

Gerhard Roller

## Komitologie und Demokratieprinzip

– Die Brüsseler Durchführungsausschüsse auf neuer Grundlage\* –

### I. Einleitung

In dem komplexen Brüsseler Entscheidungsgeflecht haben sich im Laufe der Jahre auf allen Ebenen zahlreiche Ausschüsse gebildet, die die Organe der Gemeinschaft bei ihren Aufgaben unterstützen.<sup>1</sup> Eine besondere Bedeutung kommt dabei den sog. »Komitologie-Ausschüssen«<sup>2</sup> zu. Dabei handelt es sich um Ausschüsse, die nicht im EG-Vertrag vorgesehen sind, sondern durch Sekundärrechtsakt eingerichtet werden und deren Aufgabe darin besteht, die Kommission bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu unterstützen. Die Ausschüsse haben teilweise nur beratende Funktion, teilweise können sie aber auch auf den Entscheidungsprozeß der Kommission erheblichen Einfluß ausüben und faktisch mitentscheiden. Sie werden nicht von der Kommission selbst eingesetzt, sondern durch einen Grundrechtsakt<sup>3</sup> des Rates bzw., soweit das Mitentscheidungsverfahren betroffen ist, des Parlaments und des Rates. In diesen Ausschüssen führt zwar die Kommission den Vorsitz, sie bestehen im übrigen jedoch

---

\* Der Beitrag geht auf einen Forschungsaufenthalt am Brüsseler »Centre d'Etudes de droit de l'Environnement« der Universität St. Louis im Herbst 2001 zurück. Das Projekt wurde im Rahmen des Programms »Research in Brussels« von der Region Brüssel finanziell unterstützt. Dabei wurden exemplarisch die Ausschüsse im Bereich des Abfall-, Chemikalien- und Gentechnikrechts der Gemeinschaft untersucht. Zur empirischen Fundierung wurden Interviews mit Ausschußmitgliedern, Kommissionsvertretern, Mitarbeitern des Europäischen Parlaments und Verbänden geführt. Der Aufsatz berücksichtigt die Entwicklung bis Anfang des Jahres 2003.

- 1 Neben den »großen« Ausschüssen, die im Vertrag verankert sind (Wirtschaft- und Sozialausschuß, Ausschuß der Regionen) gibt es einige hundert mehr oder weniger informelle Beratungsausschüsse der Kommission, die diese bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben beraten, Ratsarbeitsgruppen, die den Rat im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses unterstützen und schließlich die hier behandelten Ausschüsse im Rahmen der Implementationsphase.
- 2 Bei diesem Begriff handelt es sich unverkennbar um eine Wortschöpfung der EU-Sprache. Ursprünglich bezeichnete der Begriff »Komitologie« die Lehre der Ausschüsse, vgl. *Töller*, Die Implementation europäischer Politik durch Ausschüsse: Zur Funktionsweise und politikwissenschaftlichen Relevanz der Komitologie, ÖZP 1999, S. 333, Fn. 2; *House of Lords*, Select Committee on European Communities, Third Report, Delegation of Powers to the Commission: Reforming Comitology, 2. Februar 1999, Rn. 2. Seine erstmalige Verwendung im Zusammenhang mit den Durchführungsausschüssen ist wohl nicht ganz zweifelsfrei zu klären. Teilweise wird davon ausgegangen, daß er im Europäischen Parlament zuerst benutzt wurde, siehe *Neuhold*, Das Europäische Parlament im Rechtsetzungsprozeß der Europäischen Union, 2001, S. 127.
- 3 Häufig auch als »Basisrechtsakt« bezeichnet.

aus Vertretern der Mitgliedstaaten, womit aus Sicht des Rates auch eine Kontrollfunktion gegenüber der Kommission verbunden ist. Die Komitologieausschüsse arbeiten nach festgelegten Verfahrensregeln, die in dem sogenannten Komitologiebeschuß des Rates niedergelegt sind.<sup>4</sup>

Diese Ausschüsse sind kein neues Phänomen, sondern gehen zurück auf die ersten gemeinsamen Agrarmarktordnungen der 1960iger Jahre.<sup>5</sup> Damals noch als Verwaltungsausschüsse bezeichnet – zunächst nur befristet eingeführt, dann aber bald durch Beschluß des Rates<sup>6</sup> als dauerhafte Einrichtung beibehalten –, sollten sie die Kommission bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts unterstützen, da der Rat die Fülle der mit der Errichtung der gemeinsamen Agrarmarktordnungen verbundenen Detailaufgaben schon aus praktischen Gründen nicht mehr selbst leisten konnte.<sup>7</sup> Andererseits sollte durch die Ausschüsse aber auch die Einflußmöglichkeit des Rates auf die Kommissionsentscheidungen gesichert werden.<sup>8</sup>

4 Nicht behandelt werden im folgenden solche Ausschüsse, die die Kommission selbst ohne besondere rechtliche Grundlage zu ihrer Beratung (vgl. oben Fn. 1) einsetzt, vgl. hierzu etwa *Glatthaar*, Einflußnahme auf Entscheidungen der EG durch die Ausschüsse der Kommission, RIW 1992, S. 180. Diese sind von den Beratungsausschüssen abzugrenzen, die nach dem Komitologiebeschuß arbeiten (dazu unten IV 2a). Teilweise werden die von der Kommission selbst eingesetzten Beratungsausschüsse im EG-Jargon als »Konsultativausschüsse« bezeichnet, um eine sprachliche Abgrenzung zu erreichen. Angesichts der gewachsenen Zahl und der Bedeutung dieser Konsultativausschüsse sollte allerdings auch insoweit über eine rechtliche Verankerung nachgedacht werden, vgl. auch *Leclercq*, La participation des autorités exécutives à l'élaboration du droit communautaire par la Commission Européenne, in: Lejeune, Yves (Hrsg.), La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen, Bruxelles 1999, S. 146-151; *Rhinard*, The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System, Governance 2/2002, S. 185. Ebenfalls außer Betracht bleiben im folgenden Ausschüsse, die vom Primärrecht unmittelbar vorgesehen sind, vgl. etwa Art. 86 III EGV. Auch die wissenschaftlichen Ausschüsse, die durch Basisrechtsakte eingesetzt werden (z.B. wissenschaftlicher Veterinärausschuß), sind keine Komitologieausschüsse im engeren Sinne.

5 *Meng*, ZaöRV 1988, S. 209; *Sauron*, Comitologie: comment sortir de la confusion? Revue du Marché unique européen, 1-1999, S. 34 f.; *Neuhold*, S. 106 ff.; *Harnier*, Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG (Diss.), 1969, S. 173. Zur Entstehungsgeschichte aus der älteren Literatur ausführlich: *Bertram*, Das Verwaltungsausschußverfahren, (Diss.) 1967, S. 7 ff.; *Schmitt von Sydow*, Die Verwaltungs- und Regelungsausschußverfahren, 1973, S. 42 ff.; Vgl. auch *Töller*, Comitologie, 2002, S. 231 ff.; *Demmke/Eberharter/Schaefer/Türk*, The History of Comitology, in: Pedler/Schäfer, Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process, 1996, S. 61 ff.

6 ABl. 1969, L 324, S. 24.

7 *Sauron*, (oben Fn. 5), RMUE 1999, S. 35 ; *Harnier*, (oben Fn. 5), S. 175.

8 Hierin wird überwiegend das ursprüngliche Hauptmotiv der Einrichtung der Ausschüsse gesehen, vgl. etwa *Meng*, (oben Fn. 5) ZaöRV 1988, S. 210, wonach primäres Motiv dieser Einrichtung immer wieder der Wunsch (des Rates) gewesen sei, der Kommission gewisse Zügel anzulegen. Dies wird auch durch den empirischen Befund bestätigt, wonach (1999) 72 % aller im Gesamthaushaltsplan ausgewiesenen Ausschüsse allein aus Regierungssachverständigen zusammengesetzt sind, vgl. *Falke*, Comitologie – Entwicklungen, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung, in: Joerges/Falke, Das Ausschußwesen der Europäischen Union, 2000, S. 81.

Im Laufe der Jahre wurden die Verwaltungsausschüsse über den engeren Bereich des Agrarsektors hinaus ausgedehnt.<sup>9</sup> Verwaltungsausschüsse fanden Eingang in den Bereich des Saatgut- und Pflanzenschutzrechts und in das Viehseuchenrecht. Bereits 1966 wurden erstmals ein Veterinärausschuß<sup>10</sup> und ein Lebensmittelausschuß<sup>11</sup> eingesetzt. 1968 wurde aus dem Verwaltungsausschußverfahren ein weiterer Verfahrenstyp entwickelt, der zunächst im Zollbereich, dann aber auch bei der Angleichung technischer Handelshemmnisse zur Anwendung kam<sup>12</sup> und in Form des sog. Regelungsausschusses fortan weite Verbreitung fand. Heute gibt es in allen Gemeinschaftspolitiken solche Durchführungsausschüsse.

Für die Delegation teilweise auch sehr umfangreicher politischer Entscheidungsbefugnisse in die Ausschußverfahren gibt es neben dem praktischen auch einen weiteren Grund: Vielfach gelingt es den politischen Akteuren im Rat nur deshalb einen Kompromiß zu finden, weil wesentliche »Detailfragen« auf die Durchführungsebene verlagert werden, die lediglich scheinbar einen technischen Charakter haben, in Wahrheit aber weitreichende politische Implikationen aufweisen.<sup>13</sup>

Die Ausschüsse nehmen somit an dem verflochtenen europäischen »Mehrebenensystem«<sup>14</sup> in besonderer Weise teil. Als Teil eines institutionalisierten Systems gegenseitiger Zusammenarbeit fördern sie auch die Integration.<sup>15</sup> Da das Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten umgesetzt wird, ist die Beteiligung der nationalen Verwaltungsebene an der Durchführungsrechtsetzung von Vorteil, denn sie gewährleistet eine spätere Vollzugsfreundlichkeit der Regelungen. Insofern sind die Ausschüsse Orte gebündelten Sachverständes, die die Qualität der Kommissionsentscheidungen verbessern können<sup>16</sup> und die Kommission auch entlasten. Schließlich wird durch die Beteiligung der nationalen Fachbeamten von vornherein das Europäische Recht »vollzugsfreundlicher« gestaltet.<sup>17</sup>

Da ihre Aufgaben und ihre Bedeutung im Rahmen der europäischen Rechtsetzung in den letzten Jahren enorm gewachsen sind, eignet sich die Betrachtung der Brüsseler Ausschüsse als exemplarisches Untersuchungsfeld für die Frage, wie gemeinschafts-

9 Bertram (oben Fn. 5), S. 23 ff.

10 ABl. Nr. 56 v. 26.3.1966, S. 807.

11 ABl. Nr. 63 v. 2.4.1966, S. 919.

12 Schmitt von Sydow, (oben Fn. 5), S. 38 ff.

13 Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die Altautorichtlinie, vgl. hierzu *Onida*, The determination of EC environmental technical rules, with specific regard to the implementation procedures of the Commission, in: Biondi/Cecchetti/Grassi/Lee (eds.), *Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making: The case of the landfill and end of life vehicles Directives*, 2003 (i.E., hier zitiert nach der Manuskriptfassung), Abschn. 3.1.

14 Hierzu etwa: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies., *Europäische Integration*, 1996, S. 15 ff. Zur »Mehrebenenverflechtung« vgl. auch *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, (4. Aufl.), Art. 20 Rn. 91.

15 Schmitt von Sydow, (oben Fn. 5), S. 134 ff.

16 Insofern drängt sich ein Vergleich mit den zahlreichen Bund-Länder-Arbeitskreisen und Kommissionen auf, die kennzeichnend für den kooperativen Föderalismus bundesrepublikanischer Prägung sind.

17 So auch die Kommission in ihrem jüngsten Reformvorschlag, KOM(2002) 719 endg., Begründung S. 4.

rechtliche Entscheidungsprozesse so organisiert werden können, daß sowohl die Entscheidungseffizienz gewährleistet wird, als auch demokratische Legitimation und rechtsstaatliche Bindungen sichergestellt sind.

Im folgenden wird zunächst ein Einblick in die tatsächliche Funktionsweise und die Aufgaben der Ausschüsse gegeben, wobei ein besonderes Augenmerk auf den Bereich der Umweltpolitik gelegt wird, da dieser Politikbereich im Hinblick auf die Entwicklung der Komitologie einer besonderen Dynamik unterworfen ist (unten II). Aus demokratietheoretischer Sicht ist vor allem die Frage der demokratischen Legitimation der im Rahmen der Komitologieverfahren getroffenen Entscheidungen von Interesse (III). Schließlich wird der rechtliche Rahmen untersucht (IV), dessen Entwicklung mit dem 2. Komitologiebeschluß von 1999 keineswegs zum Stillstand gekommen ist. Nachdem die Reform von 1999 gegenwärtig erst ihre praktische Bewährung erfährt, hat die Kommission kürzlich einen weiteren Reformvorschlag vorgelegt,<sup>18</sup> in dem unter anderem eine Verbesserung der Rechtsstellung des Europäischen Parlaments angestrebt wird.

## II. Zur praktischen Bedeutung der Ausschüsse im Rahmen der Umweltgesetzgebung

### 1. Komitologie als statistisches Phänomen

Blickt man zunächst auf die Rechtstatsachen, so ist bereits die Ermittlung der genauen Anzahl der bestehenden Ausschüsse nicht leicht. Die Liste der Durchführungsausschüsse, die nunmehr aufgrund Art. 7 Abs. 4 des Komitologiebeschlusses von 1999<sup>19</sup> regelmäßig im Amtsblatt zu veröffentlichen ist, weist für das Jahr 2000 265 Ausschüsse aus.<sup>20</sup> Demgegenüber sind im Haushaltsplan für das Jahr 2002<sup>21</sup> insgesamt 434 Ausschüsse ausgewiesen. Dabei sind jedoch auch solche Ausschüsse berücksichtigt, die von der Kommission selbst zu Konsultationszwecken eingesetzt werden, also keine Komitologieausschüsse im engeren Sinn sind.<sup>22</sup>

Einen umfassenden statistischen Überblick über die Arbeitsweise der Komitologieausschüsse im Jahr 2000 und 2001 geben die Mitteilungen der Kommis-

18 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. Dazu unten IV 3.

