatenverbund und Verfassungsverbund eben nicht ausschließen, sondern dass es sich vielmehr um eine Kombination aus „Staaten- und Verfassungsverbund“ handelt. Beide Begriffe ergänzen sinnvoll einander: Laut *Calliess* sind sie Ausdruck der Verlegenheit, dass die Europäische Union – bildlich gesprochen – zwar das Ufer der klassischen, völkerrechtlichen Internationalen Organisationen verlassen hat, jedoch das andere Ufer des Staates noch nicht erreicht hat.¹⁰³ Gemäß der besonderen Eigenarten der Europäischen Union als Staaten- und Verfassungsverbund muss also auch das Demokratieprinzip modifiziert werden. Es wird zum Einen indirekt über die Mitgliedstaaten vermittelt, indem deren demokratisch legitimierte Parlamente das Primärrecht beschließen, demokratisch legitimierte Vertreter in den Rat entsenden sowie die Mitglieder der Kommission sowie weitere Organwalter der Europäischen Union nominieren.¹⁰⁴ Zum Anderen wird es durch das direkt gewählte Europäische Parlament begründet.¹⁰⁵ Die unionalen Entscheidungsverfahren führen indes diese „doppelte Legitimationsbasis“ – also einerseits den Rat und die nationalen Parlamente und andererseits das Europäische Parlament – zusammen, so dass sie sich wechselseitig ergänzen.¹⁰⁶ Die Vermittlung der demokratischen Legitimation durch das Europäische Parlament erstreckt sich dabei auf die personelle demokratische Legitimation¹⁰⁷ seiner eigenen Unterorgane und anderer EU-Organe, an deren Bestellung das Europäische Parlament beteiligt ist, wie z.B. die Kommission.¹⁰⁸ Durch eine Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments im Rahmen der europäischen Rechtsetzung, insbesondere im Rahmen des Mitentschei-

⁹⁹ *Huber*, (Fn. 97), § 5, Rdnr. 43.

¹⁰⁰ *Calliess*, (Fn. 84), S. 281 (285); *Huber*, (Fn. 97), § 5, Rdnr. 13.

¹⁰¹ Sie sind zumeist über die zentrale Stellung des Ministerrates bei der europäischen Gesetzgebung beteiligt.

¹⁰² *Huber*, (Fn. 97), § 5, Rdnr. 44.

¹⁰³ *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), (Fn. 20), Art. 1 EUV, Rdnr. 17.

¹⁰⁴ *Höreth*, Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, 1999, S. 13.

¹⁰⁵ *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), (Fn. 20), Art. 189 EGV, Rdnr. 6.

¹⁰⁶ *Huber*, (Fn. 97), § 5, Rdnr. 38.

¹⁰⁷ *Böckenförde*, (Fn. 86), § 22, Rdnr. 14.

¹⁰⁸ *Huber*, Demokratie in Europa, in: *Bauer/Huber/Sommermann* (Hrsg.), 2005, S. 491 (505); *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), (Fn. 20), Art. 189 EGV, Rdnr. 7.

dungsverfahrens, bildet sich sogar ein unmittelbar europäischer Legitimationsstrang heraus.¹⁰⁹ Je mehr das Europäische Parlament bei der Rechtsetzung mit einbezogen wird, also je höher das unionale Legitimationsniveau vermittelt ist, umso geringer kann der mitgliedstaatliche Legitimationsbeitrag geraten.¹¹⁰

Insgesamt zeigt sich, dass die Legitimationsstränge zu den Parlamenten in der Mehrebenenverwaltung geschwächt sind. Mit Blick auf die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments im Komitologieverfahren könnte dem Demokratiedefizit zumindest entgegengekommen werden.¹¹¹

3. Demokratie im Spannungsfeld der Komitologie

Vielen Autoren gilt die Komitologie als Inbegriff oder zumindest Kernelement des europäischen Demokratiedefizits.¹¹² Dieses Defizit besteht bis heute. Durch den neuen Komitologiebeschluss 2006 soll mit der Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die Kontrolle einiger Durchführungsmaßnahmen dem Demokratiedefizit entgegengewirkt werden.

Die Komitologieausschüsse könnten aber auch im neuen Verständnis von Demokratie in Europa – einem Modell äußerst „komplexer Demokratie“¹¹³ – aus sich heraus legitimiert sein. In der jüngeren Diskussion zum Thema „Demokratiedefizit in der EU“ wird zwischen Input- und Outputaspekten demokratischer Legitimität unterschieden.¹¹⁴ Die Inputlegitimität lässt sich als „Regieren durch das Volk“ bezeichnen, die Outputlegitimität ist das „Regieren für das Volk“.¹¹⁵ Anders ausgedrückt versteht man unter Inputlegitimität die Wahrnehmung politischer Herrschaftsgewalt konkret durch das Volk, da es Träger und Inhaber dieser Herrschaftsgewalt ist.¹¹⁶ Die Outputlegitimität orientiert sich dagegen primär an den für das allgemeine Wohl erbrachten Leistungen.

