

Nr. 76
August 2003

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Wege zur europäischen Verfassung II

Reformbedarf in der Komitologie

Für mehr Transparenz in der europäischen Politik

Von Lüder Gerken und Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Warum beschäftigt sich die Stiftung Marktwirtschaft mit Komitologie?

Mit Komitologie bezeichnet man das Verfahren, mit dem in der Europäischen Union über Durchführungsverordnungen entschieden wird.

Dieses Verfahren, das eine Beteiligung von Ausschüssen (Comités) vorsieht, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, ist stark umstritten. Während die Gegner es als eine der Ausprägungen des europäischen Demokratiedefizits wahrnehmen und deshalb im Extremfall sogar abschaffen wollen, betonen seine Befürworter die vertikale Bindefunktion zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene. Einig sind sich Befürworter wie Gegner der Komitologie, daß sie erhebliche Bedeutung für die Europäische Union hat. Denn tat-

sächlich erfolgt ein Großteil dessen, was als „europäische Politik“ wahrgenommen wird, weder im Rat noch im Parlament, sondern in den Komitologie-Ausschüssen. Gemeinsam mit der Kommission sind sie wesentliche Ursache der großen Regelungsdichte in Europa und eines relevanten Teils der Bürokratie, die wir in Deutschland beklagen.

Voraussetzung für eine dynamische marktwirtschaftliche Entwicklung ist, daß der Staat eine geeignete Rahmenordnung setzt. Die Qualität des staatlichen Handelns zu erhöhen, steht deshalb immer wieder im Zentrum ordnungspolitischer Empfehlungen. Eine

freiheitliche Gesellschaftsordnung kann nur dann Bestand haben, wenn die Bürger das Handeln der Politik

nachvollziehen und kontrollieren können. Das geht nur, wenn die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet sind. Ein intransparentes System wie die Komitologie, von dem nur wenige Experten wissen, wie es funktioniert, erregt daher unsere Aufmerksamkeit.

Der zweite Beitrag in der Reihe „Wege zur europäischen Verfassung“ widmet sich aus diesem Grund der Komitologie. In seinem Zentrum steht die Frage der Bürgerorientierung: Wie kann durch die neue europäische Verfassung politisches Handeln auf europäischer Ebene bürgernäher werden? Wie können die europä-

ischen Entscheidungsträger besser von den Bürgern kontrolliert werden?

Berlin, den 18. August 2003



Reformbedarf in der Komitologie

Der Begriff „Komitologie“, der auf das französische Wort „comité“ (Ausschuß) zurückgeht, bezeichnet im europäischen Institutionengefüge die in einem Basisrechtsakt festgelegte Mitwirkung von Ausschüssen bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission. Diese Komitologie-Ausschüsse tagen nicht öffentlich. Sie setzen sich zusammen aus stimmberechtigten Vertretern der Mitgliedstaaten und einem nicht stimmberechtigten Vertreter der Kommission, der den Vorsitz führt. Die Mitgliedstaaten können mehrere Vertreter in die Ausschüsse entsenden und diese für jede Ausschusssitzung in Abhängigkeit der zu regelnden Materie neu bestimmen.

Im folgenden werden wir zunächst in die Problematik der Komitologie einführen (1). Dann werden wir sechs Forderungen vorstellen, die den Reformbedarf im Bereich der vertikalen Koordination der Regierungen zusammenfassen (2). Ziel dieser Forderungen ist eine größere Transparenz politischen Handelns, eine stärkere Kontrolle der Bürokratien und eine Stärkung der freiheitlichen Ordnung. Abschließend werden wir die Elemente des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents, welche die Komitologie betreffen, danach bewerten, ob sie den hier aufgestellten Forderungen nach transparenter und bürokratiearmer Entscheidungsfindung entsprechen (3).

1 Die Problematik der Komitologie

Zentral für das Verständnis der Komitologie ist ihre spezifische Funktion in der institutionellen Ordnung der Europäischen Union, insbesondere ihre Stellung im europäischen System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung.

1.1 Horizontale und vertikale Gewaltenteilung

Staatliche Tätigkeit wird traditionell unterteilt in Legislative, Exekutive und Judikative. Dem Parlament obliegt die Gesetzgebung inklusive dem Haushaltsrecht und die Kontrolle des Regierungshandelns. Die Regierung übernimmt die Ausführung der Gesetze. Die Gerichte haben für die Rechtsprechung, d.h. für die Interpretation und Durchsetzung des geltenden Rechts zu sorgen. Dabei wird davon ausgegangen, daß eine Verfassung das Machtverhältnis der drei Gewalten untereinander, aber auch die Grenzen staatlichen Handelns insgesamt festlegt.

Die Wirklichkeit zeichnet sich durch zwei für das Verständnis des europäischen Komitologie-Systems wesentliche Abweichungen von diesem Idealbild aus. Erstens ist die Grenze zwischen Gesetzgebung und Durchführung von Gesetzen nicht objektiv zu ziehen. Die horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ist teilweise unbestimmt. Bei sehr detailliert ausformulierten Gesetzen hat die Verwaltung praktisch keine Entscheidungsspielräume. Umgekehrt werden bei allgemein gehaltenen Gesetzen Konkretisierungen erforderlich, die in Form von Durchführungsverordnungen vorgenommen werden. Die Durchführungsverordnungen können sich auf die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, die Anpassung technischer Anhänge von Richtlinien an den technischen Fortschritt oder die Ausfüllung des durch einen Basisrechtsakt vorgegebenen Rahmens beziehen. Sie beeinflussen wesentlich die Wirkung des Gesetzes.

Anschaulich wird das beispielsweise im Umweltrecht, wo mit der Festlegung der Grenzwerte für Emissionen erst die Entscheidung darüber getroffen wird, ob die Unternehmen oder Verbraucher eine Veränderung ihrer Verhaltensweisen oder der verwendeten Technik (Einbau von Filtern, Katalysatoren, etc.) vornehmen müssen. Solche Präzisierungen werden aus Effizienzgründen regelmäßig nicht vom Gesetzgeber selbst wahrgenommen, sondern der Exekutive übertragen. Die Aufgabenabgrenzung vorzunehmen obliegt dem Gesetzgeber, indem er die Verwaltung zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt. Der Gesetzgeber hat allerdings die Möglichkeit, durch eine Präzisierung des den Verordnungen zugrunde liegenden Gesetzes die Entscheidungsgewalt wieder an sich zu ziehen, wenn das Handeln der Exekutive seinen Vorstellungen widerspricht.

Zweitens wird die Kompetenz von Gesetzgebung und Verwaltung, wenn Staaten föderal oder dezentral organisiert sind, auch durch die Kompetenzen der anderen staatlichen Ebenen beschränkt. Die horizontale Gewaltenteilung wird durch eine vertikale Gewaltenteilung ergänzt. Ebenso wie die horizontale ist auch die vertikale Gewaltenteilung häufig nicht eindeutig in der Verfassung vorgeschrieben. Konkurrierende Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung weisen beispielsweise beiden Ebenen Zuständigkeiten zu, so daß das konkrete Zentralisierungsprofil eines Staates nicht nur von der Zuständigkeitsverteilung in der Verfassung, sondern auch vom Handeln der staatlichen Akteure auf beiden Ebenen abhängig ist.