19 Beschluß des Rates 1999/468/EG vom 28.6.1999, ABl. L 184 v. 17.7.1999, S. 23.

20 ABl. C 225 v. 8.8.2000, S. 2. Diese Zahlen sind nicht mehr ganz aktuell, die Liste soll im Laufe des Jahres 2003 jedoch aktualisiert werden, vgl. hierzu den Tätigkeitsbericht unten Fn. 24. Zahlen zu den vergangenen Jahren finden sich etwa in *House of Lords* (Fn. 2), »about 250 comitology committees«. Etwas abweichend, da an den Zahlen des Haushaltsplanes orientiert: *Demmke/Haibach*, Die Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und die Rechtsprechung des EuGH, DÖV 1997, S. 710; *Sauron*, RMUE 1999, S. 67 (insgesamt 422, davon 414 nach den Komitologieregeln für das Jahr 1998).

21 ABl. v. 31.1.2002, S. 484 (Anlage 1).

22 Vgl. oben Fn. 4.

sion vom 9.2.2002<sup>23</sup> und vom 13.12.2002<sup>24</sup>, die auf Art. 7 Abs. 4 der Entscheidung 1999/468/EG beruhen. Nach dem neuesten Bericht der Kommission für das Jahr 2001 ist die Zahl der Ausschüsse von 254<sup>25</sup> auf 247 gesunken.<sup>26</sup>

Die Mehrzahl der Ausschüsse sind heute Regelungsausschüsse (106 von 247, in 2000: 109 von 254). Dieser Ausschußtyp findet insbesondere im Umweltbereich Anwendung.<sup>27</sup> Im Bereich Landwirtschaft sind demgegenüber immer noch die ursprünglichen Verwaltungsausschüsse vorherrschend, die auch von allen Ausschüssen die größte Aktivität entfalten (367 Sitzungen im Jahr 2000<sup>28</sup>, 365 im Jahr 2001<sup>29</sup>). Demgegenüber sind die Ausschüsse, die im Bereich der Umweltpolitik eingesetzt wurden, im Jahr 2000 nur 52 (ebenso 2001: 52) mal einberufen worden.

Das vorliegende Datenmaterial bestätigt zunächst, was bisherige Untersuchungen<sup>30</sup> ebenfalls ergeben haben: Das Komitologiesystem funktioniert offenbar im Sinne einer effizienten Problembewältigung gut. Die Arbeit in den Ausschüssen verläuft in der Regel konsensorientiert; der Rat muß nur in Ausnahmefällen mit einer Maßnahme befaßt werden. Im Jahr 2000 wurden nur in 6 Fällen bei insgesamt 2838 erlassenen Rechtsakten (2001: 10 Fälle auf 2674) der Rat im Rahmen des Rekursverfahrens eingeschaltet, was einem Anteil von etwa 0,2% (0,37%) entspricht.<sup>31</sup> Bei einer genaueren Betrachtung fällt allerdings auf, daß von den 6 Fällen, bei denen es im Jahr 2000 zu einem Rekurs an den Rat kam, vier aus der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz und einer aus dem Umweltbereich stammen. Von den unter der Zuständigkeit der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz eingesetzten Ausschüsse wurden 231 Rechtsakte verabschiedet, in vier Fällen wurde der Rat eingeschaltet<sup>32</sup>, was einem Anteil von 1,73% entspricht. In Jahr 2001 ergibt sich ein ähn-

23 Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2000, ABl. C 37 v. 9.2.2002, S. 2.

24 Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2001, KOM(2002) 733 endg.

25 Diese Zahl ist im Bericht für das Jahr 2001 korrigiert worden, da im Bereich Transeuropäische Netze Verkehr/Energie nicht 29, wie ursprünglich im Bericht für das Jahr 2000 aufgeführt, sondern 39 Ausschüsse bestanden haben, vgl. Bericht der Kommission KOM(2002) 733 endg. S. 8, Fn. 27. Abweichungen in den Zahlen der verschiedenen Berichte ergeben sich im übrigen auch durch unterschiedliche Stichtage.

26 Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2001, KOM(2002) 733 endg., S. 8, Tabelle I.

27 Siehe auch unten 2.

28 Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2000, ABl. C 37 v. 9.2.2002, S. 5, Tabelle III. Über die Intensität der Ausschußarbeit sagt insbesondere die Anzahl der behandelten Gegenstände (»Konsultationen«) etwas aus. Auch hier führt der Bereich Landwirtschaft mit 1889 Konsultationen deutlich, ebd. Tabelle V.

29 Tätigkeitsbericht 2001, S. 10, Tabelle III.

30 Vgl. für die Anfangsjahre: *Schmitt von Sydow*, Verwaltungsausschüsse, S. 74 ff.; aus neuerer Zeit: *Falke* (Fn. 8), S. 43 ff.

31 Im Jahr 1995 sind nach *Demmke/Haibach*, (oben Fn. 20), DÖV 1997, S. 710, 3709 Stellungnahmen erarbeitet worden, von denen 3377 positiv – d.h. die Vorschläge der Kommission stützend – ausfielen.

32 Die Maßnahmen wurden von der Kommission erlassen, nachdem der Rat sich nicht äußerte.

liches Bild: Auch hier entfallen auf den Bereich Gesundheit und Verbraucherschutz 5 Rekursverfahren, allerdings keines auf den Bereich Umwelt.<sup>33</sup>

Wenn also auch die allgemeine Aussage über das gute Funktionieren der Ausschußverfahren zutrifft, so ergeben sich im Detail doch Nuancen zwischen den verschiedenen Sachbereichen. So wurden etwa im Agrarbereich im Jahr 2000 in 1786 Fällen Stellungnahmen abgegeben und lediglich in einem Fall der Rat mit der Angelegenheit befaßt<sup>34</sup> (2001: 2 Befassungen auf 1454). Die Tatsache, daß im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes eine relativ höhere Anzahl von Rekursverfahren existiert, dürfte neben den unterschiedlichen Verfahrensmodalitäten auch darauf beruhen, daß es sich hier weniger um reine Verwaltungsmaßnahmen handelt, sondern um eine überwiegend rechtsetzende Tätigkeit, noch dazu in einem Bereich, in dem die mitgliedstaatlichen Auffassungen häufig erheblich divergieren. Für das äußere Bild, welches die Ausschußverfahren vermitteln, sind im übrigen die quantitativen Ergebnisse des »Alltagsgeschäfts«, die in der Tat eine erhebliche Problemlösungsfähigkeit dieses Systems belegen, weniger entscheidend. Es sind die zahlenmäßig geringen, aber hochpolitisierten Entscheidungen, die das System in ein schlechtes Licht rücken, wie sich etwa in der BSE-Krise deutlich gezeigt hat.<sup>35</sup>

## 2. Ausschüsse im Umweltbereich

Die bestehenden Ausschüsse können in verschiedener Hinsicht systematisiert werden. Ein klares *rechtliches* Differenzierungskriterium, nach dem sich die zahlreichen Komitologieausschüsse unterscheiden lassen, ist das zugrundeliegende *Entscheidungsverfahren*, welches in den Komitologieentscheidungen von 1987 und 1999 niedergelegt ist. Danach sind Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsausschüsse zu unterscheiden, denen je nach Verfahrensgestaltung im Entscheidungsprozeß ein unterschiedliches Gewicht zukommt. Diese Differenzierung ist in erster Linie im Konfliktfall bedeutsam, wenn Ausschuß- und Kommission unterschiedlicher Auffassung über eine Durchführungsmaßnahme sind.<sup>36</sup> Neben einer Differenzierung nach dem Entscheidungsverfahren, können die Ausschüsse auch im Hinblick auf ihre *Funktion*

33 Die übrigen Befassungen des Rates resultieren aus den Bereichen Unternehmen (2), Landwirtschaft (2) und Transeuropäische Netze (1).

34 Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, daß aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensregelungen im Verwaltungsausschuß der Rat nur dann mit der Angelegenheit befaßt wird, wenn im Ausschuß eine Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit gegen die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen abgegeben wird, während bei den Regelungsausschüssen, die gerade im Umweltbereich vorherrschend sind, bereits bei einer fehlenden Stellungnahme der Rat eingeschaltet wird. So wurden immerhin in 123 Fällen keine Stellungnahme abgegeben, d.h. hier kam es zu keiner Einigung im Ausschuß.

35 Vgl. unten Fn. 56.

36 Aus Gesprächen mit Beteiligten wird deutlich, daß im »Normalfall« das Verfahren demgegenüber in den Beratungen praktisch keine Rolle spielt, vgl. auch Neyer, Risikoregulierung im Binnenmarkt: Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung, in: Joerges/Falke (Fn. 8), S. 287; teilweise ist es den Fachbeamten auch unbekannt, Leclercq, (Fn. 4), S. 156.

unterschieden werden.<sup>37</sup> Aus *steuerungstheoretischer* Perspektive unterscheidet Töller zwischen 6 verschiedenen Ausschußtypen.<sup>38</sup> Dieser Ansatz hat gewisse Überschneidungen mit der hier vorgenommenen Differenzierung nach *Aufgaben*. Im Hinblick auf die Frage nach der demokratischen Legitimation der Ausschußarbeit erscheint eine Differenzierung nach der Art und dem Gewicht der jeweiligen Aufgabe sinnvoll, da das erforderliche Legitimationsniveau sowohl von der Bedeutung der Aufgabe, als auch davon abhängt, ob die Ausschüsse an einer rechtsetzenden Tätigkeit mitwirken oder ob es sich um rein vollziehende Aufgaben handelt.

Im folgenden werden zunächst die Verfahrenszuordnung im Umweltbereich und sodann die verschiedenen Aufgaben der Ausschüsse dargestellt.

#### a) Verfahrenszuordnung

Im Jahr 2001 gab es 36 Ausschüsse (2000: 41), die aufgrund von Umweltrichtlinien oder -verordnungen der Gemeinschaft eingerichtet wurden.<sup>39</sup> Der Umweltbereich gehört damit, was die Anzahl der Komitologieausschüsse betrifft, zu den führenden Bereichen. Die Ausschüsse arbeiten ganz überwiegend (2000: 38) nach dem Regelungsverfahren. Verwaltungsausschüsse wurden nur in 5 Fällen eingerichtet, Beratungsausschüsse spielen so gut wie keine Rolle.<sup>40</sup>

Nach der – allerdings nicht mehr ganz aktuellen – Liste der Kommission<sup>41</sup> gestaltete sich die Verfahrenszuordnung<sup>42</sup> für das Jahr 2000 wie folgt

I	II	III	I	IIa	IIb	IIIa	IIIb
0	1	2	2	2	2	28	8

(In der Zusammenstellung sind 4 Doppelnennungen enthalten, d.h. diese Ausschüsse arbeiten je nach der Aufgabe nach unterschiedlichen Verfahren. Dabei handelt es sich in drei Fällen um eine Doppelzuordnung der Verfahren IIIa/IIIb und in einem Fall um eine Zuordnung IIb/IIIb).

I = Beratungsverfahren gemäß der Entscheidung 87/373/EWG

IIa = Verwaltungsausschußverfahren « Variante a » gemäß der Entscheidung 87/373/EWG

IIb = Verwaltungsausschußverfahren « Variante b » gemäß der Entscheidung 87/373/EWG

37 Schäfer, in: Pedler/Schäfer (Fn 5), S. 16 unterscheidet zwischen rule-interpreting, fund-applying und rule-setting Funktionen. Allerdings kann ein einzelner Ausschuß auch verschiedene Funktionen haben, Schäfer, ebd. S. 18.

38 Dabei handelt es sich um eine Differenzierung die an den umweltpolitischen Steuerungsaufgaben und -möglichkeiten anknüpft, die den Ausschüssen zukommt, Töller (Fn. 5), S. 349 ff.; dies., in: Grande/Jachtenfuchs, Wie problemlösungsfähig ist die EU? 2000, S. 313 ff.

39 Tätigkeitsbericht der Kommission (Fn. 24), S. 16.

40 Der Tätigkeitsbericht der Kommission für das Jahr 2001 weist keinen Fall einer Stellungnahme eines Beratungsausschusses aus.

41 ABl. C 225 v. 8.8.2000, S. 8. Der Tätigkeitsbericht der Kommission für das Jahr 2001 enthält keine Aufschlüsselung mehr nach der Verfahrenszuordnung für die alten und neuen Komitologieverfahren, vgl. dazu unten IV. 2.

42 Die Unterschiede der Verfahrensarten werden im einzelnen unten IV. erläutert.

- IIIa = Regelausschlußverfahren « Variante a » ( « filet ») gemäß der Entscheidung 87/373/EWG
- IIIb = Regelausschlußverfahren « Variante b » ( « contre-filet ») gemäß der Entscheidung 87/373/EWG
- I = Beratungsausschlußverfahren gemäß der Entscheidung 1999/468/EG
- II = Verwaltungsausschlußverfahren gemäß der Entscheidung 1999/468/EG
- III = Regelausschlußverfahren gemäß der Entscheidung 1999/468/EG

#### b) Aufgaben der Ausschüsse

Die Aufgaben, die der Kommission im Rahmen der Ausschlußverfahren zugewiesen werden, sind ausgesprochen vielfältig. Die Bandbreite reicht von der Regelung bloß formaler Fragen, wie etwa der Gestaltung eines Formblattes, bis hin zu Entscheidungen mit weitreichender Wirkung. Neben den formal durch den Basisrechtsakt zugewiesenen Aufgaben kommt den Ausschüssen allerdings auch eine wesentliche Funktion im Bereich informellen Verwaltungshandelns zu. Die rechtsetzende Tätigkeit der Ausschüsse nimmt nur einen kleinen Teil ihrer Zeit in Anspruch, informelle Beratungen über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die Klärung von Zweifelsfragen und der Erfahrungsaustausch spielen eine erhebliche Rolle.<sup>43</sup>

Als eine erste Kategorie lassen sich Aufgaben ausmachen, die als normkonkretisierend bezeichnet werden könnten. Der Kommission kommt dabei die Aufgabe zu, im Komitologieverfahren unbestimmte Regelungen des Basisrechtsaktes durch eine Durchführungsmaßnahme zu konkretisieren. Beispiele hierfür sind etwa die Festlegung technischer Anforderungen an die Verpackung bestimmter gefährlicher Stoffe gem. Art. 22 Abs. 3 und 4 der RL 67/549/EWG, die Erstellung einer Prioritätenliste gem. Art. 8 der Chemikalien-Altstoffverordnung (VO EWG/793/93), Einzelheiten des abfallrechtlichen Begleitscheinverfahrens gem. Art. 31 Abs. 2 VO EWG/259/93 i.V.m. Art. 18 RL 75/442/EWG oder Vorschläge für vereinfachte Verfahren gem. Art. 7 Abs. 3 der Gentechnik-Freisetzungsrichtlinie, RL 2001/18/EG.