¹⁰⁹ *Calliess*, (Fn. 84), S. 281 (287).

¹¹⁰ *Huber*, (Fn. 97), § 5, Rdnr. 39.

¹¹¹ *Winter*, Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2005, S. 255 (268).

¹¹² Unter anderem *Demmke*, Comitology in the Environmental Sector, in: Delegated Legislation and the Role of Committees in EC Law, Andenas/Türk (Hrsg.), 2000, S. 279 (284); *Kohler-Koch/Jachtenfuchs*, Regieren in der Europäischen Union – Fragestellungen für eine interdisziplinäre Europaforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 37, Nr. 3, S. 537 (542).

¹¹³ *Nettesheim*, Demokratisierung der EU und Europäisierung der Demokratietheorie – Wechselwirkungen bei der Herausbildung eines europäischen Demokratieprinzips, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), S. 143 (175).

¹¹⁴ *Rumler-Korinek*, (Fn. 90), EuR 2003, S. 327 (328).

¹¹⁵ *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (176).

¹¹⁶ *Böckenförde*, (Fn. 86), § 22, Rdnr. 11.

Die Vertreter in den Komitologieausschüssen sind, weil sie eben nicht direkt vom Volk gewählt werden, nach dem Input-Ansatz auch nicht demokratisch legitimiert. Es fragt sich aber, ob die Ausschüsse auf der Grundlage des Gedankens der Outputlegitimation eigene Legitimationsressourcen entwickeln können. Dabei kommen zum einen die Ausschüsse als Expertengremien und zum anderen die Idee der deliberativen Demokratie von *Habermas* in Betracht.

a) Expertokratische Elitenherrschaft

In den späten 90er Jahren hat sich eine Vielzahl von Demokratietheoretikern der Sichtweise angeschlossen, dass sich die transnationalen Probleme auf europäischer Ebene nur aus einem Zusammenschluss sachverständiger Experten aus den Mitgliedstaaten bewältigen lassen.¹¹⁷ Unabhängige Experten seien notwendig und gerechtfertigt, um überhaupt die Bewältigung der Aufgaben der Europäischen Union zu ermöglichen. Durch eine Art Vertrauensbasis seien die Entscheidungen in Expertengremien demokratisch legitimiert, weil die notwendige Expertise nicht vom Volk geleistet werden könne. Dies begründe die demokratische Legitimation expertokratischer Entscheidungen.

Die Komitologieausschüsse sind solche expertokratischen Gremien, die sich mit wissenschaftlich anspruchsvollen Fragen auseinandersetzen. Die wissenschaftliche Expertise der Ausschüsse könnte demzufolge eine demokratische Legitimationsressource darstellen.¹¹⁸ Mittlerweile wird dieser Ansatz aber als unverantwortlich verneint: In einer Demokratie könnten Volksvertreter nur durch die Bürger legitimiert werden. Auch die Kontrollfunktion kann aus demokratietheoretischer Sicht nur durch das Volk selbst wahrgenommen werden, nicht jedoch durch nicht demokratisch legitimierte Expertengremien. Expertenausschüsse hätten zwar die nötige Kompetenz, um wissenschaftlichen Fragen nachzugehen, Fragen der politischen Gestaltung „unwissenschaftlicher“ Wertvorstellungen können sie indes nicht hinreichend beantworten.¹¹⁹

b) Die Idee der deliberativen Demokratie

In der Folge befasste man sich in den letzten Jahren intensiver mit der Idee der deliberativen Entscheidungsfindung. Die auf *Habermas* zurückzuführende Idee der deliberativen Demokratie betont die Möglichkeit einer Demokratie auf europäischer Ebene, wenn eine funktionierende öffentliche Sphäre grundlegende Voraussetzung

¹¹⁷ So z.B. die Demokratietheoretiker *Schumpeter*, *Van Parijs* und *Héritier*, nachzulesen bei *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (181).

¹¹⁸ *Töller*, (Fn. 1), S. 206.