Aufgabe der Komitologie-Ausschüsse in der Europäischen Union ist die Mitwirkung bei dem Erlass von Durchführungsbestimmungen der Kommission, die die Anwendung der europäischen Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten regeln. Neben den Entwürfen der Kommission für Durchführungsverordnungen werden in den Ausschüssen außerdem Probleme bei der Umsetzung und dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht erörtert. Sie verbinden aufgrund dieser Aufgabenstellung sowie aufgrund ihrer Zusammensetzung europäische und mitgliedstaatliche Ebene und durchbrechen so die vertikale Gewaltenteilung.

Juristisch handelt es sich zwar bei den im Komitologie-Verfahren erlassenen Rechtsakten um Maßnahmen der Rechtsanwendung. Die Komitologie-Ausschüsse sind daher der Exekutivfunktion zuzuordnen. Tatsächlich ist jedoch der Übergang zur (abgeleiteten) Rechtssetzung fließend. So sind die Ausschüsse beispielsweise auch mit Auslegungsfragen, der Definition unbestimmter Rechtsbegriffe sowie der Abgrenzung des Anwendungsbereichs europäischer Gesetzgebung betraut. Sie durchbrechen damit auch die horizontale Gewaltenteilung.

Diese Sonderstellung der Komitologie-Ausschüsse geht auf spezifische Besonderheiten der institutionellen Ordnung der Europäischen Union zurück, die für die Entstehung der Komitologie ursächlich waren.

1.2 Die Rolle der Komitologie in bezug auf die horizontale Gewaltenteilung in der Europäischen Union

Neben dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) als Judikative existieren als Organe der Europäischen Gemeinschaft das Parlament und der Rat, die beide legislative Aufgaben übernehmen, sowie die Kommission, die vor allem, aber nicht ausschließlich Exekutivfunktionen erfüllt. Nach Art. 211 des EG-Vertrags (EGV) hat die Kommission „die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt“. Bis zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 entschied der Rat für jede einzelne Richtlinie, ob er selbst Durchführungsverordnungen verabschieden oder diese Aufgabe der Kommission übertragen wollte. Da der Rat nicht über die personellen Ressourcen verfügte, sich mit den Details von Durchführungsverordnungen zu beschäftigen, war die Delegation auf die Kommission jedoch die Regel. Immer dann, wenn sich die Mitgliedstaaten ein Mitspracherecht bei der Verabschiedung der Durchführungsverordnungen sichern wollten, verpflichteten sie die Kommission zur Zusammenarbeit mit Ausschüssen, die sich aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen zusammensetzten. Das Parlament stellte sich aus zwei

Gründen gegen diese Entwicklung: Zum einen sah es sich durch das intransparente Ausschußwesen in seiner Aufgabe eingeschränkt, die Kommission zu kontrollieren, und monierte, daß die Ausschüsse weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene irgendeinem demokratisch gewählten Gremium verantwortlich seien; zum anderen kritisierte es die Entwicklung von Strukturen, die im EG-Vertrag nicht vorgesehen waren.

In der Einheitlichen Europäischen Akte wurde Art. 202 (Ex-Art. 145) EGV dahingehend geändert, daß der Rat der Kommission in der Regel die Durchführungsbefugnisse überträgt; nur noch in „spezifischen Fällen“ darf er sich vorbehalten, die „Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben“. Diese Veränderung vollzog die tatsächliche Entwicklung nach. Um eine Kompetenzausweitung der Kommission zu vermeiden, wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte jedoch ebenfalls bestimmt, daß der Rat die Modalitäten dieser Kompetenzübertragung festlegt. Dieser Bestimmung kam der Rat 1987 mit dem sogenannten Modalitäten- oder Komitologie-Beschluß nach. Er regelte die Mitwirkung von Ausschüssen an der Arbeit der Kommission neu und schaffte damit eine rechtliche Grundlage für die bereits bestehende Komitologie. Der Beschluß zeigt deutlich, daß die Ausschüsse vor allem dazu bestimmt sind, die Arbeit der Kommission effizienter zu überwachen, als dies der Rat allein leisten könnte.

So bestimmen die Regelungen des Modalitäten-Beschlusses in bezug auf die horizontale Gewaltenteilung zwar das Verhältnis zwischen Rat und Kommission, lassen aber das Verhältnis zum Parlament außer Acht, das ebenfalls eine Kontrollfunktion gegenüber der Kommission wahrnehmen soll und dazu durch die direkte Wahl seiner Mitglieder auch besser legitimiert ist als der Rat oder die Komitologie-Ausschüsse. Die eindeutige Klärung der rechtlichen Stellung der Komitologie-Ausschüsse löste also den Konflikt zwischen dem Parlament einerseits und Rat und Kommission andererseits nicht, sondern verschärfte ihn sogar. Das Parlament versuchte, mit einer Nichtigkeitsklage den Modalitäten-Beschluß aufzuheben. Der EuGH teilte jedoch in seiner Entscheidung vom 27. September 1988 die Bedenken des Parlaments nicht. Der Konflikt hat zu einer Reihe von interinstitutionellen Übereinkünften geführt (darunter die sogenannte Plumb-Delors-Übereinkunft vom 14. März 1988), die zumindest die Zuständigkeiten der Institutionen in den einzelnen Komitologie-Verfahren klären.

Der Vertrag von Maastricht verschärfte die Problematik der horizontalen Gewaltenteilung einmal mehr, weil das Parlament nun mit dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV in manchen Bereichen

die Rolle des gleichberechtigten Mitgesetzgebers erhielt. Bei der Übertragung von Exekutiv-Befugnissen auf die Kommission behielt jedoch nach wie vor der Rat die alleinige Entscheidungsgewalt. Um Veränderungen bei der Komitologie durchzusetzen, blockierte das Parlament die Haushaltsansätze für die Arbeit der Komitologie-Ausschüsse und verweigerte inhaltlich unstrittigen Vorlagen des Rates die Zustimmung.

Ab 1994 konnte der Konflikt durch den sogenannten „modus vivendi“ entschärft werden. Darin vereinbarten Parlament, Rat und Kommission Informationsrechte für das Parlament und dessen Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, falls es der Meinung ist, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen die Ermächtigungen des Basisrechtsaktes überschreiten. Die Kommission ist dann verpflichtet, ihren Vorschlag zu überprüfen. Eine ernstzunehmende parlamentarische Kontrolle des gemeinsamen Handelns von Kommission und Rat bei der Setzung von Verwaltungsrecht besteht damit jedoch weiterhin nicht. Mit der Reform des Komitologie-Verfahrens durch den neuen Komitologie-Beschluß ist 1999 der „modus vivendi“, dessen unbeschadet, weitgehend in sekundäres Gemeinschaftsrecht überführt worden.