Die Konkretisierung von Regelungen des Basisrechtsaktes besteht teilweise in bloßen technischen oder formalen Regelungen, wie etwa die Harmonisierung des Informationssystems gem. Art. 12 Abs. 3 der Verpackungs-Richtlinie (RL 94/62/EG) oder die Festlegung des formalen Aufbaus der Zusammenfassung im Rahmen des Informationsaustauschs nach Art. 11 Abs. 1 der Freisetzungs-Richtlinie 2001/18/EG. Vielfach gehen diese Konkretisierungen aber über bloße technische Fragen hinaus und enthalten weitreichende umwelt- und wirtschaftspolitische Wertungen.<sup>44</sup> Dabei kann in Einzelfällen durchaus die Gefahr bestehen, daß Wertungen des Basisrechtsaktes verschoben werden.<sup>45</sup> Die Grenze ist manchmal nicht leicht zu bestimmen.

43 Dies kann im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter vertieft werden. Vgl. etwa zum Bereich des Lebensmittelrechts insoweit: *Bücker/Schlacke*, Die Entstehung einer »politischen Verwaltung« durch EG-Ausschüsse – Rechtstatsachen und Rechtsentwicklungen, in: Joerges/Falke (Fn. 8), S. 210.

44 So etwa bei der Verpflichtung des Herstellers bestimmte Versuche durchzuführen gem. Art. 12 Abs. 2 der VO 793/93.

45 Ein solcher Fall lag etwa der Änderung der Pflanzenschutzmittelrichtlinie durch die Durchführungsrichtlinie RL 94/43/EG zugrunde. Hier handelte es sich allerdings um einen Fall der



Eine zweite Kategorie betrifft Generalklauseln, die nicht unbedenklich sind, da sie in die Nähe von Blankoermächtigungen kommen. So heißt es etwa in Art. 20 Abs. 1 der Verpackungsrichtlinie lapidar: »Treten bei der Anwendung dieser Richtlinie, (...) Probleme auf, so legt die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikel 21 die zu deren Lösung notwendigen technischen Maßnahmen fest.«

Eine dritte Kategorie betrifft echte Einzelfallentscheidungen, bei denen die Kommission im Ausschußverfahren unter bestimmten Voraussetzungen über die Zulassung eines Produktes entscheidet, wie etwa nach Art. 18 Abs. 1 der RL/2001/18 über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Produkte. Trotz des Einzelfallcharakters solcher Entscheidungen können diese ein erhebliches politisches Konfliktpotential haben, wie der jahrelange Streit um die Marktzulassung gentechnisch veränderter Produkte zeigt.<sup>46</sup>

Von überragender Bedeutung ist viertens die Aufgabe der Anpassung von Richtlinien an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt. Dabei handelt es sich regelmäßig um normative Festlegungen, die allgemeinverbindlich das Anforderungsniveau des Umweltschutzes oder ein bestimmtes Sicherheitsniveau festlegen. Da im gesamten europäischen Umweltrecht die entscheidenden Festlegungen des Schutzniveaus durch technische Anforderungen und Grenzwerte in den Anhängen der Richtlinien enthalten sind, kommt dieser Anpassungskompetenz der Kommission entscheidende Bedeutung zu,<sup>47</sup> die mit der Kompetenz zum Erlaß von Rechtsverordnungen auf nationaler Ebene vergleichbar ist.

Eine weitere Kategorie betrifft schließlich Fälle, bei denen die Kommission im Ausschußverfahren den Anwendungsbereich einer Richtlinie faktisch festlegen oder durch Ausnahmeregelungen beschränken kann<sup>48</sup> und somit auf die Anwendbarkeit des Grundrechtsakts erheblich einwirkt. So wird etwa das Verzeichnis gefährlicher Abfälle gem. Art. 1 Abs. 4 der RL 91/689 im Ausschußverfahren aufgestellt.<sup>49</sup> Diesem

---

sog. »Selbstermächtigung« des Rates, d.h. dieser selbst hatte, unter Umgehung des üblichen Rechtsetzungsverfahrens, den Inhalt der ursprünglichen Richtlinie im Wege der Durchführungsgesetzgebung geändert. Die Durchführungsrichtlinie wurde vom EuGH auf Klage des Parlaments aufgehoben, EuGH Urt. v. 18.6.1996, Rs. C-303/94, Slg., 1996, I-2943.

- 46 Die Produktzulassung auf EG-Ebene müßte deshalb grundsätzlich transparenter und partizipativer gestaltet werden, vgl. hierzu: *Gill/Bizer/Roller*, Riskante Forschung, S. 340 ff.; ein beeindruckendes (Negativ-)Beispiel ist die Fallstudie zum »Genmais«, vgl. hierzu: *Töller* (Fn. 5), S. 401 ff.
- 47 Wie politisch brisant solche »Durchführungs«vorschriften sein können zeigt der Fall der Änderung von Anhang II der Altautorichtlinie: Die dem Ausschuß vorzulegende Maßnahme wurde in diesem Fall nicht von der Fachebene in der Kommission, sondern vom Kollegium der Kommissare (!) beschlossen, vgl. *Onida* (oben Fn. 13), Abschn. 3.1.
- 48 Etwa gem. Art. 11 Abs. 3 der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG.
- 49 In welchem Umfang sowohl die Kommission als auch wirtschaftliche Interessengruppen das Ausschußverfahren für ihre Zwecke zu nutzen verstehen wird im Hinblick auf den Ausschuß gem. Art. 18 der Abfallrahmenrichtlinie (der sog. TAC – Technical Adaptation Committee) anschaulich von *Leubuscher* beschrieben, Parallel decision-making: the use of committees in the area of EC waste management law, R.A.E. 1999, S. 407, insbes. S. 414 ff. Dieser Ausschuß hat eine ausgesprochene Machtfülle akkumuliert, da er nicht nur für die Abfallrahmenrichtlinie, sondern für praktisch alle wesentlichen abfallrechtlichen Richtlinien

Verzeichnis kommt – anders als dem Europäischen Abfallkatalog nach der Abfallrahmenrichtlinie – konstitutive Bedeutung für die Anwendung der Richtlinie zu, denn die Richtlinie über gefährliche Abfälle findet nur auf solche Abfälle Anwendung, die in dem Verzeichnis aufgeführt sind und somit per definitionem als gefährlich gelten. Es überrascht daher nicht, daß etwa im Falle der Festlegung des Verzeichnisses gefährlicher Abfälle bereits mehrfach der Rat im Rekursverfahren entscheiden mußte.<sup>50</sup>

### III. Die demokratische Legitimation »Europäischen Regierens«

#### 1. Demokratische Legitimation der Komitologie

Die Diskussion über ein »Demokratiedefizit« in der Gemeinschaft ist nicht neu.<sup>51</sup> Das Problem der demokratischen Legitimation der EG und die Beseitigung oder doch Linderung des »demokratischen Defizits« mündete bereits auf der Staatsrechtslehrtagung 1964 zu Überlegungen einer »Demokratisierung« der EG.<sup>52</sup> Wesentliche Sicherungsmechanismen sah man damals in der Voraussetzung einer sachlich begrenzten Eingriffskompetenz der EG sowie in einer verfassungsrechtlichen Homogenität der beteiligten Staaten.<sup>53</sup> Der Streit um die Existenz eines generellen demokratischen Defizits innerhalb der EG kann hier nicht vertieft werden. Fest steht aber, daß auch aus

---

und Verordnungen der Gemeinschaft zuständig ist. Entgegen seinem Namen werden in diesem Ausschuß nicht bloß »technische«, sondern (auch) weitreichende abfallpolitische Entscheidungen getroffen. Vgl. auch *Onida* (Fn. 13), S. 13, Fn. 48 zum gezielten Lobbying der Autohersteller auf die Kommission und die Ausschußmitglieder, um die Einfügung von Ausnahmeregelungen in Anhang II der Altautorichtlinie 2000/53/EG zu erreichen. Nicht zu Unrecht wird deshalb von *Demmke/Haibach*, (Fn. 20), S. 718, der Ausschuß als das »faktische Entscheidungsgremium« bezeichnet.

- 50 Bereits das erste Verzeichnis gefährlicher Abfälle wurde deshalb als Entscheidung des Rates erlassen, der auf das Verfahren jedoch nur verklausuliert in den Erwägungsgründen hinweist: »Das Verzeichnis ist regelmäßig zu überprüfen und, wenn nötig nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG [...] zu überarbeiten.« Zu den Hintergründen vgl. *Leubuscher*, R.A.E. 1999, S. 418.
- 51 Vgl. etwa *M. Zuleeg*, Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften, Der Staat 1978, S. 27. Ein demokratisches Defizit demgegenüber verneinend: *K. Armingeon*, The Democratic Deficit of the European Union, Außenwirtschaft 1995, S. 67 ff.; eher skeptisch auch *Randelzhofer*, Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Hommelhoff/Kirchhof, Der Staatenverbund der Europäischen Union, S. 39 (46). Zum Problem generell: *Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995. Zur Notwendigkeit demokratischer Legitimation auch *Denninger*, Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa, JZ 2000, S. 1121 (1126).
- 52 Vgl. etwa *Kaiser*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1966), S. 1 (23, 25); *Badura*, VVDStRL 23 (1966), S. 34 (74).
- 53 *Werner von Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, (1971), S. 27. Die letzte Voraussetzung steht bei den derzeitigen Mitgliedstaaten außer Frage. Gleichwohl hat die Frage nicht nur akademischen Charakter, worauf *Zuleeg* im Hinblick auf das Beispiel Griechenland hingewiesen hat. Heute stellt sich die Frage etwa für die Türkei, hierzu aus historischer Perspektive: *Stolleis*, Das »europäische Haus« und seine Verfassung, KritV 1995, S. 296.

rechtspolitischen Gründen<sup>54</sup> eine weitere Verbesserung der demokratischen Legitimation unabdingbar ist.

Der spezifische Zusammenhang zwischen Komitologie und Demokratieprinzip wird seit einiger Zeit vor allem von den Politikwissenschaften thematisiert.<sup>55</sup> Es dürfte deutlich geworden sein, daß das Ausschußwesen als ein wesentlicher Teil des Rechtsetzungsprozesses der Gemeinschaft anzusehen ist. Es handelt sich bei den im Rahmen der Komitologieverfahren getroffenen Entscheidungen in weiten Bereichen nicht um die bloße Anwendung bestehenden Rechts, sondern um die Schöpfung neuer, verbindlicher Rechtsnormen, die nicht selten erhebliche Auswirkungen auf den einzelnen haben. Gerade im Bereich der Anpassung von Richtlinien an den technischen Fortschritt ist es für das einzelne Unternehmen oder für die Nachbarschaft von evidenter Bedeutung, ob und in welchem Umfang Grenzwerte festgelegt oder verschärft werden, die über wirtschaftliche Betätigungsfreiheit einerseits und Risikohinnahmepflichten andererseits entscheiden. In noch stärkerem Maße gilt dies für den Bereich des Gesundheits- und Verbraucherschutzes.<sup>56</sup>

Bei dieser Sachlage erscheint es daher eindeutig, daß auch die im Rahmen der Komitologieverfahren getroffenen Entscheidungen einer demokratischen Legitimation bedürfen.

54 Ausdruck einer verbreiteten Skepsis der Bürger sind die Ergebnisse der Volksabstimmungen im Zusammenhang mit den Verträgen von Maastricht und der Erweiterung 1995 sowie kürzlich das »Nein« des irischen Volkes gegen den Vertrag von Nizza. *Kirchner/Haas* sprechen von den »EG-müden« Bürgern, JZ 1993, S. 771.

55 *Schaefer*, Committees in the EC Policy Process: A first Step Towards Developing a Conceptual Framework, in: *Pedler/Schäfer*, (Fn. 5), S. 23 »one of the most serious democratic defects«. *Neyer* (Fn. 36), S. 257 ff.; *Töller/Hofmann*, Democracy and the Reform of Comitology, in: *Andenas/Türk*, Delegated Legislation and the Role of Committees in EC Law, 2000, S. 25 ff. Aus dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum weist auf das Problem hin: *Grams*, Komitologie im Gesetzgebungsprozeß der Europäischen Union und die Einbeziehung des Europäischen Parlaments, KritV 1995, S. 112 (115 f.); *Lübbe-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 268, die in der Undurchschaubarkeit und Verantwortungsferne des Komitologieverfahrens ein EG-spezifisches Demokratieproblem sieht; *Joerges*, Zusammenfassung und Perspektiven: »Gutes Regieren« im Binnenmarkt, in: *Joerges/Falke* (Fn. 8), S. 349 ff.

56 Gerade im Zusammenhang mit der BSE-Krise ist die Bedeutung der Brüsseler Ausschüsse auch für die Öffentlichkeit in das Blickfeld des Interesses gerückt. Der BSE-Untersuchungsausschuß des Europäischen Parlamentes hat die seinerzeit bestehenden gravierenden Unzulänglichkeiten im Bereich der Lebensmittelausschüsse, insbesondere des wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses, deutlich beim Namen genannt (Bericht des Untersuchungsausschusses EP-Dok. A4-0020/97, v. 7.2.1997, hierzu ausführlich: *Falke* (Fn. 8), S. 120 ff. In diesem Zusammenhang hat der Untersuchungsausschuß dem Komitologie-System insgesamt einen »antidemokratischen Charakter seiner Funktionsweisen« bescheinigt, welches »jeglicher Kontrolle zu entgehen« scheine »und die nationale und/oder industrielle Einflußnahme auf den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß« ermögliche, zit. n. *Falke* (Fn. 8), S. 122.

## 2. Die herkömmliche duale Legitimationskette

Gesetzgeberische Entscheidungen der europäischen Organe werden regelmäßig über eine sog. duale Legitimationskette legitimiert, die den Zurechnungszusammenhang zwischen Herrschaftsausübung und Volkswille zum einen über die Rückbindung der im Rat versammelten Regierungsvertreter an die jeweiligen nationalen Parlamente und zum anderen über das Europäische Parlament herstellt.<sup>57</sup> Ob dieses herkömmliche Legitimationsmuster heute noch ausreicht und ob es nicht weitgehend bei der Komitologie versagt, ist aber die Frage.