¹¹⁹ *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (176).

jeder Demokratie ist.¹²⁰ Eine deliberative Demokratie hebt die aktive Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie im Sinne einer partizipatorischen Demokratie hervor.¹²¹ Voraussetzung für eine deliberative Demokratie ist der Diskurs über alle politischen Themen, der auch als Deliberation bezeichnet wird. Der Bürger soll sich mit den politischen Entscheidungen – anders als bei der expertokratischen Elitenherrschaft – identifizieren können und im öffentlichen Diskurs die Interessen der gesamten Gemeinschaft berücksichtigen lernen.¹²² Dass lässt zwar vermuten, dass überall dort, wo Amtsträger miteinander kommunizieren und die Öffentlichkeit mit einbezogen wird, eine Ausprägung der deliberativen Demokratie vorliegt. Bei der Komitologie ist dies aber anders: Es fehlt an der Offenheit, die für die deliberative Demokratie kennzeichnend ist.¹²³

4. Kritische Würdigung

Dem klassischen Verständnis von Demokratie – dem inputorientierten Demokratieansatz – ist vorzuwerfen, dass es im Kontext europäischer Demokratie wenig brauchbar ist; denn wendet man das Modell auf einen Verbund mit überstaatlicher Hoheitsgewalt an, ist dies schon deshalb unmöglich, weil die Entscheidungen der EU-Organe auf die Verwirklichung des „Willens eines europäischen Volkes“ festzulegen wären.¹²⁴ Aber auch Demokratisierungskonzepte, die sich ausschließlich der outputorientierten Verbesserung von Demokratie widmen, also vorwiegend die Effektivität und Gemeinwohlorientiertheit von Entscheidungen im öffentlichen Interesse steigern wollen, setzen sich über das historisch gewachsene klassische Demokratieverständnis hinweg.¹²⁵ So konstruiert *Nettesheim* ein Demokratiemodell für die Europäische Union, das sowohl die Input- als auch die Outputlegitimation umfasst.¹²⁶

Obwohl sich die Komitologieausschüsse nach mittlerweile allgemeiner Ansicht durch ihre Experten und im Sinne der *habermas'schen* Idee der deliberativen Demokratie aus sich heraus nicht demokratisch legitimieren, können sie zumindest demokratieverträglicher gestaltet sein. Mit Blick auf das aktuelle Demokratieverständnis der Europäischen Union führt eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parla-

¹²⁰ *Rumler-Korinek*, (Fn. 90), EuR 2003, S. 327 (337).

¹²¹ *Pollack*, (Fn. 6), S. 1 (17).

¹²² *Pollack*, (Fn. 6), S. 1 (17); *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (183); *Töller*, (Fn. 1), S. 201.

¹²³ *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (183); *Töller*, (Fn.1), S. 201; der gegenteiligen Auffassung sind: *Joerges/Neyer*, Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector, in: Journal of European Public Policy 4, 1997, S. 609.

¹²⁴ *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (178).

¹²⁵ *Rumler-Korinek*, (Fn. 90), EuR 2003, S. 327 (336).

¹²⁶ *Nettesheim*, (Fn. 113), S. 143 (178).

ments – und damit der Inputlegitimation – zu einer Herabsetzung des europäischen Demokratiedefizits. Aufgrund der bevorstehenden Beteiligung des Europäischen Parlaments am Komitologieverfahren – im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle – wird folglich das der Komitologie innewohnende Demokratiedefizit zwar nicht vollständig aufgehoben, aber doch stark reduziert.

VI. Schlussbemerkungen und Ausblick

Die Komitologieausschüsse aus dem Jahre 1999 wurden oft als Inbegriff des europäischen Demokratiedefizits angesehen. Es wurde jahrelang beanstandet, dass die Komitologie zu wenig transparent und nicht demokratisch legitimiert sei. Da sie eben nicht aus Vertretern zusammengesetzt ist, die vom Volk gewählt wurden, fehle ihr diese für das klassische Demokratieverständnis notwendige demokratische Legitimationsvoraussetzung.

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich werden lassen, dass Demokratie im Rahmen des europäischen Staaten- und Verfassungsverbundes neu gedacht werden muss. Das europäische Demokratieprinzip sollte insofern modifiziert werden, als dass es auf der einen Seite indirekt durch die Mitgliedstaaten vermittelt wird, indem ihre demokratisch legitimierten Parlamente das Primärrecht beschließen. Auf der anderen Seite begründet sich das Demokratieprinzip aber auch durch das Europäische Parlament, denn es ist direkt vom Volk gewählt und somit schon nach dem historisch gewachsenen, klassischen Demokratiebegriff legitimiert. Durch eine Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments im Rahmen der europäischen Rechtssetzung bildet sich also ein unmittelbar europäischer Legitimationsstrang heraus.