1.3 Die Rolle der Komitologie in bezug auf die vertikale Gewaltenteilung in der Europäischen Union

Mit der Kommission besteht zwar auf europäischer Ebene eine Art Exekutive. Sie tritt jedoch in der Regel nicht in direkten Kontakt mit den Bürgern. Für die konkrete Umsetzung europäischen Rechts mittels Verwaltungsakten muß die europäische Ebene auf die mitgliedstaatlichen Verwaltungen zurückgreifen. Denn nach Art. 10 EGV sind grundsätzlich die Mitgliedstaaten für die Durchführung der europäischen Gesetzgebung zuständig. Nur ausnahmsweise, etwa im Bereich des Kartell- und Beihilferechts, nehmen die Organe der Union Durchführungsaufgaben selbst wahr. Den Regelfall bildet der indirekte (dezentrale) Vollzug durch die Mitgliedstaaten. Man spricht insoweit auch von dem „Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten“. Dies entspricht der Struktur in Deutschland, wo die Verwaltung fast ausschließlich Länderangelegenheit ist. Andere Föderalstaaten wie Belgien, Spanien, Kanada oder die USA kennen hingegen parallele Verwaltungsstrukturen von Zentralstaat und Regionen. Jede föderale Ebene ist dort für die Umsetzung ihrer eigenen Gesetze zuständig.

In der Anfangszeit der europäischen Integration, als die Vollendung der Zollunion und später des Binnenmarktes im Mittelpunkt der europäischen Politik

stand, war das Fehlen einer europäischen Verwaltung in den Mitgliedstaaten relativ unproblematisch. Der Abbau von Handelsschranken konnte durch legislative Maßnahmen der europäischen Ebene (Richtlinien) erreicht werden, die von den mitgliedstaatlichen Parlamenten in nationalstaatliches Recht übertragen wurden. Umfangreichere Maßnahmen der Exekutive waren nicht erforderlich.

Mit dem Übergang von der „negativen Integration“, die dem Abbau von Hemmnissen für den innergemeinschaftlichen Güter- und Faktorverkehr diente, zur „positiven Integration“, die vermehrt eine direkte Wirkung europäischen Rechts auf die Bürger erzeugte, und mit der zunehmenden Bedeutung der sektoralen Integration, insbesondere in der Landwirtschaft, wurde die europäische Exekutivfunktion immer wichtiger. Entweder mußte die Europäische Gemeinschaft nun eine eigene Verwaltungsstruktur in den Mitgliedstaaten aufbauen oder sie mußte Unterschiede bei der Umsetzung europäischer Politik durch mitgliedstaatliche Verwaltungen in Kauf nehmen. Im ersten Fall hätte sich neben einer höheren Kostenbelastung für die Bürger ein Machtzuwachs der Kommission und damit der europäischen Ebene ergeben, der von den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten nicht gewünscht war, im zweiten Fall eine europarechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der europäischen Bürger.

Die Komitologie zwingt die Kommission, ihre Kompetenzen in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten auszuüben, und vermeidet so beide genannten Probleme. Zum einen stellen die Ausschüsse eine weitgehend einheitliche Umsetzung europäischen Rechts durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen sicher. Zum anderen wird die Machtausweitung der Kommission dadurch begrenzt, daß sie über die Komitologie-Ausschüsse von den Regierungen der Mitgliedstaaten beraten und kontrolliert wird. Damit haben sich diese eine starke Stellung bei der Verabschiedung von europäischen Durchführungsverordnungen gesichert.

Die Komitologie stellt folglich einen institutionellen Kompromiß dar. Zwar wird formal die Kommission als europäische Exekutive mit der Aufgabe der Erarbeitung von Durchführungsverordnungen betraut. Tatsächlich nehmen aber Kommission und mitgliedstaatliche Regierungen gemeinsam diese Aufgabe wahr und sorgen so für eine Verflechtung der föderalen Ebenen. Die Stimmengewichtung und die Entscheidungsquoren in den Ausschüssen entsprechen denen im Rat, so daß die Verlagerung der Durchführungsbefugnisse auf die Kommission unter Mitwirkung der Komitologie-Ausschüsse keine Machtverschiebung zwischen den Mitgliedstaaten verursacht. Außerdem ermöglicht die Komitologie europaweit

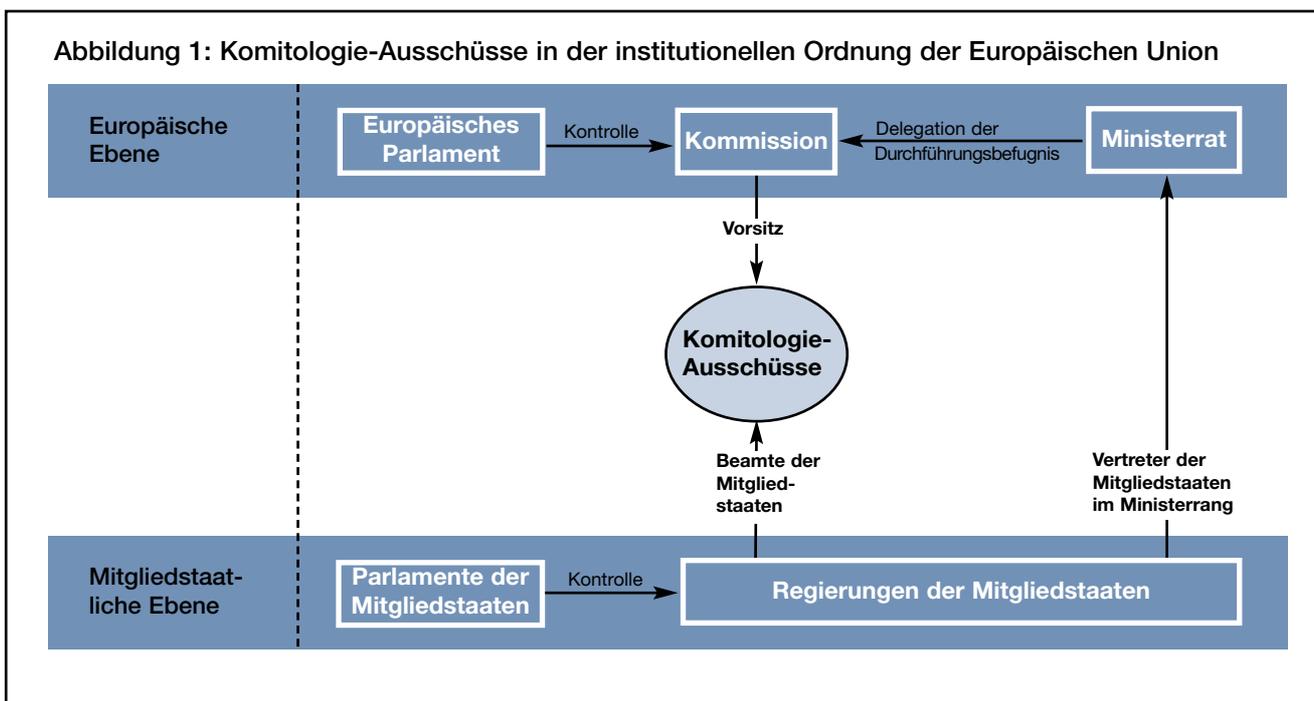
einheitliche Beschlüsse ohne Kompetenzzuwachs für die europäische Ebene. Während im Rat die mitgliedstaatlichen Regierungen als Mitglieder eines Organs der Europäischen Gemeinschaft zusammentreffen, sind die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Komitologie-Ausschüssen als Vertreter ihres Landes anwesend. Das mag für die konkrete Entscheidungsfindung nachrangig sein, hat aber für die Stellung im institutionellen Gefüge der Union durchaus Bedeutung. Denn in der Komitologie verschwimmt die Grenze zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Politik. Aufgrund dieser unklaren Aufgabenverteilung können Kompetenzverlagerungen auch ohne Veränderungen der vertraglichen Grundlagen leicht vorgenommen werden.