In sachlich-materieller Hinsicht ist die Kommission als letztlich entscheidendes Organ an die ihr durch den Basisrechtsakt vom Rat übertragene Befugnis gebunden. Sie kann über diesen nicht hinausgehen, sondern muß sich im Rahmen dieser Ermächtigung bewegen. Allerdings ist die Bindung der Kommissionsbefugnis an den Basisrechtsakt relativ schwach ausgeprägt, da der Rat nicht verpflichtet ist, Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung näher einzugrenzen, wie dies etwa nach Art. 80 Abs. 1 des Grundgesetzes der Fall ist. Auch ist unklar, ob es materielle Grenzen der Delegationsbefugnis gibt. Zwar hat der Europäische Gerichtshof bereits in der grundlegenden Entscheidung »Köster« festgestellt, daß die »wesentlichen Elemente« einer Materie in dem Grundrechtsakt geregelt werden müßten.<sup>58</sup> Dabei spielt allerdings, anders als bei der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wesentlichkeit, die Grundrechtsrelevanz einer Maßnahme keine Rolle; vielmehr geht es dem EuGH bei der Wesentlichkeit der Sache in erster Linie um die Bedeutung der Angelegenheit für die Gemeinschaftspolitik.<sup>59</sup> Dieser Maßstab enthält daher allenfalls eine sehr grobe Begrenzung.

Die Kommission ist in persönlicher Hinsicht durch die sie einsetzenden Regierungen der Mitgliedstaaten und das ihre Mitglieder bestätigende Parlament legitimiert. Diese Kette verläuft freilich über mehrere Stufen, auf denen sich die Legitimationswirkung in gewissem Umfang verflüchtigt.<sup>60</sup> Die Kommission kann deshalb auch nicht in gleicher Weise als demokratisch legitimiert angesehen werden, wie dies etwa bei der Exekutive eines Nationalstaates der Fall ist, wobei zu berücksichtigen ist, daß auch dort stets die Frage zu beantworten ist, in welchem Umfang ein Rechtsetzungsrecht der Exekutive aus demokratietheoretischer Sicht akzeptabel ist.<sup>61</sup>

57 BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, DVBl. 1993, 1258.

58 EuGH, Rs. 25/70, Urt. v. 17.12.1970, Slg. 1970, S. 1161. »Doctrine of basic elements«, vgl. auch *House of lords* (Fn. 2), Rn. 64.

59 In einer jüngeren Entscheidung hat der Gerichtshof ausgeführt, wesentlich seien nur solche Bedingungen, durch die die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umgesetzt werden, EuGH, Urt. v. 27.10.1992, Rs. C-240/90, Slg. 1992 I-5383, Rn. 37 (S. 5434).

60 Dies kann auch nur in begrenztem Umfang durch eine parlamentarische Wahl des Kommissionspräsidenten kompensiert werden, wie dies jetzt im Rahmen der Konventsdiskussionen vorgeschlagen wird.

61 Ausdruck hierfür ist der Versuch des BVerfG durch seine »Wesentlichkeitstheorie« eine Begrenzung exekutiver Rechtsetzungsbefugnis zu erreichen.

Aus der Perspektive des einfachen Unionsbürgers jedenfalls existieren im Vergleich zu nationaler Regierungsrechtsetzung nicht unwesentliche Unterschiede. So wird mit dem Wahlakt, der über die politische Ausrichtung der Regierung mittelbar entscheidet, auch eine Erwartungshaltung verknüpft, daß die von der jeweiligen Regierung, bzw. den sie stellenden Parteien, zuvor angekündigten politischen Maßnahmen nicht nur im Parlament, sondern auch im Rahmen ihrer Exekutivbefugnisse umgesetzt werden. Bis zu einem gewissen Grade kann daher in der grundsätzlichen Politikausrichtung etwa im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik der Bürger davon ausgehen, daß auch im Rahmen der Rechtsetzung durch die von ihm mittelbar gewählte Exekutive seinen Präferenzen gefolgt wird.<sup>62</sup> Diese Erwartung ist auch deshalb nicht unberechtigt, weil zumindest in den Parteiendemokratien sich auch die Exekutive an parteipolitischen Positionen ausrichtet,<sup>63</sup> die für die Wahlentscheidung mitbestimmend sind.

Eine vergleichbare Situation gibt es auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft nicht. Auf die Entscheidungen im Rahmen der Gesetzgebung durch Kommission, Rat und Parlament hat der Bürger praktisch keinen Einfluß; auch sind die Maßnahmen aufgrund des komplexen Verfahrens weit weniger vorhersehbar. Erst recht entzieht sich vorheriger Prognose und entsprechenden Einflusses, in welchem Umfang und mit welcher Stoßrichtung die Kommission von der ihr übertragenen Durchführungsbefugnis Gebrauch macht. Über die Zusammensetzung der Kommission<sup>64</sup> kann der einzelne auch nicht mittelbar mitentscheiden.

Was die Mitwirkung der Ausschüsse angeht, so ist ihre Legitimation noch deutlich schwächer ausgeprägt. Sie sind zwar ebenfalls sachlich über den Basisrechtsakt legitimiert. Eine personelle Legitimation der Ausschußmitglieder läßt sich insofern herstellen, als die Mitglieder Beamte der nationalen Verwaltungen sind, die ihrerseits weisungsgebunden sind und somit letztlich der Verantwortlichkeit der nationalen zuständigen Minister unterstehen. Daraus könnte man folgern, daß die Ausschußbeteiligung an den Kommissionsentscheidungen sogar zu einer Erhöhung der demokratischen Legitimation beiträgt.<sup>65</sup> Weder aus demokratietheoretischer Perspektive noch praktisch vermag diese Sichtweise jedoch zu überzeugen. Tatsächlich zeigen empirische Untersuchungen, daß die Vertreter in den Ausschüssen in vielen Fällen

62 Dabei darf allerdings nicht verkannt werden, daß die zunehmende »Diffusion und Verdünnung repräsentativ-demokratischer Legitimationszusammenhänge« auch im nationalstaatlichen Kontext zu beobachten ist, *Lübbe-Wolff*, VVDStRL 60 (2001), S. 265 ff. (Zitat S. 281). Einer stark diversifizierten und atomisierten Politik, die sich zunehmend als die Lösung komplizierter Spezialfragen darstellt, kann der einzelne Bürger unmöglich im Wahlakt habhaft werden. Für jeweils einzelne Fragen läßt sich daher nicht selten eine konkrete Legitimation lediglich fiktiv herstellen.

63 A. Benz, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 1998, S. 209.

64 Plastisch P. Kielmansegg, Integration und Demokratie, S. 53: »jedem Wählervotum weit entrückt«.

65 Vgl. etwa *Schlacke*, Risikoentscheidungen im europäischen Lebensmittelrecht, 1998, S. 296 f. zum Ständigen Lebensmittelausschuß.

eine nur schwache Anbindung an die nationalen Exekutiven haben.<sup>66</sup> Auch wenn dies bei politisch brisanten Entscheidungen anders sein mag, so läßt sich doch aus dieser (eher fehlenden) Rückkopplung nur sehr zurückhaltend eine legitimationsstiftende Wirkung herleiten.<sup>67</sup>

Entscheidend ist aber, daß dieser eventuelle Legitimationsgewinn durch die Intransparenz<sup>68</sup> der Entscheidungsverfahren und die damit verbundene faktische Verwischung von Verantwortlichkeiten überkompensiert wird. Von wenigen Experten abgesehen, ist für den Durchschnittsbürger der gesamte Bereich der »tertiären«<sup>69</sup> Rechtsetzung ein völliges Dunkelfeld. In der mangelnden Transparenz<sup>70</sup> der Ausschußverfahren wird deshalb nicht zu Unrecht ein wesentliches Defizit erblickt. Wenn aber die Entscheidungsverfahren sowie die Aufgaben und Befugnisse von am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Akteuren nicht durchschaubar sind, dann verflüchtigt sich demokratische Legitimation im Ungewissen. Zu den vom Bundesverfassungsgericht so bezeichneten »vorrechtlichen Voraussetzungen« gehört auch, daß »die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein *sichtbar und verstehbar sind*.« (*Hervorhebung G.R.*)<sup>71</sup> Es ist insofern nicht unzutreffend, wenn der These vom Demokratiedefizit ein bestehendes Informationsdefizit entgegengesetzt wird.<sup>72</sup>

Zwar kann man diesen Erwägungen aus demokratietheoretischer Perspektive entgegenhalten, daß die Legitimation der Entscheidungen auch durch eine »out-put«-orientierte,<sup>73</sup> Betrachtung aus der Richtigkeit der so gewonnenen Entscheidung hergeleitet werden kann. Wenn alle zufrieden sind, erledigt sich dann die Legitimationsfrage nicht von selbst? Dies mag in der Mehrzahl der Fälle, in denen die Komitologieverfahren »reibungslos« funktionieren, wohl der Fall sein. Zweifellos kommt der Effi-

66 Neyer (Fn. 36), S. 307. Ob deshalb grundsätzlich auch der Rat unmittelbar durch die Kommission über die Maßnahmenvorschläge in den Ausschüssen unterrichtet werden sollte, wie dies nun die Kommission vorschlägt, ist eine andere Frage, dazu unten IV.3.

67 Zu optimistisch deshalb wohl Joerges (Fn. 55), S. 378, wonach wegen seiner Rückkopplung an die Mitgliedstaaten über das Ausschußwesen grundsätzlich alle gesellschaftlichen Besorgnisse berücksichtigt werden könnten.

68 Hier haben sich jedoch in den letzten Jahren die deutlichsten Verbesserungen ergeben, dazu unten IV. 2.

69 Winter, Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Verwaltungsvollzug, in: Lübbecke-Wolff, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 107.

70 Hierauf zielt ein nicht unerheblicher Teil der Kritik ab, plastisch die Bezeichnung der »Unterwelt der Ausschüsse«, Große Hüttmann, Gesellschaft Wirtschaft Politik, 2002, S. 187 unter Bezug auf ein Zitat von Weiler. Vgl. auch Führ, Von Rio nach Brüssel über 15 europäische Hauptstädte – Entwicklungstendenzen im Europäischen Umweltrecht, KritV 1995 S. 348; Leclercq (Fn. 4), S. 165: »Ce phénomène contribue également à l'accentuation du déficit démocratique de l'Union européenne dans la mesure où les experts interagissent entre eux dans leurs filières respectives en toute confidentialité, dans le plus grand secret, et sans aucun contre-pouvoir.«

71 BVerfG, DVBl. 1993, 1259 I.Sp.

72 N. Moussis, La construction européenne et le citoyen: Déficit démocratique ou déficit d'information? Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2000, S. 153.

73 F. Scharpf, Regieren in Europa, 1999, S. 20. Vgl. hierzu auch Denninger, Staatsrecht I, 1973, S. 61.

zienz des Verfahrens und dem akzeptierten Ergebnis legitimierende Wirkung zu. Aber erst im Konfliktfall erweist sich, daß eine ausschließlich am Ergebnis orientierte Legitimation von Entscheidungen nicht tragfähig ist. In diesen Fällen werden von der »unterlegenen« Seite nämlich das Entscheidungsverfahren, die mangelnde Transparenz, die Nichtberücksichtigung von Gesundheits- oder Umweltinteressen, kurz: inputorientierte Mängel, thematisiert werden. Deshalb ist es erforderlich, auch das Verfahren so zu gestalten, daß es Legitimität sicherstellt, die im Einzelfall auch dann noch wirken kann, wenn eine inhaltlich umstrittene Entscheidung ergeht.<sup>74</sup>

### 3. *Legitimation durch deliberativen Supranationalismus?*

In jüngster Zeit wird nun verstärkt versucht, das Phänomen des europäischen Mehrebenensystems und mit ihm das spezifische »Regieren« durch Ausschüsse, durch das Konzept eines deliberativen Supranationalismus zu legitimieren.<sup>75</sup> Mit dem Begriff des deliberativen Supranationalismus soll zunächst eine Perspektive für die Union aufgezeigt werden, die diese bewußt zwischen einem vollständig integrierten System und einem bloßen Staatenverbund verortet. Das besondere an diesem Supranationalismus sei, daß das europäische Recht »nicht als den nationalen Rechtsordnungen vor- und übergeordnete Regelung konzipiert, sondern seine Geltung aus der 'deliberativen' Qualität seines Zustandekommens herleitet«.<sup>76</sup> Deliberation meint in diesem Zusammenhang einen Modus der rechtlichen Strukturierung politischer Prozesse. Dabei geht es nach *Neyer* um Prozesse diskursiver Meinungs- und Willensbildung, um öffentliche Debatten, »in denen kollektive Selbstverständnisse diskutiert, Werte und Normen revidiert, Traditionen kritisch überprüft und angeeignet, kollektive Aspirationen entworfen, Probleme identifiziert, praktische Problemlösungen und Politiken debattiert werden.«<sup>77</sup>

Dieses Konzept hat nicht nur einen analytischen sondern ausdrücklich auch einen normativen Anspruch. Es soll »demokratiethoretisch angebunden« sein.<sup>78</sup> Diese Anbindung erfolgt, soweit ersichtlich, an das diskurstheoretische Modell von Habermas. Deliberative Problemlösung wird als Alternative zu einerseits einer technokratischen und andererseits einer liberalistischen Problemlösung vorgeschlagen.<sup>79</sup> Deliberative Problemlösungsverfahren bauen danach auf der Annahme auf, daß die Problemlösungsfähigkeit eines Gemeinwesens, welches über keine echte (»gewaltbegabte«) Sanktionsmacht verfügt und außerdem hochgradig pluralisiert sei, »sowohl normativ als auch analytisch nur als Verständigungsprozeß zwischen gesellschaftlichen Akteuren denkbar ist.«<sup>80</sup> Letztlich geht es bei diesem Konzept also um eine Prozeß von Verhandlungs-

74 Zu weitgehend deshalb *Scharpf* (Fn. 73), S. 30, der die Legitimation des europäischen Regierens ausschließlich über eine out-put-orientierte Betrachtung herstellt.

75 *Neyer* (Fn. 36), S. 257 ff.

76 *Joerges*, Die Europäische »Komitologie«: Kafkaeske Bürokratie oder Forum und Form »deliberativen Regierens« im Binnenmarkt, in: *Joerges/Falke* (Fn. 8), S. 36.

77 *Neyer* bezieht sich insoweit auf *Peters*, S. 258.

78 *Neyer* (Fn. 36), S. 258.