Der aktuelle Komitologiebeschluss soll die Stellung des Europäischen Parlaments stärken. So hat das Parlament Befugnisse erhalten, um Durchführungsmaßnahmen der Komitologieausschüsse zu kontrollieren. Laut neuem Komitologiebeschluss kann das Europäische Parlament Kontrollen durchführen, wenn die Durchführungsmaßnahmen der Ausschüsse explizit eine „Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen“, d.h. eine Änderung von Anhängen oder Leitlinien, bewirken. Damit ist der Anwendungsbereich des neuen Regelungsverfahrens mit Kontrolle auf „Änderungen“ – von z.B. technischen Anhängen – begrenzt. Aufgrund dieser Erkenntnis wird das Europäische Parlament nur sehr eingeschränkt Kontrollbefugnisse ausüben können und im Zuge dessen das Demokratiedefizit durch die Komitologiereform nur in geringem Maße verringert werden. Aus diesem Grunde bleibt mit großer Spannung abzuwarten, wie sich der neue Komitologiebeschluss in der Praxis entwickeln wird. Es steht zu erwarten, dass das Europäische Parlament versuchen wird, seine Kontrollmöglichkeiten zu erweitern, indem es die Voraussetzungen¹²⁷ für das Verfahren mit Kontrolle möglichst weit fassen wird. Um die sich aus diesem Dilemma entwickelnden Konflikte zu lösen, sollten jegliche Basis-

rechtsakte, die zu ihrer Durchführung Komitologieausschüsse beanspruchen, im Hinblick auf eine Integration des „Regelungsverfahrens mit Kontrolle“ überprüft werden. Um mehr Klarheit in der Debatte zu schaffen, wird dies unerlässlich sein.

Ohne dass man in dem neuen Komitologiebeschluss ein Allheilmittel zur Beseitigung des europäischen Demokratiedefizits sehen müsste, ist mit dem Rückgriff auf dieses Konzept aber trotzdem mehr gewonnen, als die Kritik vermuten ließe. Mit dem aktuellen Komitologiebeschluss vom 17. Juli 2006 wurde schließlich eine weitreichende Einigung gefunden, mit der Parlament und Rat nun gleichermaßen nicht mehr nur rein informell die Arbeit der Ausschüsse akzeptieren müssen, sondern dies vielmehr aktiv kontrollieren können. Auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Komitologie im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents muss die Komitologiereform zumindest als äußerst akzeptable Übergangslösung verstanden werden.

¹²⁷ Die Voraussetzungen seien noch einmal wiederholt: Maßnahmen von allgemeiner Tragweite müssten angenommen werden, die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen bewirken (vgl. Art. 2 Abs. 2 Beschluss des Rates 2006/512/EG).

VII. Annex

1. Beschluss 2006/512/EG

BESCHLUSS DES RATES

vom 17. Juli 2006

zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten
für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse
(2006/512/EG)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 202 dritter Gedankenstrich,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁽¹⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Der Rat hat den Beschluss 1999/668/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse⁽²⁾ erlassen. Mit diesem Beschluss wurde eine begrenzte Zahl von Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse vorgesehen.

(2) Dieser Beschluss sollte geändert werden, um eine neue Modalität für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen aufzunehmen, nämlich das Regelungsverfahren mit Kontrolle, das es dem Gesetzgeber gestattet, die Annahme eines Entwurfs von Maßnahmen mit der Begründung abzulehnen, dass der Entwurf über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder mit dem Ziel und dem Inhalt dieses Rechtsakts nicht vereinbar ist oder aber gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt.

(3) Auf das neue Regelungsverfahren mit Kontrolle sollte bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen eines nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags erlassenen Basisrechtsakts zurückgegriffen werden, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen.

(4) In diesem Rahmen sollte auch eine bessere Unterrichtung des Europäischen Parlaments über die Arbeiten der Ausschüsse sichergestellt werden. [...]

¹ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

² ABl. Nr. L 184 v. 17.7.1999, S. 23.

2. Konsolidierte Fassung des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG³

BESCHLUSS DES RATES

vom 28. Juni 1999

zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse [...]

(1999/468/EG)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 202 dritter Gedankenstrich,

auf Vorschlag der Kommission [...],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments [...],

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Rat hat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften zu übertragen. Er kann für die Ausübung dieser Befugnisse bestimmte Modalitäten festlegen und sich in spezifischen und begründeten Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben.
- (2) Der Rat erließ den Beschluss 87/373/EWG vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse [...]. Mit diesem Beschluss wurde eine begrenzte Zahl an Verfahren für die Ausübung dieser Befugnisse vorgesehen.
- (3) In der Erklärung Nr. 31 im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz, auf der der Vertrag von Amsterdam angenommen wurde, wird die Kommission aufgefordert, dem Rat einen Vorschlag zur Änderung des Beschlusses 87/373/EWG zu unterbreiten.
- (4) Aus Gründen der Klarheit wurde es für zweckmäßiger erachtet, den Beschluss 87/373/EWG nicht zu ändern, sondern vielmehr durch einen neuen Beschluss zu ersetzen und ihn deshalb aufzuheben.
- (5) Mit dem vorliegenden Beschluss wird erstens bezweckt, im Interesse einer größeren Kohärenz und Vorhersehbarkeit bei der Wahl des Ausschusstyps Kriterien für die Wahl der Ausschussverfahren aufzustellen, bei denen es sich mit Aus-

³ Vom Autor erstellte konsolidierte Fassung.

nahme des Regelungsverfahrens mit Kontrolle allerdings um unverbindliche Kriterien handeln soll.