1.4 Die Wirkungen der Komitologie auf die Bürgerorientierung der Politik

Die Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse vom Rat auf die Kommission unter Einbindung der in den Komitologie-Ausschüssen vertretenen mitgliedstaatlichen Verwaltungen hat Auswirkungen, die über die beschriebenen Konsequenzen für die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Organen der EU und die vertikale Gewaltenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten hinausgehen. Insbesondere führt die Komitologie zu einer Machtverlagerung innerhalb der Mitgliedstaaten zu Lasten der Institutionen, die aufgrund der Direktwahl durch die Bürger noch am stärksten an einer Umsetzung der Bürgerinteressen interessiert sind: der Parlamente. Die Komitologie-Ausschüsse, die der Verwaltung zuzuordnen sind, sind weder auf der europäischen noch auf der mitglied-

staatlichen Ebene von parlamentarischen Gremien kontrollierbar (siehe Abbildung 1). Während die Regierungsvertreter für ihre Entscheidungen im Rat vom jeweiligen mitgliedstaatlichen Parlament zur Rechenschaft gezogen werden können, fehlt den Parlamenten gegenüber den mitgliedstaatlichen Vertretern in den Komitologie-Ausschüssen jede direkte Kontrollmöglichkeit. Die Minister sind zwar für die Aktivitäten ihrer Mitarbeiter verantwortlich. Indem europäische politische Entscheidungen zwischen den Verwaltungen ausgehandelt werden, wird jedoch die öffentliche Kontrolle erschwert. Für die mitgliedstaatlichen Regierungen besteht daher ein Interesse, europäische Gesetzgebung möglichst allgemein zu formulieren und wichtige Punkte erst in Durchführungsverordnungen zu regeln, bei denen die öffentliche Kontrolle noch geringer ist als bei Beschlüssen des Rats. Sollten Forderungen, Ratssitzungen künftig öffentlich abzuhalten, umgesetzt werden, wird dieses Interesse der mitgliedstaatlichen Regierungsvertreter, wichtige Entscheidungen der Kommission zu überlassen und ihren Einfluß über die Komitologie-Ausschüsse geltend zu machen, noch zunehmen.

Die Machtfülle der mitgliedstaatlichen Regierungen im Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Parlamenten und zum Europäischen Parlament zeigt das zentrale Problem der Komitologie: Wenn diejenigen Gremien geringeren Einfluß haben, die direkt vom Bürger gewählt werden, als diejenigen, die indirekt ernannt werden und unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagen, besteht die Gefahr, daß sich die Politik nicht ihrer eigentlichen Aufgabe widmet, das Wohl der Bürger zu mehren, sondern im wesentlichen eigene Interessen verfolgt.



1.5 Die Komitologie heute

Ausgehend vom Bereich der Landwirtschaft, in dem als erstes die Notwendigkeit zu einer detaillierten Abstimmung zwischen den Verwaltungen und zu einer Entlastung des Rates gegeben war, hat das Komitologie-System seit 1962 Eingang in alle Bereiche europäischer Politik gefunden. Mit der Zunahme europäischer Rechtssetzung hat seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts auch der Umfang der Verordnungen deutlich zugenommen. 1998 gab es bereits etwa 400 Komitologie-Ausschüsse in unterschiedlichen Politikfeldern, die tausende von Verordnungen verabschiedeten. Jüngste Untersuchungen sprechen von 1352 Ausschüssen. Der Anteil der im Rahmen der Komitologie beschlossenen Kommissionsverordnungen an allen Rechtsakten der Union liegt seit Jahren deutlich über 80 %; selbst ohne die zahlenmäßig bedeutsamen Agrarmarktverordnungen erreicht dieser Anteil über 70 %.

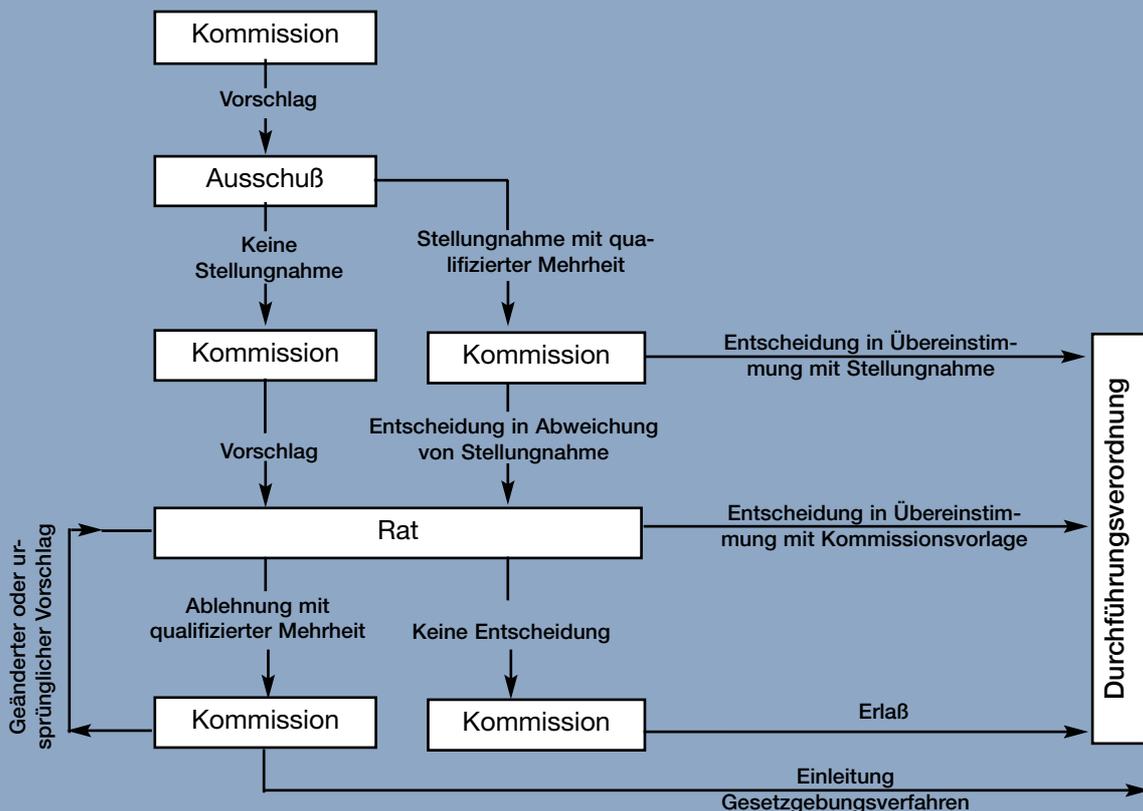
Die politische Bedeutung der Ausschüsse ist, über diese rein quantitative Bedeutung hinaus, darin begründet, daß sie als Kontrollinstrument der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission Einfluß auf Entscheidungen der Rechtsanwendung haben, die –