79 Vgl. *Neyer* (Fn. 36), S. 293 ff.

80 *Neyer* (Fn. 36), S. 299.

lösungen, bei denen Akzeptanz von Rechtsnormen dadurch erzeugt wird, daß die Regelungsadressaten die Sinnhaftigkeit eben dieser Normen einsehen. Dies wiederum wird dadurch gewährleistet, daß ein »inklusive Meinungs- und Willensbildungsprozeß« stattfindet, bei dem sich »freie und gleiche Bürger darüber verständigen, welche Ziele und Normen im gemeinsamen Interesse aller liegen«.<sup>81</sup> Die Anforderung, die sich für das Recht aus dieser Konzeption ergibt, liegt auf der Hand: Es muß den Rahmen absichern, in dem diese freien Verhandlungsprozesse stattfinden können. Es ist ein prozedural steuerndes Recht. Es steuert nicht Verhalten, sondern Verhandlungssysteme.

Wenn *Neyer* ausdrücklich die Komitologie als Forum deliberativer Problemlösung bezeichnet, so ergeben sich zumindest einige Fragezeichen.<sup>82</sup> Die Einwände beziehen sich sowohl auf den empirischen Befund als auch auf die rechtlich-normativen Schlußfolgerungen.

Die Problemlösungsfähigkeit des deliberativen Legitimationsstranges speist sich gerade nicht (nur) aus dem »sachangemessenen«, richtigen Ergebnis, wie bei dem technokratischen Ansatz, sondern wesentlich auch aus der Beteiligung der Rechtsunterworfenen an dem freien Aushandlungsprozeß. Wenn man diesen Ausgangspunkt teilt, dann stellt sich allerdings die Frage, ob diese Voraussetzungen im Rahmen der Entscheidungsprozesse, die in den Komitologieausschüssen stattfinden, tatsächlich vorliegen. In den Komitologieausschüssen »verhandeln« ganz überwiegend rein staatliche Akteure, Verbände versuchen zwar auf unterschiedliche Weise auf derartige Entscheidungsprozesse Einfluß zu nehmen, von einem Diskurs unter »freien und gleichen«, gar von einer öffentlichen Debatte, kann in den allermeisten Fällen jedoch (noch?) keine Rede sein. Der Diskurs unter Experten ist aber kein ausreichendes legitimitätsspendendes Element deliberativer Demokratietheorie, vielmehr ist entscheidend ein *öffentlicher* Diskurs,<sup>83</sup> mit gleichen Einflußchancen der Akteure.<sup>84</sup> An einem entsprechenden öffentlichen Diskurs fehlt es aber bislang ganz überwiegend im Rahmen der Komitologieverfahren. Auch wenn man anerkennt, daß in der letzten Zeit in einigen Bereichen eine gewisse Öffnung zugunsten nicht staatlicher Akteure stattgefunden hat<sup>85</sup>, so ist jedenfalls zweifelhaft, ob tatsächlich gleiche Einflußchancen bestehen.<sup>86</sup>

Gleichwohl weist der Ansatz des deliberativen Supranationalismus den richtigen Weg. Aus ihm läßt sich nämlich auch demokratietheoretisch die Forderung begründen, daß Beteiligungsrechte zu stärken und Entscheidungsregeln zu entwickeln

81 *Neyer* (Fn. 36), S. 300; *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 134.

82 Kritisch zur Übertragung dieses Konzepts auf die Komitologie auch: *Töller* (Fn. 5), S. 200–202.

83 *Töller* (Fn. 5), S. 201.

84 Zu dieser Voraussetzung eines deliberativen Systems vgl. *Rhinard*, Governance 2002, S. 191, 200: »whether issues are considered fairly and thoughtfully«.

85 Dies gilt etwa für den Ausschuß im Rahmen der EMAS-Verordnung. Auch in der Luftreinhaltung werden entsprechende Ansätze erprobt, wobei es dort allerdings um Gesetzgebungsverfahren geht, vgl. *C. Hey*, Zukunftsfähigkeit und Komplexität: Institutionelle Innovationen in der EU, in: v. Prittwitz, Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik, 2000, S. 85 ff.; eingeschränkt auch in der Chemikalienpolitik, vgl. unten Fn. 99.

86 Skeptisch insoweit auch für die Komitologieverfahren *Rhinard*, Governance 2002, S. 201. Vorsichtig insoweit auch *Joerges*, (Fn. 55), S. 359. Vgl. auch unten 4b.



sind, die den »deliberativen« Charakter von Entscheidungsprozessen im Sinne eines öffentlich zugänglichen Diskurses gewährleisten. Daß dies eine legitimationsfördernde Wirkung hätte, erscheint im übrigen selbst dann plausibel, wenn man grundsätzlich gegenüber diskurstheoretischen oder deliberativen Demokratiemodellen skeptisch eingestellt ist, und statt dessen sich aus liberaler Sicht mit einem anspruchslöseren Prinzip des »liberalen Dialogs« begnügt.<sup>87</sup>

Darüber hinaus ist aber auch das Problem der Verantwortungszuweisung zu lösen. Dieses Problem stellt sich grundsätzlich in sogenannten »Verhandlungsdemokratien«.<sup>88</sup> Es muß aus den Verfahren klar ersichtlich sein, wer die Entscheidungen letztlich zu verantworten hat. Dabei reicht es gerade nicht aus, eine lediglich formalrechtliche Verantwortungszuweisung vorzunehmen, wie dies gegenwärtig der Fall ist.<sup>89</sup> Nur die weitestgehende Offenlegung der Entscheidungsentstehung vermag hier abzuhelfen.

#### 4. Notwendigkeit eines dritten Legitimationsstranges

##### a) Proaktive Information und Partizipation der Bürger

Gewiß ist in einer modernen Massendemokratie die Forderung nach der gleichen Partizipation aller an der staatlichen Entscheidungsfindung illusionär. Im Hinblick auf den vielfach vermißten »europäischen Kommunikationszusammenhang« ist aber anzumerken, daß das Potential, welches beispielsweise in neuen Kommunikationsmitteln wie dem Internet steckt, erst am Anfang seiner Entwicklung steht. So ist es heute grundsätzlich technisch möglich, Anregungen auch unmittelbar aus der Bürgerschaft einzuholen. Die Kommission hat hier im Rahmen des Weißbuches über Europäisches Regieren beispielhaft gezeigt, wie man in einen Dialog mit der »Zivilgesellschaft« treten kann.<sup>90</sup> Es ist ohne weiteres möglich, Gesetzentwürfe während einer bestimmten

87 So ausdrücklich *D. Fuchs*, Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, in: Greven (Fn. 63), S. 175, Kriterium 6: »Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie und unter der Voraussetzung eines normativ gerechtfertigten Dialogprinzips gilt, je stärker die Meinungsbildungsprozesse in der politischen Öffentlichkeit dialogisch verlaufen, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.«

88 *M. Schmidt*, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Greven (Fn. 63), S. 193.

89 *Rechtlich* ist eindeutig, daß die im Rahmen der Komitologieverfahren erzeugten Entscheidungen der Kommission bzw. dem Rat zuzurechnen sind. Dies sagt aber über die *tatsächliche* Verantwortlichkeit im Sinne der ursächlichen Herbeiführung von Entscheidungen nichts aus. In ihrem Weißbuch »Europäisches Regieren« stellt die Kommission in diesem Zusammenhang ganz offen fest: »Das undurchsichtige System der EU-Sachverständigenausschüsse und die fehlenden Informationen über deren Arbeitsweise tragen nicht unbedingt zu einer positiven Wahrnehmung in der Öffentlichkeit bei. Oft ist nicht klar erkennbar, wer eigentlich die Entscheidungen trifft – Sachverständige oder Politiker. Zudem werden Inhalt und Objektivität der Expertenempfehlungen von einer besser informierten Öffentlichkeit zunehmend in Zweifel gezogen.« Weißbuch »Europäisches Regieren«, KOM(2001) 428 endg., ABl. C 287 v. 12.10.01, S. 16.

90 Über das Internet konnte jeder Bürger seine Meinung zu dem Weißbuch äußern. Sofern gewünscht, werden diese Meinungsäußerungen auch veröffentlicht, so daß es theoretisch möglich ist, auch untereinander in eine europäische Diskussion einzutreten. Vgl. zu den Möglichkeiten von »E-Government« auch die Beiträge in dem Sammelband von *Holz-nagel/Grünwald/Hanßmann*, Elektronische Demokratie, 2001.

Frist zum Zwecke der Einholung von Stellungnahmen der Unionsbürger innerhalb der gesamten Union elektronisch »auszulegen« und auf diese Wege eine europaweite öffentliche Beteiligung durchzuführen. Schon heute hat – seit 1.1.2002 vollständig unentgeltlich – jeder Bürger uneingeschränkter Zugang zum gesamten Recht der Europäischen Union.<sup>91</sup>

Es liegt auf der Hand, daß derartige Partizipationsmöglichkeiten nur von wenigen wahrgenommen werden; entscheidend ist aber, daß sich jeder prinzipiell beteiligen *könnte*. Da die »aktive Öffentlichkeit«<sup>92</sup> schon lange in »Bereichs-Öffentlichkeiten mit jeweils spezialisiertem Sachverstand und Engagement für besondere Problemstellungen«<sup>93</sup> zerfallen ist, ist die Quantität der Partizipation nicht das entscheidende Kriterium demokratischer Legitimation.

Dies gilt gerade auch für die Durchführungsgesetzgebung. Aufgrund ihres speziellen technischen Charakters wird in der Regel der Adressatenkreis eines Anhörungsrechts in einer kleinen Zahl von engagierten Personen und Interessenvertretern bestehen. Auch können in bestimmten Fällen die Beratungsfristen sehr kurz sein.<sup>94</sup> Aber auch wenn eine systematische Beteiligung der Öffentlichkeit nicht in jedem Fall sichergestellt werden kann, so wäre doch die Anerkennung eines entsprechenden Grundprinzips ein erheblicher Fortschritt. Der Komitologiebeschluß von 1999 weist hier mit seinen neuen Informationsregelungen bereits in die richtige Richtung.<sup>95</sup>

#### b) Partizipation von Verbänden im Rahmen der Komitologie

Es bleibt die Frage, ob eine gezielte Einbindung der Zivilgesellschaft in die Komitologieverfahren wünschenswert und organisierbar ist.<sup>96</sup> Die Beteiligung von Verbänden an politischen Entscheidungsverfahren ist eine ambivalente Angelegenheit. Während teilweise die Macht einflußreicher Interessenverbände auf die Politik beklagt und darin ein Verlust an demokratischen Handlungsspielräumen erblickt wird, erscheint andererseits die Beteiligung von Interessengruppen und der »Zivilgesellschaft« als Form demokratischer Legitimation. Wie auch immer man dies theoretisch beurteilen mag, so steht doch fest, daß heute Lobbygruppen in erheblichem Umfang auf die Entscheidungen in Brüssel Einfluß nehmen.<sup>97</sup> Es erscheint auch wenig aussichtsreich, hieran etwas zu ändern. Der Entscheidungsprozeß sollte aber so gestaltet werden, daß

91 Über den Internetzugang <http://europa.eu.int/eur-lex/de> kann sich jeder umfassend über Gesetzentwürfe informieren, über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens, über das geltende Recht und über Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes.

92 *Dahrendorf*, *Merkur* 1967, S. 1109 ff.

93 *Scharpf*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, S. 88.

94 Nach der Muster-Geschäftsordnung der Ausschüsse erhalten die Mitglieder in der Regel 14 Tage vor der Sitzung die notwendigen Unterlagen; diese Frist kann in besonderen Fällen verkürzt werden.

95 Dazu unten IV. 2d.

96 Vgl. auch die Vorschläge des Weißbuchs »Europäisches Regieren« (Fn. 89).

97 Für den Umweltbereich vgl. etwa *L. Krämer*, *Participation of environmental organisations in the activities of the EEC*, in: *Führ/Roller* (eds.), *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, 1991, S. 129.

die unterschiedlichen Interessen annähernd gleiche Einflußchancen haben. Der Kommission ist insoweit die Aufgabe des »ehrlichen Maklers« zuzuweisen.<sup>98</sup>

Ein einheitliches Bild hinsichtlich der Partizipation von Interessengruppen gibt es in den Komitologieverfahren bislang jedoch nicht.<sup>99</sup> Es ist deshalb geboten, insoweit Minimalstandards (grundsätzliches Beteiligungsrecht) aufzustellen<sup>100</sup>, die etwa in der Standardgeschäftssordnung der Ausschüsse verankert werden könnten.

#### IV. Der rechtliche Rahmen der Komitologie

##### 1. Vertragliche Grundlage

Seit der Neufassung des Art. 202 EGV (damals: Art. 145 Abs. 3 EWGV) durch die Einheitliche Europäische Akte ist diese Vorschrift die spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission.<sup>101</sup> Die in Art. 202 EGV angesprochenen »Modalitäten« wurden erstmals im Komitologiebeschluß<sup>102</sup> des Rates 1987 geregelt.<sup>103</sup> Mit insgesamt 5 verschiedenen Verfahrenstypen<sup>104</sup> – wenn man die beiden Schutzklauselverfahren einmal außer Betracht läßt – kann diese Entscheidung freilich nicht gerade als ein Muster an Rechtsklarheit angesehen werden, zumal gemäß Art. 4 ausdrücklich die vor dem Beschluß in den Grund-

98 Der Begriff wurde ursprünglich für den Ausgleich zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten geprägt.

99 Vgl. etwa zur Chemikalienpolitik *Hey* (Fn. 85), S. 89 f. In dem auf der Richtlinie 76/769/EWG beruhenden Ausschuß zur Beschränkung der Vermarktung gefährlicher Stoffe, bzw. in dessen technischer Arbeitsgruppe, nehmen regelmäßig Industrievertreter vom europäischen Verband der Chemischen Industrie teil (CEFIC). Seitdem sie die Kommission hierum ersucht haben, werden jedoch auch Vertreter von Greenpeace eingeladen. Nach Einschätzung der Umweltverbände agiere die Kommission im Ausschuß jedoch stark industrieorientiert. Die Industrie werde, so ein ehemaliger Vertreter von Greenpeace in dem Ausschuß (mdl. Auskunft), »hofiert« und komme häufig sogar in den Aussprachen zuerst zu Wort. Auch wird bemängelt, daß nicht immer eine faire Verhandlungsleitung gewährleistet sei. Dies äußere sich unter anderem darin, daß Wortmeldungen von NGO-Vertreten bewußt übergangen würden, wobei dies jedoch ausschließlich von der betreffenden Person abhängt, die die Verhandlungsleitung innehat.

100 Ähnlich *Rengeling*, Beteiligungsrechte bei der Durchführungsgesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel stoffbezogener Regelungen, DVBl. 2002, S. 867 ff. der dabei allerdings lediglich die Interessenvertreter der Industrie im Auge hat.