(6) So sollte auf das Verwaltungsverfahren zurückgegriffen werden, wenn es um Verwaltungsmaßnahmen geht, wie beispielsweise Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt. Diese Verwaltungsmaßnahmen sollten von der Kommission nach einem Verfahren getroffen werden, das eine Beschlussfassung innerhalb angemessener Fristen gewährleistet. Erfolgt allerdings bei nicht dringenden Maßnahmen eine Befassung des Rates, so sollte die Kommission im Rahmen ihres Ermessensspielraums die Anwendung der Maßnahmen verschieben.

(7) Auf das Regelungsverfahren sollte zurückgegriffen werden bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, sowie bei Maßnahmen, mit denen bestimmte nicht wesentliche Bestimmungen eines Basisrechtsakts angepasst oder aktualisiert werden sollen. Derartige Durchführungsbestimmungen sollten nach einem effizienten Verfahren erlassen werden, bei dem das Initiativrecht der Kommission im Bereich der Rechtsetzung in vollem Umfang gewahrt bleibt.

(7a) Auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle sollte bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen eines nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags erlassenen Rechtsakts zurückgegriffen werden, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen. Dieses Verfahren soll es den beiden an der Rechtsetzung beteiligten Organen ermöglichen, vor der Annahme solcher Maßnahmen eine Kontrolle durchzuführen. Die wesentlichen Elemente eines Rechtsakts dürfen nur durch den Gesetzgeber auf der Grundlage des Vertrags geändert werden.

(8) Auf das Beratungsverfahren sollte in all den Fällen zurückgegriffen werden, in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird. Das Beratungsverfahren wird weiterhin in denjenigen Fällen zur Anwendung gelangen, in denen es bereits jetzt angewandt wird.

(9) Mit diesem Beschluss wird zweitens bezweckt, die Anforderungen für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse zu vereinfachen sowie für eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments in denjenigen Fällen zu sorgen, in denen der Basisrechtsakt, mit dem der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags angenommen worden ist. Dazu wurde es als angemessen angesehen, die Zahl der Verfahren zu begrenzen sowie die Verfahren so anzupassen, dass den jeweiligen Befugnissen der beteiligten Organe Rechnung getragen wird und insbesondere eine Berücksichtigung der Auffassungen des Europäischen Parlaments

durch die Kommission oder den Rat in den Fällen möglich ist, in denen das Europäische Parlament der Meinung ist, dass der Entwurf für eine Maßnahme, der einem Ausschuss vorliegt oder der Vorschlag für eine Maßnahme, der dem Rat nach dem Regelungsverfahren unterbreitet wurde, über die in dem Basisrechtsakt vorgesehnen Durchführungsbefugnisse hinausgeht.

(10) Mit diesem Beschluss wird drittens bezweckt, die Unterrichtung des Europäischen Parlaments dadurch zu verbessern, dass die Kommission das Europäische Parlament regelmäßig über die Arbeit der Ausschüsse unterrichtet, dass sie dem Europäischen Parlament Unterlagen zur Tätigkeit der Ausschüsse übermittelt und dass sie das Europäische Parlament unterrichtet, wenn sie dem Rat Maßnahmen oder Entwürfe von zu ergreifenden Maßnahmen übermittelt; besondere Beachtung gebührt dabei der Unterrichtung des Europäischen Parlaments über die Arbeit der Ausschüsse im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle, damit gewährleistet ist, dass das Europäische Parlament seine Entscheidung innerhalb der vorgesehenen Frist treffen kann.

(11) Mit diesem Beschluss wird viertens bezweckt, die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Ausschussverfahren zu verbessern und deshalb dafür zu sorgen, dass die für die Kommission geltenden Grundsätze und Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten auch auf Ausschüsse Anwendung finden, dass eine Liste aller Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen, erstellt und ein Jahresbericht über die Arbeit der Ausschüsse veröffentlicht wird und dass sämtliche Verweise auf mit den Ausschüssen in Zusammenhang stehende Dokumente, die dem Europäischen Parlament übermittelt worden sind, in einem Verzeichnis öffentlich zugänglich gemacht werden.