wie die Preissetzung auf den europäischen Agrarmärkten oder, im Fall von BSE, die Festsetzung innergemeinschaftlicher Exportverbote – erhebliche praktische Bedeutung aufweisen. Insgesamt bestimmen die im Rahmen der Komitologie erlassenen Durchführungsverordnungen entscheidend die Wirkung von Ratsverordnungen, ohne daß die Grenze zur Gesetzgebung eindeutig zu ziehen wäre. Die Bedeutung der Ausschüsse für die gemeinschaftliche Rechtssetzung wird jedoch in der öffentlichen Wahrnehmung verkannt.

Nach dem gültigen Komitologie-Beschluß von 1999 kann der Rat bei der Delegation von Durchführungskompetenzen auf die Kommission zwischen drei verschiedenen Ausschußverfahren entscheiden: Regelungsverfahren (1), Verwaltungsverfahren (2) und Beratungsverfahren (3). Daneben gibt es zwei Verfahren für Entscheidungen über außenwirtschaftliche Schutzmaßnahmen, die hier nicht weiter behandelt werden.

(1) Regelungsverfahren:
 Beim Regelungsverfahren (siehe Abbildung 2) übermittelt zunächst der Kommissionsvertreter dem Ausschuß eine Beschlussvorlage, zu der dieser mit quali-

Abbildung 2: Regelungsverfahren



fizierter Mehrheit eine Stellungnahme abgeben kann. Gibt der Ausschuß eine Stellungnahme ab, kann die Kommission eine mit dieser Stellungnahme übereinstimmende Durchführungsmaßnahme erlassen. Will die Kommission von der Stellungnahme abweichen oder liegt keine Stellungnahme vor, muß die Kommission die Vorlage dem Rat unterbreiten und das Parlament unterrichten. Das Parlament kann die Vorlage gegenüber dem Rat als kompetenzwidrig rügen. Der Rat ist an den Standpunkt des Parlaments jedoch nicht gebunden. Stimmt der Rat dem Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zu, ist die Maßnahme erlassen. Stimmt der Rat mit qualifizierter Mehrheit dagegen, kann die Kommission dem Rat einen geänderten oder erneut denselben Vorschlag vorlegen oder ein normales Gesetzgebungsverfahren einleiten. Kommt im Rat hingegen keine Entscheidung zustande, wird die Maßnahme von der Kommission erlassen. Dieses Verfahren gibt den in Rat und Ausschuß vertretenen Mitgliedstaaten die weitestgehenden Rechte.

(2) **Verwaltungsverfahren:**

Auch im Verwaltungsverfahren (siehe Abbildung 3) übermittelt der Kommissionsvertreter dem Ausschuß eine Beschlußvorlage. Die Kommission kann jedoch zunächst unabhängig von der Stellungnahme des Ausschusses die von ihr beabsichtigten Maßnahmen erlassen. Weichen diese jedoch von der Stellungnahme des Ausschusses ab, muß die Kommission dies unverzüglich dem Rat mitteilen. Der Rat hat dann die Möglichkeit, innerhalb einer im Basisrechtsakt

vorgegebenen Frist von maximal drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß zu fassen.

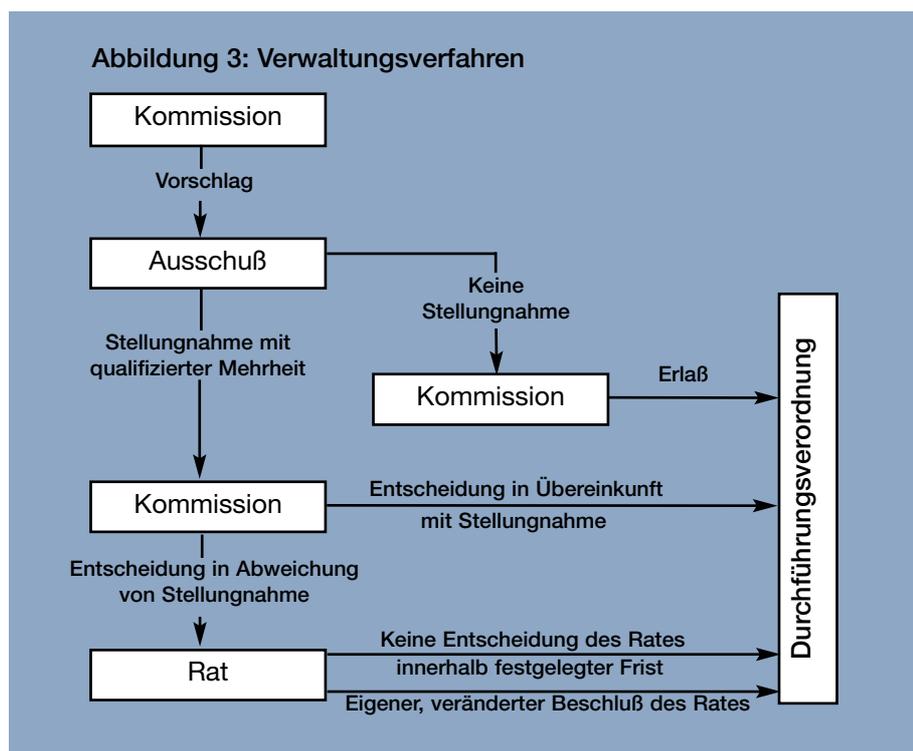
(3) **Beratungsverfahren:**

Beim Beratungsverfahren (siehe Abbildung 4) kann der Ausschuß nach Unterbreitung eines Vorschlags durch den Vertreter der Kommission eine Stellungnahme abgeben. Die Kommission kann jedoch die von ihr geplanten Maßnahmen unabhängig von der Stellungnahme des Ausschusses erlassen. Sie ist lediglich aufgefordert, die Stellungnahme so weit wie möglich zu berücksichtigen und den Ausschuß hierüber zu unterrichten. Das Beratungsverfahren beschränkt die Mitwirkung der Mitgliedstaaten am stärksten.