101 Und nicht mehr Art. 155 a.F. Zum Verhältnis beider Vorschriften: *Schmitt von Sydow*, HdBEuR, Art. 155 Rn. 70, wonach Art. 155 die Möglichkeit und Art. 145 die Pflicht zur Rechtsübertragung beinhalte. Beide Vorschriften sind allerdings immer nur im Zusammenhang mit einer sachlichen Einzelermächtigung anwendbar und begründen keine isolierte Übertragungskompetenz. Rat und Parlament können also Befugnisse an die Kommission nur im Zusammenhang mit einem materiellen, durchführungsbedürftigen Rechtsakt zuweisen, ebd., Rn. 73.

102 Abl. 1987, L 197, S. 33.

103 Zur Entstehungsgeschichte dieses Beschlusses: *Sauron*, Comitologie: comment sortir de la confusion? *Revue du Marché unique européen*, 1-1999, S. 38 ff.

104 Es handelt sich um das Beratungsverfahren (Verfahren I), die beiden Varianten IIa und IIb des Verwaltungsausschußverfahrens und die Regelungsausschußverfahren IIIa und IIIb.

rechtsakten eingeführten Verfahren weiter Inkraft blieben. Dieser Beschluß trug daher wenig zum Rechtsfrieden bei.<sup>105</sup>

## 2. Der zweite Komitologiebeschluß von 1999 und Regelungen für seine praktische Umsetzung

Der zweite Komitologiebeschluß des Rates von 1999,<sup>106</sup> enthält eine Reihe von Neuerungen, deren Ziel es ist, die Komitologieverfahren insgesamt einfacher und transparenter zu machen. Die Zahl der Verfahren wurde auf drei reduziert. Daneben enthält die Entscheidung nun erstmals Kriterien für die Wahl eines Verfahrens und verbesserte Informationsrechte des Parlaments und der Öffentlichkeit. Ein Problem ist allerdings, daß die bestehenden Verfahren zunächst weiter bestehen.<sup>107</sup>

### a) Entscheidungsverfahren

Die beteiligten Akteure haben im Rahmen der Komitologieverfahren eine sehr unterschiedliche formale »Machtposition«.<sup>108</sup> Dabei geht es im folgenden nicht um die tatsächliche inhaltliche Einflußmöglichkeit. Um diese bewerten zu können, ist die rein verfahrensrechtliche Perspektive in der Tat zu eng, da in den meisten Fällen die Entscheidungen konsensorientiert herbeigeführt werden und deshalb die Überzeugungskraft der jeweiligen Position, die wissenschaftliche Fundierung etc. eine weitaus größere Rolle spielen können.<sup>109</sup> Demgegenüber spielt die rechtliche Position dann eine Rolle, wenn es zu Konfliktfällen kommt. Auch ist nur schwer einzuschätzen, in welchem Umfang die jeweilige verfahrensrechtliche Position bei der Bereitschaft, Konflikte einzugehen oder eher den Konsens zu suchen, eine Rolle spielt.<sup>110</sup>

105 Die Kommission gab einen Vorbehalt zu Protokoll und das Parlament erhob gegen den Beschluß Nichtigkeitsklage, die der EuGH allerdings als unzulässig zurückwies, EuGH, Rs. 302/87, Slg. 1988, S. 5615. Unklar blieb auch, nach welchen Kriterien im Basisrechtsakt ein bestimmtes Ausschußverfahren gewählt werden sollte. Die Wahl des Ausschußverfahrens war in den vergangenen Jahren bis zum Erlaß des zweiten Komitologiebeschlusses häufig Gegenstand kontroverser Verhandlungen zwischen den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten. Dies führte zum Teil zu in der Sache kaum nachvollziehbaren Ergebnissen. So weist *Falke* (Fn. 8), S. 62, zu Recht auf das Kuriosum hin, daß in den ersten Gentechnikrichtlinien, die gleichzeitig verabschiedet wurden, einerseits ein Regelungsausschuß IIIa (so in der Freisetzung-RL) und andererseits ein Regelungsausschuß IIb (in der Containment-RL) eingeführt wurde.

106 Vgl. hierzu: *Lenaerts/Verhoeven*, Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new comitology decision, CML Rev. 2000, S. 645; *Tichy*, Der neue Komitologiebeschluß, ZfRv 2000, S. 134; aus praktischer Perspektive: *Onida* (Fn. 13).

107 Dazu unten 2b.

108 Sehr aufschlußreich insoweit die eingehende Analyse von *Töller* (Fn. 5), S. 288 ff., die vor allen Dingen mit dem Irrtum aufräumt, als habe der Rat generell im Regelungsausschußverfahren die größten Einflußmöglichkeiten. Dies ist für das überwiegend zur Anwendung kommende IIIa Verfahren gerade nicht der Fall, wie auch das Fallbeispiel des gentechnisch veränderten Mais eindrücklich vor Augen geführt hat, dazu ebenfalls ausführlich *Töller* (Fn. 5), S. 401 ff.

109 So zutreffend: *M.C.P.M. van Schendelen*, EC Committees: Influence Counts More Than Legal Powers, in: *Pedler/Schäfer* (Fn. 5), S. 25 (28 f.).

Das *Beratungsverfahren* ist nunmehr in Art. 3 des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG geregelt und entspricht dem bisherigen Verfahren I des Beschlusses von 1987. Gem. Art. 3 Abs. 4 berücksichtigt die Kommission »soweit wie möglich« die Stellungnahme des Ausschusses. Der Stellungnahme im Beratungsverfahren kommt aber keine aufschiebende Wirkung zu; der Ausschuß hat keine Möglichkeit, den Erlaß einer Maßnahme zu verhindern oder auch nur die Sache an den Rat heranzutragen. Die Kommission ist frei, auch bei einer ablehnenden Stellungnahme des Ausschusses eine Maßnahme zu erlassen. Allerdings hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, seinen Standpunkt im Protokoll festhalten zu lassen.

Verwaltungsausschüsse gab es bis zur Neufassung des Komitologiebeschlusses 1999 in zwei Formen.<sup>111</sup> Das *Verwaltungsausschußverfahren* ist nunmehr in Art. 4 des Beschlusses 1999/468/EG geregelt und zu einem Verfahren zusammengefaßt worden. Der Ausschuß muß in diesem Verfahren seine Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit entsprechend Art. 205 Abs. 2 EGV abgeben. Nur wenn eine solche Mehrheit gegen die Maßnahme der Kommission zustandekommt, muß die Kommission die Maßnahme dem Rat zur Entscheidung vorlegen (sog. Rekursverfahren). Sie kann allerdings die Maßnahme gleichwohl erlassen oder sie um einen Zeitraum verschieben, der im Basisrechtsakt festgelegt ist, aber 3 Monate nicht überschreiten darf. Innerhalb dieses Zeitraumes kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen, andernfalls kann die Kommission die Maßnahme erlassen. In der Ausschußphase ist die Kommission also weitgehend Herrin des Verfahrens.<sup>112</sup> Kommt es allerdings zu einem Rekurs an den Rat, so kann dieser mit qualifizierter Mehrheit auch den von der Kommission vorgelegten Vorschlag abändern. Dies ist aufgrund der herrschenden Praxis im sogleich zu behandelnden Regelungsausschußverfahren nicht der Fall.

Der Komitologiebeschluß von 1987 sah das Regelungsausschußverfahren ebenfalls in zwei Varianten vor.<sup>113</sup> Durch den Komitologiebeschluß von 1999 wurden diese beiden Verfahren zusammengefaßt und auch inhaltlich neu geregelt. Fortan gilt im Regelungsausschußverfahren folgendes: Der Ausschuß muß mit qualifizierter Mehrheit seine Stellungnahme zu der beabsichtigten Kommissionsmaßnahme abgeben. Der Rat wird mit der Sache dann befaßt, wenn die beabsichtigte Maßnahme nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmt oder wenn keine Stellungnahme des Ausschusses vorliegt. Dies ist in der Praxis immer dann der Fall, wenn der

110 Tendenziell ist davon auszugehen, daß die Kenntnis des jeweiligen Verfahrensrechts eher bei den Kommissionsbeamten vorhanden ist, während die nationalen Experten häufig nicht über das jeweilige Verfahren informiert sind.

111 Der wesentliche Unterschied der beiden Verfahren besteht darin, daß in einem Fall (Verfahren IIa) die Kommission bei einer Ablehnung im Ausschuß mit qualifizierter Mehrheit die Maßnahme zwar dem Rat vorlegen muß, diese aber gleichwohl erlassen kann, während im anderen Fall (Verfahren IIb) die Kommission die Maßnahme zunächst nicht erlassen kann, solange der Rat im Rekursverfahren mit der Maßnahme befaßt ist.

112 Die Kommission hat in einer Erklärung zu dem Beschluß 1999/468/EG darauf hingewiesen, daß sie stets bestrebt sei, einen befriedigenden Beschluß herbeizuführen, der im Ausschuß größtmögliche Unterstützung finde, ABl. 1999 C 203, S. 1.

113 Vgl. hierzu die folgende Übersicht.

Ausschuß sich nicht mit qualifizierter Mehrheit für die Kommissionsmaßnahme ausspricht. Im Unterschied zum Verwaltungsausschußverfahren kann die Kommission die Maßnahme in diesem Fall zunächst nicht ergreifen. Sie muß unverzüglich dem Rat den Vorschlag für die zu treffende Maßnahme unterbreiten und – nach dem neuen Verfahren seit 1999 – das Europäische Parlament unterrichten. Der Rat kann nun seinerseits mit qualifizierter Mehrheit innerhalb einer im Basisrechtsakt festgelegten Frist, die 3 Monate nicht überschreiten darf, über den Vorschlag entscheiden. Wenn sich der Rat mit qualifizierter Mehrheit gegen den Vorschlag ausgesprochen hat, so hat die Kommission drei Möglichkeiten: Sie kann dem Rat einen geänderten Vorschlag vorlegen, ihren ursprünglichen Vorschlag erneut vorlegen oder ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage des Vertrages einleiten. Letzteres wird insbesondere dann in Betracht kommen, wenn sich aus den Stellungnahmen die Auffassung ergibt, daß die Maßnahme den Basisrechtsakt in wesentlichen Punkten ändert. Nur wenn sich der Rat innerhalb der Frist nicht äußert bzw. weder den vorgeschlagenen Durchführungsakt erlassen noch sich gegen diesen ausgesprochen hat, kann die Kommission die Maßnahme ergreifen. Damit ist eine Blockade, wie sie im früheren »Contra-Filet«-Verfahren IIb möglich war, ausgeschlossen. Theoretisch denkbar wäre allerdings, daß der Rat auch einen erneuten Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Wie in diesem Fall zu verfahren ist, wird in dem Beschluß nicht geregelt.<sup>114</sup>

Unklar ist auch, ob der Rat im Rekursverfahren den Kommissionsvorschlag auch abändern kann. Ausdrücklich ist in Art. 5 nur die Rede von einer Zustimmung oder Ablehnung mit qualifizierter Mehrheit. Allerdings wird wohl zu Recht die Auffassung vertreten, daß auch eine Änderung möglich ist, wobei dies entsprechend der bereits zum früheren Regelungsverfahren vertretenen Auffassung nur mit Einstimmigkeit möglich sein soll.<sup>115</sup>

b) Anpassung der alten Verfahrensregelungen an den Komitologiebeschluß von 1999  
Der Beschluß von 1999 enthält keine automatische Überführung der alten Verfahren in das neue Recht, sondern überläßt es dem Gesetzgeber, im Einzelfall die Verfahrensregelung dem neuen Komitologiebeschluß anzupassen.<sup>116</sup> Für eine unbegrenzte Über-

114 *Onida* (Fn. 13) Abschn. 2.2, geht davon aus, daß in diesem Fall der Rat nur noch die Wahl hätte den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen oder einstimmig zu ändern. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut allerdings nicht. *Lenaerts/Verhoeven* sind demgegenüber der Auffassung, daß der Rat auch im zweiten Anlauf den Vorschlag der Kommission zurückweisen darf und die Maßnahme dann nicht erlassen werden kann, CMLRev 2000, S. 676 f.

115 *Lenaerts/Verhoeven*, CMLRev 2000, S. 677.

116 Der Beschluß von 1999 enthält keine Übergangsregelung, allerdings haben der Rat und die Kommission in einer gemeinsamen Erklärung ihre Auffassung kundgetan, daß die auf den Beschluß von 1987 zurückgehenden Bestimmungen in den Basisrechtsakten »unverzüglich« anzupassen seien. Dies soll jedoch nur im »Zuge der normalen Überprüfung von Rechtsvorschriften als Einzelfall« geschehen. Damit hätte es über einen langen Zeitraum alte und neue Verfahrensvarianten nebeneinander geben (ebenso *Falke* (Fn. 8), S. 106). Der Vorstoß der Kommission zur generellen Anpassung ist daher im Sinne der Rechtsklarheit und Transparenz zu begrüßen.

gangszeit gelten demnach alte und neue Verfahren nebeneinander, was entgegen der Zielsetzung des Beschlusses nicht zu mehr, sondern zu weniger Transparenz führt und verfahrensrechtliche Unklarheiten heraufbeschwört.<sup>117</sup> Die Kommission hat deshalb 4 Verordnungsvorschläge unterbreitet, die sämtliche gemeinschaftlichen Rechtsakte, die die Einsetzung von Ausschüssen beinhalten, an den neuen Komitologiebeschuß anpassen.<sup>118</sup> Diese Verordnungen sind inzwischen verabschiedet worden.<sup>119</sup>

### c) Die Rolle des Europäischen Parlaments in den Ausschußverfahren

Die Beteiligung des Europäischen Parlamentes an den Komitologieverfahren ist zum einen unter dem Aspekt des institutionellen Gleichgewichts und zum anderen unter demokratietheoretischen Gründen von Interesse.