(12) Dieser Beschluss findet keine Anwendung auf die besonderen Ausschussverfahren im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik und der in den Verträgen niedergelegten Wettbewerbsvorschriften, die derzeit nicht auf den Beschluss 87/373/EWG gestützt sind.

BESCHLIESST:

Artikel 1

Außer in spezifischen und begründeten Fällen, in denen der Basisrechtsakt dem Rat die unmittelbare Ausübung von Durchführungsbefugnissen vorbehält, werden diese der Kommission entsprechend den einschlägigen Bestimmungen des Basisrechtsakts übertragen. In diesen Bestimmungen werden die Hauptbestandteile der so übertragenen Befugnisse festgelegt.

Sieht der Basisrechtsakt für die Annahme von Durchführungsmaßnahmen bestimmte Verfahrensmodalitäten vor, so müssen diese Modalitäten im Einklang mit den in den Artikeln 3, 4, 5, 5a und 6 aufgeführten Verfahren stehen.

Artikel 2

(1) Unbeschadet des Absatzes 2 werden bei der Wahl der Verfahrensmodalitäten für die Annahme der Durchführungsmaßnahmen folgende Kriterien zugrundegelegt:

- a) Verwaltungsmaßnahmen wie etwa Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt sollten nach dem Verwaltungsverfahren erlassen werden.
- b) Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, wie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sollten nach dem Regelungsverfahren erlassen werden.

Ist in einem Basisrechtsakt vorgesehen, dass bestimmte nicht wesentliche Bestimmungen des Rechtsakts im Wege von Durchführungsverfahren angepasst oder aktualisiert werden können, so sollten diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren erlassen werden.

- c) Unbeschadet der Buchstaben a) und b) wird das Beratungsverfahren in allen Fällen angewandt, in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird.

(2) Ist in einem nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags erlassenen Basisrechtsakt vorgesehen, dass Maßnahmen von allgemeiner Tragweite angenommen werden, die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsaktes bewirken, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen, so werden diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Artikel 3

Beratungsverfahren

(1) Die Kommission wird von einem beratenden Ausschuss unterstützt, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt - gegebenenfalls aufgrund einer Abstimmung - seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann.

(3) Die Stellungnahme wird in das Protokoll des Ausschusses aufgenommen; darüber hinaus hat jeder Mitgliedstaat das Recht zu verlangen, dass sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird.

- (4) Die Kommission berücksichtigt soweit wie möglich die Stellungnahme des Ausschusses. Sie unterrichtet den Ausschuss darüber, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat.

Artikel 4

Verwaltungsverfahren

- (1) Die Kommission wird von einem Verwaltungsausschuss unterstützt, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.
- (2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absätze 2 und 4 des Vertrags für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.
- (3) Die Kommission erlässt unbeschadet des Artikels 8 Maßnahmen, die unmittelbar gelten. Stimmen diese Maßnahmen jedoch mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein, so werden sie sofort von der Kommission dem Rat mitgeteilt. In diesem Fall kann die Kommission die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um einen Zeitraum verschieben, der in jedem Basisrechtsakt festzulegen ist, keinesfalls aber drei Monate von der Mitteilung an überschreiten darf.
- (4) Der Rat kann innerhalb des in Absatz 3 genannten Zeitraums mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen.

Artikel 5

Regelungsverfahren

- (1) Die Kommission wird von einem Regelungsausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.
- (2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absätze 2 und 4 des Vertrags für die

Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission erlässt unbeschadet des Artikels 8 die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

(4) Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen und unterrichtet das Europäische Parlament.

(5) Ist das Europäische Parlament der Auffassung, dass ein Vorschlag, den die Kommission auf der Grundlage eines gemäß Artikel 251 des Vertrags erlassenen Basisrechtsakts unterbreitet hat, über die in diesem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht, so unterrichtet es den Rat über seinen Standpunkt.

(6) Der Rat kann, gegebenenfalls in Anbetracht eines solchen etwaigen Standpunkts, innerhalb einer Frist, die in jedem Basisrechtsakt festzulegen ist, die keinesfalls aber drei Monate von der Befassung des Rates an überschreiten darf, mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag befinden.

Hat sich der Rat innerhalb dieser Frist mit qualifizierter Mehrheit gegen den Vorschlag ausgesprochen, so überprüft die Kommission den Vorschlag. Die Kommission kann dem Rat einen geänderten Vorschlag vorlegen, ihren Vorschlag erneut vorlegen oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.