Obwohl sich die Zusammensetzung der Ausschüsse in den drei Verfahren nicht unterscheidet, spricht man in Abhängigkeit vom gewählten Verfahren auch von **Regelungsausschüssen**, **Verwaltungsausschüssen** und **Beratenden Ausschüssen**. Dies ist jedoch insofern irreführend, als sich die Besetzung der Ausschüsse nicht unterscheidet, sondern diese je nach Materie als **Verwaltungs-**, **Regelungs-** oder **Beratende Ausschüsse** zusammentreten.

Bisher drängt das Parlament darauf, **Beratende Ausschüsse** einzusetzen, keinesfalls aber **Regelungsausschüsse**. Der Rat jedoch bevorzugt das **Regelungsverfahren** und überträgt die Mitwirkung an den **Durchführungsverordnungen** nur in wenigen Fällen

Beratenden Ausschüssen; außerdem kann er selbst **Durchführungsverordnungen** erlassen. Dieser Interessenkonflikt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat überlagert häufig die inhaltliche Auseinandersetzung und führt zu Verzögerungen in den Gesetzgebungsverfahren.



2 Sechs Forderungen der Stiftung Marktwirtschaft zur Reform der Komitologie

Zentrale Anforderungen an Entscheidungsverfahren in einem demokratischen Gemeinwesen sind Effizienz und Bürgerorientierung. Politische Entscheidungsverfahren sollen wenige Ressourcen beanspruchen, vorhandenes Wissen umfassend nutzen und in gebotener Schnelligkeit zu klaren und verständlichen Ergebnissen führen. Und sie sollen das Wohl der Bürger mehren: Das Interesse der politischen Akteure darf nicht im Zentrum politischen Handelns stehen. Vor diesem Hintergrund sind folgende Reformen der Komitologie erforderlich.

Forderung 1 Komitologie beibehalten, nicht abschaffen

Die enge Abstimmung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Exekutive ist erforderlich und unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskosten effizient.

Die europäische Ebene tritt in der Regel nicht direkt mit dem Bürger in Kontakt, sondern vermittelt durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Würden europäische Durchführungsverordnungen ohne die Mitwirkung der zuständigen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten erlassen, käme es zu praxisfernen, inkonsistenten und deshalb auch hohe Kosten verursachenden Vorschriften. Die mangelnde Berücksichtigung spezifischer Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten könnte zudem zu starken regionalen Unterschieden in der Wirkung europäischer Basisrechtsakte führen.

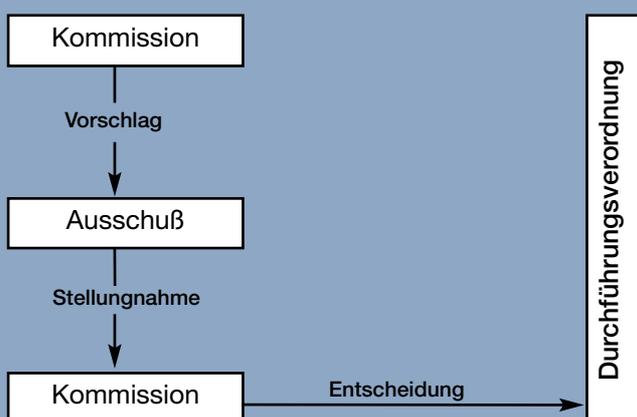
Außerdem kommt die Kommission, entgegen landläufigen Vorstellungen, bisher im Verhältnis zu ihren Aufgaben mit einem geringen Budget und wenigen Personalstellen aus. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, daß der Vollzug europäischer Politik vor Ort von den Mitgliedstaaten geleistet wird. Zum anderen kann die Kommission in den Komitologie-Ausschüssen den Sachverstand aus den mitgliedstaatlichen Regierungen sowie aus Wissenschaft und Verbänden intensiv nutzen und trägt nur die Sitzungskosten selbst. Diese Verfahrensweise, die auch als „government by committee“ bezeichnet wird, kommt darin zum Ausdruck, daß den etwa 30.000 Menschen, die in den Ausschüssen arbeiten, nur etwa 5.300 Beschäftigte der Kommission gegenüberstehen. Der Aufbau einer eigenständigen europäischen Verwaltung als Alternative zur Komitologie würde eine deutliche Vergrößerung des Beamtenapparates erfordern.

Forderung 2 Mehr Transparenz

Die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Stellungnahmen sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und ihre Rolle in der neuen europäischen Verfassung festgeschrieben werden.

Im Zuge der verschiedenen Modifikationen der Komitologie wurden schrittweise die Informationsrechte des Parlaments und der Öffentlichkeit erhöht. Beispielsweise werden inzwischen teilweise Sitzungsprotokolle veröffentlicht. Die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen inklusive der Nennung der von den mitgliedstaatlichen Regierungen in die jeweilige Sitzung entsandten Ausschußmitglieder sollte zur Regel werden, da die Ausschüsse an der Rechtssetzung mitwirken. Das Europäische Parlament, die mitgliedstaatlichen Parlamente sowie die interessierte Öffentlichkeit sollten die Ausschüsse insgesamt, aber auch die einzelnen mitgliedstaatlichen Vertreter zur Verantwortung ziehen können. Dies ist insbesondere auch für die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative in den Mitgliedstaaten von großer Bedeutung. Denn die Exekutive kann derzeit weitgehend unbemerkt von parlamentarischer Kontrolle über die Komitologie-Ausschüsse Regelungen auf europäischer Ebene unterstützen, für die sie in der nationalen Legislative keine Mehrheit finden würde. Außerdem sollten die Ausschüsse, ihrer wahren Bedeutung entsprechend, in der künftigen Verfassung erwähnt und ihre Rolle dort definiert werden.

Abbildung 4: Beratungsverfahren



Forderung 3 Weniger Verfahren

In der künftigen europäischen Verfassung sollte ein einziges Verfahren für den Erlass von Durchführungsverordnungen festgelegt werden. Dieses sollte sich am Beratungsverfahren orientieren.

Die Tatsache, daß es mehrere Komitologie-Verfahren gibt, führt zu Intransparenz und zu Reibungsverlusten im Gesetzgebungsverfahren. Deshalb wurde die Verfahrensvielfalt sowohl im ersten Komitologie-Beschluß (Modalitäten-Beschluß) von 1987 als auch im zweiten Beschluß von 1999 jeweils eingeschränkt. Allerdings gibt es nach wie vor drei verschiedene Verfahren. Hinzu kommen zwei Verfahren für außenwirtschaftliche Schutzmaßnahmen. Außerdem bestehen die nach dem alten Komitologie-Verfahren eingesetzten Ausschüsse solange fort, wie der Basisrechtsakt unverändert Gültigkeit hat. Es gibt also nach wie vor eine große Anzahl unterschiedlicher Verfahren für den Erlass von Durchführungsverordnungen.