#### *Die Regelung im Komitologiebeschuß von 1999 und ihre praktische Umsetzung*

Dem Parlament werden durch den Komitologie-Beschluß vom 28. Juni 1999 ausdrückliche Informations- und Beteiligungsrechte eingeräumt. So ist gem. Art. 7 Abs. 3 des Beschlusses das Europäische Parlament von der Kommission regelmäßig über die Arbeit der Ausschüsse zu unterrichten.<sup>120</sup> Es erhält zu diesem Zweck – zur gleichen Zeit

117 So kam es im Abfall-Ausschuß nach Art. 18 der Abfallrahmenrichtlinie im Jahr 2000 zu einem Konflikt über die Anwendung des Komitologieverfahrens bei der Frage, ob asbesthaltige Baustoffe als gefährliche Abfälle einzustufen seien oder nicht. Während die Kommission dies vorschlug, stellte sich eine (qualifizierte) Mehrheit der Mitgliedstaaten im Ausschuß dagegen. Die Anpassung der Liste gefährlicher Abfälle erfolgt im einfachen Regelungsausschußverfahren IIIa des Komitologiebeschlusses von 1987, der an die neue Rechtslage noch nicht angepaßt wurde. Die Kommission vertrat daher zu Recht die Auffassung, daß dieses Verfahren weiterhin gelte, wobei der Rat im Rekursverfahren nach herrschender Auffassung den Kommissionsvorschlag nur einstimmig abändern kann. Im Ausschuß wurde demgegenüber auch die Auffassung vertreten, es müsse nach dem neuen Verfahren III des Beschlusses von 1999 verfahren werden. In diesem Fall hätte bereits eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten die Maßnahmen der Kommission ablehnen können. Kommission und Mitgliedstaaten fanden schließlich in letzter Minute (im Rahmen des Rekursverfahrens) im Ausschuß der Ständigen Vertreter einen Kompromiß in Form einer Fußnote. Der von der Kommission geänderter Vorschlag wurde dann im Rat angenommen, vgl. hierzu die Entscheidung des Rates vom 23.7.2001, Abl. L 203 vom 28.7.2001, S. 18; hierzu auch: *Onida* (Fn. 13), S. 8.

118 KOM(2001) 789 endg. v. 27.12.2001. Die Verordnungen unterscheiden sich nach dem jeweils zugrundeliegenden Gesetzgebungsverfahren des Basisrechtsaktes. In den Anhängen werden die jeweiligen Vorschriften, die das Ausschußverfahren betreffen, entsprechend der Erklärung des Rates und der Kommission (ABl. C 203, 17.7.1999, S. 1) zum Beschluß 1999/468/EG geändert, d.h. das Verfahren I (alt) entspricht dem Verfahren gem. Art. 3, die Verfahren IIa und IIb dem Verfahren gem. Art. 4 und die Verfahren IIIa und IIIb dem Verfahren gem. Art. 5 des Komitologiebeschlusses von 1999.

119 VO (EG) Nr. 806/2003 v. 14.04.2003, ABl. L 122, S. 1.

120 Weitere Einzelheiten, insbesondere hinsichtlich der Anwendung der Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 des Beschlusses, werden in der *Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Komitologiebeschlusses* geregelt, ABl. L 256 v. 10.10.2000, S. 19. Nach dieser Vereinbarung wird der *modus vivendi* von 1994 (ABl. C 102 v. 4.4.1996, S. 1) lediglich insoweit als »hinfällig« und daher außer Kraft angesehen wie das EP und die Kommission davon betroffen sind. Dies bedeutet aber, daß der *modus vivendi*, soweit das Verhältnis von Rat und Parlament betroffen ist, noch in Kraft ist.

und unter den gleichen Bedingungen wie die Mitglieder der Ausschüsse<sup>121</sup> – die Tagesordnungen der Sitzungen, die Entwürfe der Maßnahmen und die Abstimmungsergebnisse, die Kurzniederschriften und eine Liste der Behörden, die in den Ausschüssen vertreten sind. Dies gilt allerdings nur, sofern es sich um Durchführungsmaßnahmen handelt, die auf der Grundlage eines Basisrechtsaktes erlassen werden, für den das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EGV gilt. Die Kommission hat sich jedoch in der *Vereinbarung*<sup>122</sup> verpflichtet, dem Europäischen Parlament auf Antrag seines zuständigen Ausschusses auch Entwürfe für Durchführungsmaßnahmen zu übermitteln, deren Basisrechtsakte nicht nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen wurden, sofern diesen eine besondere Bedeutung für das Europäische Parlament zukommt.

Die praktische Umsetzung der Parlamentsbeteiligung hat sich seit 1999 wesentlich verbessert.<sup>123</sup> Innerhalb der Kommission ist die Zuständigkeit für die Information des Parlaments zentralisiert worden. Die geplanten Maßnahmen werden von den jeweils zuständigen Generaldirektionen an das Generalsekretariat der Kommission übermittelt und von dort an das Parlament weitergeleitet. Entsprechend der *Vereinbarung*<sup>124</sup> erfolgt dies nunmehr per elektronischer Post. Im Parlament werden die Informationen an die Sekretariate der in der Sache zuständigen Parlamentsausschüsse und von dort an die zuständigen Mitarbeiter der Fraktionen weitergeleitet.<sup>125</sup> Die angemessene Verarbeitung dieser Informationen ist allerdings ein erhebliches Problem.<sup>126</sup>

Soweit das Regelungsausschußverfahren zur Anwendung kommt, ist das Parlament von der Kommission gem. Art. 5 des Komitologiebeschlusses darüber hinaus zu unterrichten, wenn die beabsichtigte Maßnahme mit der Stellungnahme des Ausschusses

121 So Ziffer 1 der Vereinbarung.

122 Vgl. Fn. 120.

123 Gelegentlich kam es allerdings zu Unstimmigkeiten zwischen dem Umweltausschuß des Parlaments und der Kommission wegen der Fristwahrung, da die Monatsfrist – insbesondere während der Parlamentsferien – praktisch kaum einzuhalten ist.

124 Oben Fn. 120.

125 Die Dokumente, die im Rahmen dieses Verfahrens dem Parlament übermittelt werden, sind in drei Kategorien unterteilt. Es wird unterschieden zwischen Basis-Informationen gem. Art. 7 Abs. 3 der Entscheidung 1999/468/EG, Entwürfe von Maßnahmen (mit denen sich der Ausschuß noch nicht befaßt hat) sowie endgültige Entwürfe für Maßnahmen im Mitentscheidungsverfahren, die bereits von dem jeweiligen Komitologieausschuß geprüft wurden (nun gilt ein förmliches Verfahren gem. Art. 8 und die Monatsfrist beginnt zu laufen).

126 So erhalten die zuständigen Fraktionsmitarbeiter im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz im Monat etwa 30 Maßnahmen per elektronischer Post zugesandt, die wiederum aus umfangreichen Dokumenten bestehen können. Dabei ist zu berücksichtigen, daß für die Parlamentarier die Gesetzgebungsverfahren im Vordergrund stehen. Ein systematisches Verfahren innerhalb des Parlaments zum Umgang mit den Informationen aus den Komitologieverfahren existiert bislang offenbar nicht. Neben den Fraktionsmitarbeitern wertet auch ein Beamter des Sekretariats des Umweltausschusses die Komitologiemassnahmen aus und informiert gegebenenfalls Fraktionsmitarbeiter. Ob eine Maßnahme von den Parlamentariern in den Ausschuß gebracht wird, scheint dabei stark davon abhängig zu sein, ob sie in die politische Diskussion von dritter Seite eingebracht werden oder ob es sich um Bereiche handelt, die gerade als sensibel in der öffentlichen Diskussion einzuschätzen sind. So ist es auffällig, daß die in jüngster Zeit behandelten Fälle aus dem Bereich des Verbraucherschutzes (Lebens- und Futtermittel) kommen.



nicht übereinstimmt oder keine Stellungnahme vorliegt. Wenn das EP der Auffassung ist, daß ein Vorschlag der Kommission über den Basisrechtsakt, sofern dieser im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV erlassen wurde, hinausgeht, so unterrichtet es hierüber den Rat, dem es allerdings freisteht, sich der Auffassung des Parlaments anzuschließen oder nicht. Das Parlament verfügt hierfür gem. Ziffer 6 der *Vereinbarung* über eine Frist von einem Monat ab Eingang des endgültigen Entwurfs der Durchführungsmaßnahme.<sup>127</sup>

Darüber hinaus kann das Parlament auch in allen anderen Fällen gem. Art. 8 jederzeit in einer mit Gründen versehenen Entschließung erklären, daß der Entwurf für ein Durchführungsrechtsakt, der einem Ausschuß auf der Basis eines gem. Art. 251 erlassenen Rechtsaktes vorgelegt wird, über die in diesem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht (»Excès-de-pouvoir-Einwand«).<sup>128</sup>

*Ausblick: Verbesserte Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Komitologieverfahren notwendig*

Im heutigen institutionellen Gefüge der Gemeinschaft ist die politische Kontrollfunktion ganz wesentlich beim Parlament angesiedelt. Als Mitgesetzgeber ist es für den Erlass der Grundrechtsakte verantwortlich, jedenfalls soweit ein Mitentscheidungsverfahren durchzuführen ist. Das Parlament ist also an der Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis auf die Kommission unmittelbar beteiligt. Wenn es einer Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen zugestimmt und sich damit seiner eigenen Rechtsetzungskompetenz begeben hat, dann folgt daraus für die Beteiligung des Parlaments im Komitologieverfahren, daß es ebenso wie der Rat die Möglichkeit haben muß, diese Kompetenz unter den gleichen Voraussetzungen zurückzuholen. Dieser Schluß erscheint auch aus demokratietheoretischen Gründen zwingend. Folglich ist eine gleichberechtigte Beteiligung des Parlaments im Rekursverfahren vorzusehen.<sup>129</sup>

Die geltende Fassung des Art. 202 Abs. 3 EGV berücksichtigt die dargelegten Verschiebungen des institutionellen Gleichgewichts der Gemeinschaft zugunsten des Parlaments nicht, sondern bleibt dem überholten Gedanken eines im wesentlichen bipolaren Gemeinschaftsgefüges verhaftet, das seit dem Vertrag von Maastricht nicht mehr existiert und zwar um so weniger, wie die Stärkung der Parlamentskompetenz weiter voranschreitet. Art. 202 Abs. 3 EGV bedarf daher der Ergänzung.<sup>130</sup>

127 In dringenden Fällen kann diese Frist verkürzt werden. Diese Entschließung wird in der Regel im Plenum angenommen, die Entschließungskompetenz kann jedoch bei kürzerer Frist auch auf den zuständigen Ausschuß übertragen werden.

128 Im Jahre 2000 gab es einen Fall bei dem das Parlament in einer Entschließung die erneute Überprüfung einer von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahme verlangte, ohne allerdings eine Kompetenzüberschreitung geltend zu machen. Es ist nicht bekannt, ob und in welcher Form die Auffassung des Parlaments berücksichtigt wurde. In dem von der Kommission schließlich verabschiedeten Rechtsakt findet sich diesbezüglich keinerlei Hinweis. Es handelt sich um die Entscheidung vom 26.7.2000, ABl. L 215 S. 7 vom 25.8.2000.

129 So auch *House of Lords* (Fn. 2), Rn. 18. und 19.

130 Siehe hierzu auch den Vorschlag der Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung an den Konvent, KOM(2002) 728 endg. Kritisch auch *Lenaerts/Verhoeven*, CML Rev. 2000, S. 648.

#### d) Informationen der Öffentlichkeit

Der Komitologiebeschuß 1999/468/EG hat nun zum ersten Mal einen umfassenden Informationsanspruch der Öffentlichkeit verankert. Er liegt damit auf der seit einigen Jahren zu beobachtenden Linie, das Handeln der europäischen Organe insgesamt transparenter zu machen und den Bürgern Informations- und Partizipationsrechte in größerem Umfang zur Verfügung zu stellen.<sup>131</sup>

Nach Art. 7 Abs. 2 des Beschlusses besteht ein Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten, die in den Ausschüssen behandelt werden. Im Prinzip sind die Tagesordnungen und die Ausschußprotokolle der Öffentlichkeit zugänglich. Diese Regelung entspricht der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der in der Rechtssache »Rothmans«<sup>132</sup> entschieden hat, daß die Regelungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die bei der Kommission vorhanden sind, auch auf die Ausschußunterlagen anwendbar sind.

Trotz dieser Verbesserungen erscheint eine weitere Anstrengung nötig, um dem Prinzip eines »guten Regierens«, dem sich die Kommission in dem Weißbuch zum »Europäischen Regieren« verschrieben hat, zu genügen. Um den Bürgern die komplizierten Entscheidungsverfahren zu erklären, bedarf es einer »proaktiven« Informationspolitik. Insofern kann die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz als Beispiel dienen, die auf ihrer Internetseite<sup>133</sup> alle wesentlichen Informationen zur Tätigkeit der Komitologieausschüsse, die unter ihrer Verantwortung arbeiten, veröffentlicht. So kann man sich dort über die Mitglieder der Ausschüsse, die Tagesordnungen der Sitzungen und die Protokolle sowie über Expertengutachten, die im Auftrag der Kommission von den Ausschüssen angefertigt wurden, informieren. Eine vergleichbare Transparenz wäre ohne weiteres auch in den anderen Politikbereichen denkbar.<sup>134</sup> In diesem Zusammenhang ist Art. 14 der Standardgeschäftsordnung (2001/C 38/03), der zwar in seinem Titel von Transparenz redet, aber tatsächlich in Abs. 2 die Vertraulichkeit der Beratungen festlegt, dahingehend zu modifizieren, daß grundsätzlich die Beratungsergebnisse veröffentlicht werden.

131 Vgl. zuletzt die Transparenzverordnung VO Nr. 1049/2001 v. 30.5.2001 (Abl. 2001, L 145, S. 43), welche den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Organe der EU regelt, vgl. hierzu *Partsch*, Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, NJW 2001, S. 3154; vgl. auch den Beschluß des Präsidiums des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments vom 28.11.2001, Abl. C 374 v. 29.12.2001, S. 1.

132 EuGH, Rs. T-188/97, Urte.v. 19.7.1999.

133 <http://europa.eu.int/en/comm/food/fs/sc>.

134 Die Kommission beabsichtigt für die Zukunft, eine »Bibliothek« zugänglich zu machen, in der sie die dem Europäischen Parlament im Rahmen der Komitologieverfahren übermittelten Texte zugänglich macht. Diese sehr begrüßenswerte Maßnahme ersetzt jedoch noch nicht die zeitnahe Information *bevor* Entscheidungen in den Ausschüssen getroffen werden.

### 3. *Der neue Vorschlag der Kommission vom 11.12.2002 für eine Änderung des Komitologiebeschlusses*

Der jüngste Vorschlag der Kommission zielt auf eine weitere Gleichstellung des Parlaments in den Komitologieverfahren sowie auf eine Verbesserung der Transparenz und eine Ausweitung des Beratungsverfahrens. Die Kommission hat hierfür einen Vorschlag für einen dritten Komitologiebeschluß vorgelegt.<sup>135</sup> Der Form nach handelt es sich dabei nicht um einen vollständig neuen Beschluß, sondern um eine Änderung des Beschlusses von 1999. Der Änderungsvorschlag ist insgesamt beschränkt auf die Durchführung von Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen wurden. Sofern dem Basisrechtsakt ein anderes Gesetzgebungsverfahren zugrundeliegt, greift der Änderungsvorschlag somit nicht ein.