Hat der Rat nach Ablauf dieser Frist weder den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt erlassen noch sich gegen den Vorschlag für die Durchführungsmaßnahmen ausgesprochen, so wird der vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt von der Kommission erlassen.

Artikel 5a

Regelungsverfahren mit Kontrolle

(1) Die Kommission wird von einem Regelungskontrollausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu ergreifenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absätze 2 und 4 des Vertrags für die

Annahmen der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Stehen die von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses im Einklang, so findet folgendes Verfahren Anwendung:

- a) Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat unverzüglich den Entwurf von Maßnahmen zur Kontrolle.
- b) Der Erlass dieses Entwurfs durch die Kommission kann vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder oder vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden, wobei diese Ablehnung darin begründet sein muss, dass der von der Kommission vorgelegte Entwurf von Maßnahmen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder dass dieser Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakt unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt.
- c) Spricht sich das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb von drei Monaten nach seiner Befassung gegen den Entwurf von Maßnahmen aus, so werden diese nicht von der Kommission erlassen. In diesem Fall kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Entwurf von Maßnahmen unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.
- d) Hat sich nach Ablauf dieser Frist weder das Europäische Parlament noch der Rat gegen den Entwurf von Maßnahmen ausgesprochen, so werden sie von der Kommission erlassen.

(4) Stehen die von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses im Einklang oder liegt keine Stellungnahme vor, so findet folgendes Verfahren Anwendung:

- a) Die Kommission unterbreitet dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu ergreifenden Maßnahmen und übermittelt diesen Vorschlag gleichzeitig dem Europäischen Parlament.
- b) Der Rat befindet innerhalb von zwei Monaten nach seiner Befassung mit qualifizierter Mehrheit über diesen Vorschlag.
- c) Spricht sich der Rat innerhalb dieser Frist mit qualifizierter Mehrheit gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen aus, so werden diese nicht erlassen. In diesem Fall kann die Kommission dem Rat einen geänderten Vorschlag unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.

- d) Beabsichtigt der Rat den Erlass der vorgeschlagenen Maßnahmen, so unterbreitet der diese unverzüglich dem Europäischen Parlament. Befindet der Rat nicht innerhalb der genannten Frist von zwei Monaten, so unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament unverzüglich die Maßnahmen.
 - e) Der Erlass dieser Maßnahmen kann vom Europäischen Parlament innerhalb einer Frist von vier Monaten ab Übermittlung des Vorschlags gemäß Buchstabe a mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt werden, wobei diese Ablehnung darin begründet sein muss, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnissen hinausgehen oder dass diese Maßnahmen mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar sind oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößen.
 - f) Spricht sich das Europäische Parlament innerhalb dieser Frist gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen aus, so werden diese nicht erlassen. In diesem Fall kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Entwurf von Maßnahmen unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.
 - g) Hat sich das Europäische Parlament nach Ablauf der genannten Frist nicht gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen ausgesprochen, so werden sie je nach Fall vom Rat oder von der Kommission erlassen.
- (5) Abweichend von den Absätzen 3 und 4 kann ein Basisrechtsakt in wohlbegündeten Ausnahmefällen vorsehen,
- a) dass die in Absatz 3 Buchstabe c sowie in Absatz 4 Buchstaben b und e vorgesehenen Fristen um einen weiteren Monat verlängert werden, wenn die Komplexität der Maßnahmen dies rechtfertigt; oder
 - b) dass die in Absatz 3 Buchstabe c sowie in Absatz 4 Buchstaben b und e vorgesehenen Fristen verkürzt werden, wenn dies aus Gründen der Effizienz erforderlich ist.
- (6) Ein Basisrechtsakt kann vorsehen, dass in Fällen äußerster Dringlichkeit, in denen die in den Absätzen 3, 4 und 5 vorgesehenen Fristen für das Regelungsverfahren mit Kontrolle nicht eingehalten werden können, folgendes Verfahren Anwendung findet:
- a) Stehen die von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses im Einklang, so erlässt die Kommission diese Maßnahmen, die unmittelbar durchgeführt werden. Sie teilt diese Maßnahmen unverzüglich dem Europäischen Parlament und dem Rat mit.
 - b) Innerhalb einer Frist von einem Monat ab dieser Mitteilung können die von der Kommission erlassenen Maßnahmen vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder oder vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden, wobei diese Ablehnung darin begründet sein muss, dass die

Maßnahmen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehen oder dass die Maßnahmen mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar sind oder aber gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößen.