Künftig sollte es nur noch ein einheitliches Verfahren für die Verabschiedung von Durchführungsverordnungen geben, dessen Anwendung in der Verfassung vorgeschrieben ist. Dadurch können die interinstitutionellen Konflikte zwischen Europäischem Parlament und Rat über die Frage, welches Ausschußverfahren gewählt wird, ganz vermieden werden. Das einheitliche Komitologie-Verfahren sollte auch für schon bestehende Basisrechtsakte übernommen werden, um das derzeitige Nebeneinander von Ausschüssen auch für die nähere Zukunft zu beseitigen. Als Verfahren zum Erlass von Durchführungsverordnungen sollte das Beratungsverfahren vorgeschrieben werden. Es hat folgende Vorteile:

Erstens kommt es beim Beratungsverfahren nicht zu einer Verwischung der Zuständigkeiten zwischen Kommission und Mitgliedstaaten. Das stärkt die Verantwortlichkeit politischen Handelns.

Zweitens können auf diese Weise implizite Kompetenzverlagerungen zwischen den Ebenen verhindert werden. Diese werden bei der derzeitigen Regelung dadurch ermöglicht, daß in den Komitologie-Ausschüssen Vertreter der Mitgliedstaaten Einfluß auf die europäische Normsetzung ausüben und so die Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene unklar wird.

Drittens wird die derzeit insbesondere in Verwaltung- und Regelungsausschüssen praktizierte „virtuelle Trennung“ von Beratung, an der auch sonstige Sachverständige und Verbandsvertreter teilnehmen, und Beschlußfassung beim Beratungsverfahren überflüssig.

Viertens spielt beim Beratungsverfahren das Legitimationsproblem keine Rolle, das dadurch entsteht, daß vor allem kleinere Mitgliedstaaten teilweise nicht Regierungsvertreter, sondern andere Experten in die Ausschüsse entsenden.

Fünftens kommt es, wenn die Ausschüsse nur beratend tätig sind, weder zu politischen Tauschgeschäften, in denen wichtige Sachaspekte verloren gehen, noch zu zeitaufwendigen Beschlußverfahren zwischen mehreren europäischen Institutionen.

Ein Nachteil des Beratungsverfahrens könnte darin bestehen, daß die Mitgliedstaaten einen aus ihrer Sicht ungeeigneten oder verwaltungsaufwendigen Durchführungsbeschluß der Kommission nicht verhindern können. Dann bestünde die Gefahr, daß die europäische Ebene bei ihren Entscheidungen Belastungen der Mitgliedstaaten in Kauf nimmt. Diesem Problem kann jedoch der Rat bereits im Gesetzgebungsverfahren Rechnung tragen, indem er im Basisrechtsakt bestimmte Anforderungen an die Durchführungsverordnungen festschreibt.

Forderung 4 Stärkung des Parlaments

Das Europäische Parlament sollte entsprechend seiner Rolle in der Gesetzgebung auch für die Ermächtigung zum Erlass und die Kontrolle von Durchführungskompetenzen mit zuständig sein.

Art. 202 EG-Vertrag sieht vor, daß allein der Rat der Kommission grundsätzlich die Kompetenzen zum Erlass von Durchführungsverordnungen überträgt. Die Komitologie-Ausschüsse übernehmen bezüglich dieser Kompetenzen die Kontrolle der Kommission. Dies führt immer wieder zu Interessenkonflikten über die Regelungstiefe von Gesetzen: Der Rat hat ein Interesse an einer möglichst geringen Regelungstiefe und damit an einer umfangreichen Ermächtigung der Kommission, weil die Mitgliedstaaten mittels der Komitologie-Ausschüsse den Erlass von Durchführungsbestimmungen durch die Kommission kontrollieren können. Das Parlament dagegen bevorzugt es, detaillierte Regelungen im Basisrechtsakt festzuschreiben, um den mitgliedstaatlichen Vertretern in den Ausschüssen und im Rat nicht wesentliche Teile der europäischen Normsetzung zu überlassen. In der Vergangenheit hat dieser Konflikt teilweise dazu geführt, daß inhaltlich unstrittige Regelungen im Gesetzgebungsverfahren gescheitert sind.

Eine Übereinstimmung von legislativer Kompetenz und Kompetenz zur Ermächtigung und Kontrolle des Erlasses von Durchführungsbestimmungen vermeidet diese Ineffizienzen in der Gesetzgebung.

Wenn für den Erlaß von Durchführungsverordnungen stets die Mitwirkung von Beratenden Ausschüssen vorgeschrieben ist, entfällt auch der Interessengegensatz zwischen Parlament und Rat in bezug auf die Regelungstiefe des Basisrechtsakts. Dieser besteht derzeit insbesondere bei Regelungsausschüssen, in denen die Mitgliedstaaten größeren Einfluß auf den Erlaß von Durchführungsverordnungen haben als bei der Verabschiedung des zugrundeliegenden Basisrechtsakts nach dem Mitentscheidungsverfahren, an der das Parlament beteiligt ist. Bei Beratenden Ausschüssen hingegen geben beide gesetzgebenden Organe in gleichem Maße Regelungsbefugnisse an die Kommission ab, wenn der Basisrechtsakt eine geringe Regelungstiefe aufweist.

Forderung 5 **Bindung an das Subsidiaritätsprinzip**

Die Ausführung des Gemeinschaftsrechts ist in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten. Die Kommission sollte daher nur dann zum Erlaß von Durchführungsverordnungen berechtigt sein, wenn eine gemeinschaftsweite Regelung zwingend erforderlich ist.

Während im Bereich der Gesetzgebung dem Grundsatz des subsidiären Handelns eine zentrale Bedeutung zukommt (Art. 5 Satz 2 EG-Vertrag), ist dieser Grundsatz im Bereich der Komitologie nur unzureichend geregelt. In Art. 202 EG-Vertrag wird schlicht verfügt, daß der Rat der Kommission die Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Rechtsakte überträgt. Nicht geregelt ist, in welchen Fällen dem Rat gegenüber den Mitgliedstaaten überhaupt Durchführungsbefugnisse zustehen. Vom Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten, der das Subsidiaritätsprinzip in bezug auf das Verwaltungshandeln in der Europäischen Union widerspiegelt, hat die Regierungskonferenz von Amsterdam den gesamten Bereich der Komitologie ausdrücklich ausgenommen. Dadurch besteht die Gefahr, daß der Rat unabhängig davon, ob überhaupt ein Bedürfnis für eine europaweit einheitliche Regelung besteht, Durchführungsverordnungen veranlaßt.