#### a) Ausweitung des Beratungsverfahrens und Abschaffung des Verwaltungsverfahrens im Falle der Mitentscheidung

Eine wesentliche Änderung betrifft zunächst die Wahl der Verfahren. Während bislang unabhängig von dem Gesetzgebungsverfahren, in dem der Basisrechtsakt erlassen wurde, die drei Verfahrenstypen entsprechend den nicht obligatorischen Auswahlkriterien des Art. 2 zur Verfügung standen, soll zukünftig gem. Art. 2a des Änderungsvorschlages in den Fällen der Mitentscheidung das Verwaltungsverfahren nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>136</sup> Die Kommission verfolgt das Ziel, die Anwendung des Beratungsverfahrens auf Fälle auszudehnen, bei denen bislang andere Verfahren eingesetzt werden. Die Kommission nennt hier als Beispiel den Erlass von Durchführungsmaßnahmen für Finanzierungsprogramme. In diesen Fällen kam bislang in der Regel ein Verwaltungsausschußverfahren zur Anwendung.

Die Stärkung des Beratungsverfahrens liegt zwar seit jeher im Interesse der Kommission und greift eine alte Forderung des Parlaments auf.<sup>137</sup> Allerdings stammt diese Forderung aus einer Zeit, in der das Parlament insbesondere im Regelungsverfahren keine Einflußmöglichkeiten hatte. Eine Stärkung des Beratungsverfahrens zulasten der anderen Verfahren geht damit heute eindeutig auch zu Lasten des Einflusses des Parlaments.

#### b) Gleichstellung des Parlaments im Regelungsausschußverfahren

Die Kommission hebt ausdrücklich hervor, daß das geltende Verfahren der Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber nicht mehr entspreche. Bezüglich der Kontrolle soll das Parlament deshalb mit dem Rat gleichgestellt werden. Hierfür wird ein neuer Art. 5a vorgeschlagen.

---

135 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. v. 11.12.2002.

136 So ausdrücklich Erwägungsgrund 8 a.E.

137 Vgl. etwa *Leubuscher*, Parallel decision-making: the use of committees in the area of EC waste management law, R.A.E. 1999, S. 407 (408).

Die Kommission schlägt ein zweistufiges Verfahren vor, bei dem klar zwischen der Exekutivphase und der Kontrollphase unterschieden wird. Die Exekutivphase betrifft die Verhandlungen im Ausschuß, die Kontrollphase das frühere Rekursverfahren, bei dem nun das Parlament ebenfalls beteiligt werden soll.

Was die sogenannte Exekutivphase betrifft, so fällt zunächst auf, daß der Vorschlag der Kommission nicht zu einer Vereinfachung, sondern zu einem schwerfälligeren Verfahren führt. Die Kommission legt zunächst einen Entwurf einer Maßnahme im Ausschuß vor. Stimmt der Ausschuß dem Entwurf mit qualifizierter Mehrheit zu, dann erläßt die Kommission einen endgültigen *Entwurf* der Maßnahme. Sofern der Ausschuß eine ablehnende oder keine Stellungnahme abgibt muß die Kommission erneut dem Ausschuß einen Entwurf förmlich unterbreiten, wobei sie sich bemüht, dem Standpunkt des Ausschusses Rechnung zu tragen. Erst auf der Grundlage dieser erneuten Äußerung des Ausschusses, die innerhalb eines Monats zu erfolgen hat, legt die Kommission dann einen endgültigen Entwurf der Maßnahme vor. Dies gilt auch dann, wenn der Ausschuß sich innerhalb dieser Frist nicht geäußert hat. Ob es angesichts der ohnehin stark konsensorientierten Ausschußverfahren notwendig ist, in der Ausschußphase eine zweite förmliche Vorlage vorzusehen, wenn der Ausschuß die vorgeschlagene Maßnahme zunächst abgelehnt hat, erscheint allerdings zweifelhaft. Der Sinn dieses Verfahrens wird aus dem Kommissionsvorschlag nicht deutlich. Nach dem bisherigen Verfahren findet bei einer förmlichen Abstimmungsniederlage der Kommission unmittelbar der Rekurs an den Rat statt. Dabei sollte es bleiben.

Der Vorschlag sieht weiter vor, daß der endgültige Entwurf in jedem Fall dem Rat und dem Parlament zur Stellungnahme zugeleitet wird. Anders als nach der geltenden Rechtslage, bei der das Rekursverfahren nur dann zum Zuge kommt, wenn der Ausschuß die Maßnahme abgelehnt oder keine Stellungnahme getroffen hat, wird nun der Rat und auch das Parlament auf jeden Fall mit der Maßnahme befaßt. Dies ist an sich begrüßenswert, da der Gesetzgeber so seine Kontrollfunktion effektiv wahrnehmen kann, wird aber in der Praxis zu einer gewissen Verzögerung führen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß bereits jetzt dem Parlament jeder Entwurf einer Stellungnahme im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zugeleitet wird, damit es von seinem (beschränkten) Kontrollrecht gem. Art. 5 Abs. 5 und Art. 8 des Komitologiebeschlusses wahrnehmen kann. Insofern liegt die Änderung hier allein darin, daß nunmehr auch der Rat förmlich von einer Maßnahme unterrichtet wird, auch wenn der Ausschuß dieser Maßnahme zugestimmt hat. Ob dies notwendig ist, erscheint eher zweifelhaft.<sup>138</sup>

138 Auf der gleichen Linie liegt der Vorschlag, in Art. 7 Abs. 3 einzufügen, daß auch der Rat regelmäßig über die Arbeiten der Ausschüsse von der Kommission unterrichtet wird. Bislang gilt Art. 7 Abs. 3 allein für die Unterrichtung des Parlaments durch die Kommission. Für eine solche schematische Gleichbehandlung der Organe besteht aber kein Grund, da die nationalen Exekutiven über ihre Fachbeamten ohnehin über die Ausschußarbeit informiert sind – oder jedenfalls sein können – und deshalb einen entsprechenden Informationsvorsprung haben, dessen Kompensation die Regelung des Art. 7 Abs 3 gerade dienen soll. Es ist zwar zutreffend, daß die Rückkopplung der Fachebene an die politische Ebene innerhalb der Mitgliedstaaten eher schwach ausgeprägt ist, dieses Problem kann aber besser auf der Ebene der Mitgliedstaaten gelöst werden.

Das eigentliche Problem hinsichtlich der Position des Parlaments liegt nicht in der fehlenden Information – dies ist durch den Beschluß von 1999 gelöst, – sondern darin, daß das Parlament kein effektives rechtliches Kontrollinstrument in der Hand hat, um eine aus seiner Sicht rechtswidrige Durchführungsmaßnahme zu verhindern oder gegebenenfalls auf ihren Inhalt einzuwirken. Es wäre deshalb notwendig – aber auch ausreichend – dem Parlament diese Möglichkeit einzuräumen.

Die Kommission schlägt diesbezüglich nun vor, daß das Parlament innerhalb eines Monats nach Übermittlung des endgültigen Kommissionsentwurfs »Einwände« geltend machen kann. Damit geht die Regelung über das bisherige Recht des Art. 5 Abs. 5 hinaus, der lediglich den »Excès-de-pouvoir«-Einwand zuläßt.<sup>139</sup> Das Parlament könnte zukünftig also auch inhaltliche Einwände gegen die Maßnahme geltend machen und stünde insofern in der Tat auf gleicher Augenhöhe wie der Rat. Allerdings ist die Hürde der absoluten Mehrheit unnötig hoch. Nach der bisherigen Rechtslage reicht es aus, daß das Parlament mit einfacher Mehrheit eine entsprechende Entschließung annimmt.<sup>140</sup>

Das eigentliche Problem des Kommissionsvorschlags liegt in der fehlenden Rechtsfolge, die mit einem solchen Einwand verbunden ist. Der Kommissionsvorschlag sieht im Falle eines Einwandes vor, daß die Kommission ihren Entwurf zurückzieht und ein gewöhnliches Rechtsetzungsverfahren nach Art. 251 einleitet oder die vorgesehene Maßnahme erläßt, nachdem sie ihren Entwurf *eventuell* unter Berücksichtigung der erhobenen Einwände geändert hat.<sup>141</sup> Damit liegt es praktisch völlig im Ermessen der Kommission, ob überhaupt und gegebenenfalls in welcher Form die Einwände Berücksichtigung finden. Die Kommission begründet dies mit der Erwägung, daß sie damit »voll und ganz die Verantwortung für die Annahme von Durchführungsmaßnahmen« übernehme.<sup>142</sup> Damit dient die vorgeschlagene Änderung aber im Kern weniger einer Stärkung des Parlaments, als vielmehr einer Neujustierung des Machtverhältnisses zwischen Rat und Kommission in der Kontrollphase zugunsten letzterer. Denn während der Rat bisher mit qualifizierter Mehrheit die Maßnahme im

139 Politisch hat das Parlament hiervon freilich auch bisher schon Gebrauch gemacht. So gab es im Jahr 2000 einen Fall, bei dem das Parlament in einer Entscheidung die erneute Überprüfung einer von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahme aus inhaltlichen Gründen verlangte, ohne eine Kompetenzüberschreitung geltend zu machen. Es ist nicht bekannt ob und in welcher Form die Auffassung des Parlaments berücksichtigt wurde. In dem von der Kommission schließlich verabschiedeten Rechtsakt findet sich diesbezüglich kein Hinweis. Es handelt sich um die Entscheidung vom 26.7.2000, ABl. L 215 S. 7 vom 25.8.2000.

140 Auch die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Komitologiebeschlusses vom 10.10.2000, ABl. L 256 v. 10.10.2000, S. 19, sieht in Ziffer 6 lediglich vor, daß das Parlament die Entschließung im Plenum annimmt. In dringenden Fällen, bei denen eine kürzere Frist als 1 Monat von der Kommission vorgegeben werden kann, kann auch im zuständigen Ausschuß des Parlaments entschieden werden, ebd. Ziffer 7.

141 Vgl. auch die Begründung des Vorschlages. Dort heißt es: »Entweder sie erläßt die vorgeschlagene Maßnahme, eventuell in geänderter Fassung, um den Einwänden Rechnung zu tragen, ...« KOM(2002), 719 endg., S. 5. Ebenso der 6. Erwägungsgrund, wo es heißt, die Kommission müsse »je nach Sachlage entweder einen Vorschlag nach Art. 251 unterbreiten oder ihren ursprünglichen, eventuell geänderten Entwurf annehmen.«

142 Erwägungsgrund 6 des vorgeschlagenen Beschlusses.

Rekursverfahren zunächst verhindern konnte, ist dies nun nicht mehr möglich. Das Parlament kann nun zwar auch einen inhaltlichen Einwand gegen die geplante Kommissionsmaßnahme vorbringen; es handelt sich dabei jedoch um eine rechtlich weitgehend folgenlose Erklärung. Von einer »Kontrolle durch den Gesetzgeber«<sup>143</sup> kann in diesem Fall nicht ernsthaft gesprochen werden, denn Kontrolle setzt auch ein rechtliches Kontrollinstrument voraus, welches über die Formulierung eines rechtlich folgenlosen Einwandes hinausgeht.

Ein solches Verfahren könnte für die zahlreichen Fälle untergeordneter Normkonkretisierung zwar durchaus angemessen sein. Anders ist dies jedoch in den Fällen, die die Kommission gerade für besonders überprüfungsbedürftig durch den Gesetzgeber hält, nämlich die Fälle der Durchführung wesentlicher Bestimmungen oder der Anpassung des Grundrechtsaktes – etwa von Anhängen an den technischen Fortschritt. Bei diesen Durchführungsmaßnahmen, die einen normativen Inhalt haben, ist die potentielle Gefahr eines »excès de pouvoir« stets gegeben. Für diesen Fall fehlt ein echtes Vetorecht des Parlaments.<sup>144</sup> Nach dem vorgeschlagenen Verfahren kann das Parlament – dies gilt dann übrigens auch für den Rat – das Verfahren gerade nicht an sich ziehen. Sinnvoller als die vorgeschlagene Änderung der Kommission wäre deshalb eine Ergänzung des bestehenden Art. 5 Abs. 5 sowie des Art. 8 in dem Sinne, daß die Kommission im Falle des excès-de-pouvoir-Einwandes<sup>145</sup> des Parlaments ihren Vorschlag zurückziehen und einen entsprechend geänderten Vorschlag bzw. ein ordentliches Rechtsetzungsverfahren einleiten muß. Damit wäre ausgeschlossen, daß die Kommission oder der Rat eine Maßnahme trotz des Einwandes der Kompetenzüberschreitung durch das Parlament erlassen kann. Eine solche Änderung würde dazu führen, daß das Parlament eine echte »Verhandlungsposition« gegenüber der Kommission und dem Rat hat, da es mit dem Vetorecht »drohen« könnte.

### *V. Ausblick*

Die seit dem Komitologiebeschluß von 1999 eingeleiteten Maßnahmen haben einiges zur Befriedung des Themas »Komitologie« beigetragen. Dies gilt jedenfalls für die institutionellen Konflikte. Der neuerliche Kommissionsvorschlag zeigt aber, daß hier weiterer Änderungsbedarf besteht. Die entscheidende Herausforderung besteht jedoch darin, die demokratische Legitimation dieser spezifischen Form des europäischen Regierens durch einen »dritten Legitimationsstrang« abzusichern: Durch Information der Bürger und Partizipation der »Zivilgesellschaft«. Einiges ist in dieser Hinsicht bereits erreicht, ein endgültiges Stadium allseitiger demokratischer Zufriedenheit wird aber wohl nicht erreichbar sein und ist vielleicht auch gar nicht wünschenswert. Denn auch demokratische Legitimation muß sich immer wieder neu herstellen, sie ist nicht statisch, sondern ein Prozeß und insofern immer in Bewegung.

143 Begründung S. 3.

144 Für dringende Fälle – etwa im Bereich des Gesundheitsschutzes – könnte auch in diesem Fall das von der Kommission vorgeschlagene Eilverfahren zum Zuge kommen.

145 Es sei noch einmal daran erinnert, daß dies in der Praxis ausgesprochen selten vorkommt.