- c) Im Falle der Ablehnung der Maßnahmen durch das Europäische Parlament oder durch den Rat, hebt die Kommission die Maßnahmen auf. Sie kann die Maßnahmen jedoch vorläufig aufrecht erhalten, wenn dies aus Gründen des Schutzes der Gesundheit, der Sicherheit oder des Umweltschutzes gerechtferigt ist. In diesem Fall legt die Kommission dem Ausschuss unverzüglich einen geänderten Entwurf von Maßnahmen oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vor. Die vorläufigen Maßnahmen bleiben in Kraft, bis sie durch einen endgültigen Rechtsakt ersetzt werden.

Artikel 6

Verfahren bei Schutzmaßnahmen

Das folgende Verfahren kann angewandt werden, wenn der Kommission in dem Basisrechtsakt die Befugnis übertragen wird, über Schutzmaßnahmen zu beschließen:

- a) Die Kommission teilt dem Rat und den Mitgliedstaaten jeden Beschluss über Schutzmaßnahmen mit. Es kann vorgesehen werden, dass die Kommission die Mitgliedstaaten nach jeweils festzulegenden Modalitäten konsultiert, bevor sie ihren Beschluss fasst.
- b) Jeder Mitgliedstaat kann den Rat innerhalb einer Frist, die in dem betreffenden Basisrechtsakt festzulegen ist, mit dem Beschluss der Kommission befassen.
- c) Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit innerhalb einer Frist, die in dem betreffenden Basisrechtsakt festzulegen ist, einen anderslautenden Beschluss fassen. Wahlweise kann in dem Basisrechtsakt vorgesehen werden, dass der Rat den Beschluss der Kommission mit qualifizierter Mehrheit bestätigen, ändern oder aufheben kann oder dass der Beschluss der Kommission, wenn der Rat innerhalb der vorgenannten Frist keinen Beschluss gefasst hat, als aufgehoben gilt.

Artikel 7

- (1) Jeder Ausschuss gibt sich auf Vorschlag seines Vorsitzenden eine Geschäftsordnung auf der Grundlage der Standardgeschäftsordnung, die im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden.

Bestehende Ausschüsse passen ihre Geschäftsordnung soweit erforderlich an die Standardgeschäftsordnung an.

- (2) Die für die Kommission geltenden Grundsätze und Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gelten auch für die Ausschüsse.

(3) Das Europäische Parlament wird von der Kommission regelmäßig über die Arbeiten der Ausschüsse unterrichtet und dies nach Modalitäten, die die Transparenz des Übermittlungssystems und eine Identifizierung der übermittelten Informationen sowie der einzelnen Verfahrensstadien gewährleisten. Zu diesem Zweck erhält es die Tagesordnungen der Sitzungen, die den Ausschüssen vorgelegten Entwürfe für Maßnahmen zur Durchführung der gemäß Artikel 251 des Vertrags erlassenen Rechtsakte sowie die Abstimmungsergebnisse, die Kurzniederschriften über die Sitzungen und die Listen der Behörden und Stellen, denen die Personen angehören, die die Mitgliedstaaten in deren Auftrag vertreten. Außerdem wird das Europäische Parlament regelmäßig unterrichtet, wenn die Kommission dem Rat Maßnahmen oder Vorschläge für zu ergreifende Maßnahmen übermittelt.

(4) Die Kommission veröffentlicht innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt, zu dem dieser Beschluss wirksam wird, im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften eine Liste der Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse unterstützen. In dieser Liste wird oder werden in Bezug auf jeden Ausschuss jeweils der oder die Basisrechtsakt(e) angegeben, auf dessen oder deren Grundlage der Ausschuss eingesetzt worden ist. Vom Jahr 2000 an veröffentlicht die Kommission überdies einen Jahresbericht über die Arbeit der Ausschüsse.

(5) Die bibliographischen Hinweise der dem Europäischen Parlament gemäß Absatz 3 übermittelten Dokumente werden in einem im Jahr 2001 von der Kommission zu erstellenden Verzeichnis öffentlich zugänglich gemacht.

Artikel 8

Erklärt das Europäische Parlament in einer mit Gründen versehenen Entschließung, dass ein Entwurf für Durchführungsmaßnahmen, dessen Annahme beabsichtigt ist und der auf der Grundlage eines nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags erlassenen Basisrechtsakts einem Ausschuss vorgelegt wurde, über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehen würde, so wird dieser Entwurf von der Kommission geprüft. Die Kommission kann unter Berücksichtigung dieser Entschließung und unter Einhaltung der Fristen des laufenden Verfahrens dem Ausschuss einen neuen Entwurf für Maßnahmen unterbreiten, das Verfahren fortsetzen oder dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Ausschuss über die Maßnahmen, die sie aufgrund der Entschließung des Europäischen Parlaments zu treffen beabsichtigt, und über die Gründe für ihr Vorgehen.

Artikel 9

Der Beschluss 87/373/EWG wird aufgehoben. [...]