Im Interesse einer bürgernahen Verwaltung ist es von zentraler Bedeutung, daß es nur dann zu europaweit einheitlichen Durchführungsbestimmungen kommt, wenn eine solche einheitliche Regelung auch wirklich notwendig ist. Andernfalls sollten Durchführungsbestimmungen von den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung und gemäß ihren eigenen Verfahren beschlossen werden. So ist es zum Beispiel im Bereich der Rechtsangleichung im Regelfall ausreichend, wenn den Mitgliedstaaten Art und Umfang der angestrebten Harmonisierung vorgegeben wird. Die

Art und Weise der Umsetzung in nationales Recht sollte jedoch diesen überlassen bleiben. Durchführungsverordnungen sind hier überflüssig.

Die im Bereich der Gesetzgebung vorgesehene strikte Bindung an das Subsidiaritätsprinzip sollte daher auf das Komitologie-Verfahren übertragen werden.

Forderung 6 **Transparenz in der Bund-Länder-Koordination**

In Analogie zur Verbesserung der Komitologie auf europäischer Ebene sollte auch im deutschen Föderalismus eine höhere Transparenz der vertikalen Koordination angestrebt werden.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland findet eine intensive vertikale Koordination zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen statt. Sie ist auf eine ähnliche Konstellation wie in der Europäischen Union zurückzuführen: Während der Bund Rechtsverordnungen erlassen kann, liegt die Verwaltungszuständigkeit und die daraus folgende Detailkenntnis der zu regelnden Materie bei den Ländern. Aus diesem Grund sieht das Grundgesetz für viele Fälle die Zustimmung des Bundesrats zu Verordnungen der Bundesregierung vor. Zusätzlich bestehen vertikale Koordinationsmechanismen im Rahmen der Fachministerkonferenzen und in Bund-Länder-Arbeitsgruppen. Dem Interesse der Exekutivvertreter, möglichst viele Normsetzungen im Rahmen der Bund-Länder-Koordination zu beschließen, ist durch die Wesentlichkeitstheorie des Verfassungsgerichts eine formale Grenze gesetzt. Sie ist allerdings keinesfalls in der Lage, die Übertragung von weitreichenden Kompetenzen an die Exekutive auch nur annähernd zu unterbinden. Deshalb ist auch in Deutschland ein Bedeutungsverlust der Parlamente zu beobachten, der auf den großen Umfang der vertikalen Koordination beim Erlaß von Verordnungen zurückzuführen ist. Derzeit können die Parlamente ihre Kontrollbefugnis gegenüber der Exekutive nicht im erforderlichen Maße wahrnehmen, weil sie deren Rolle im Rahmen der Bund-Länder-Koordination nicht im einzelnen nachvollziehen können. Die Koordination der Exekutivvertreter sollte daher auch im deutschen Föderalismus einer größeren Transparenz unterliegen.

3 Die Neuregelung der Komitologie im Entwurf des Europäischen Konvents

Nach langen Vorarbeiten hat der Europäische Konvent im Juni 2003 den europäischen Staats- und Regierungschefs einen Entwurf für eine europäische Verfassung vorgelegt. Neben einer Reform der europäischen Institutionen und der europäischen Kompetenzordnung enthält der Entwurf auch eine Neuregelung des Komitologie-Verfahrens. Der Konventsvorschlag zur Komitologie ist – wie der Verfassungsentwurf insgesamt – für die europäischen Regierungschefs allerdings nicht bindend. Über die endgültige Fassung wird erst nach einer Regierungskonferenz entschieden, voraussichtlich im Dezember 2003. Im folgenden sollen dennoch die wesentlichen Punkte der geplanten Neuregelung kurz vorgestellt werden.

Die wichtigste Neuerung ist zweifellos, daß das Europäische Parlament in bezug auf die Komitologie künftig dem Rat gleichberechtigt sein wird. Das gilt zum einen für die Ausgestaltung der Verfahren zum Erlaß und zur Kontrolle von Durchführungsverordnungen, zum anderen für die Übertragung der Durchführungsbefugnisse auf die Kommission. Legislativkompetenz und Kompetenz zur Ermächtigung und Kontrolle von Durchführungsbestimmungen stimmen also überein. Sollte dieser Konventsvorschlag umgesetzt werden, wäre damit eine zentrale Forderung der Stiftung Marktwirtschaft zur Reform der Komitologie erfüllt.

Die im Konventsentwurf ausdrücklich vorgesehene Verabschiedung einer neuen Verfahrensordnung für die Komitologie-Ausschüsse eröffnet darüber hinaus die Chance, daß einer weiteren Forderung der Stiftung Marktwirtschaft, nämlich die Zahl der Verfahrensarten zu begrenzen und möglichst auf das Beratungsverfahren zu konzentrieren, Rechnung getragen wird.

Vorgesehen ist weiter, daß der europäische Gesetzgeber künftig nur dann Durchführungsbefugnisse auf die Kommission übertragen kann, wenn ein

„Bedürfnis“ für europaweit einheitliche Durchführungsbedingungen besteht. Gegenüber der oben dargestellten bisherigen Rechtslage stellt diese Bindung des europäischen Gesetzgebers an eine „Bedürfnisklausel“ zweifellos einen Fortschritt da. Die Regelung zeigt, daß der Europäische Konvent den Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsautonomie ernst nimmt. Gleichwohl bleibt der Entwurf hier auf halbem Wege stehen.

Vor dem Hintergrund paralleler Erfahrungen in Deutschland sollte zum einen die vorgesehene „Bedürfnisklausel“ zu einer „Erforderlichkeitsklausel“ ausgebaut werden. Bis zum Jahr 1994 verwies Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz als zentrales Kriterium zur Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes und der Länder ebenfalls auf ein schlichtes „Bedürfnis“ nach einer bundesgesetzlichen Regelung. Da ein einfaches „Bedürfnis“ nach einer bundeseinheitlichen Regelung unschwer zu begründen ist, führte diese Klausel im Laufe der Jahre zu einer unverhältnismäßigen Ausweitung der Bundesgesetzgebung zu Lasten der Länder. Im Zuge der Verfassungsreform von 1994 wurde die Klausel daher verschärft und eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes unter die qualifizierte Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ einer bundeseinheitlichen Regelung gestellt. Hierdurch wird eine präzisere und schärfere Abgrenzung der Zuständigkeiten ermöglicht. Diese Erfahrungen sollte der Konventsentwurf berücksichtigen. Zum anderen sollte möglichst die Justitiabilität der Regelung sichergestellt werden. Nur wenn der Europäische Gerichtshof oder – besser – ein eigenständiger Gerichtshof für Fragen der Kompetenzverteilung (vergleiche Argumente zur Marktwirtschaft und Politik Nr. 75) die Erforderlichkeit einer gemeinschaftsweiten Durchführungsverordnung kontrollieren kann, ist eine konsequente Beachtung der Klausel garantiert.

In bezug auf die Verfahren zum Erlaß und zur Kontrolle von Durchführungsverordnungen stellt der Konventsentwurf folglich insgesamt einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Status quo dar. Wie in anderen Bereichen des Konventsentwurfs ist es allerdings auch bei der Komitologie nicht in dem erforderlichen Maße gelungen, einer unnötigen Zentralisierung staatlicher Aufgaben Schranken zu setzen.