

Inhaltsverzeichnis

Einführung, Gegenstand und Gang der Untersuchung 21

**A. THEMATISCHE EINFÜHRUNG UND ANLASS DER
UNTERSUCHUNG..... 21**

**B. RECHTSSCHUTZ ALS DEMOKRATISCHES
MONITORING 28**

C. GANG DER UNTERSUCHUNG 36

KAPITEL 1

Genese, Charakter und Umfang der Komitologie 39

A. EINFÜHRUNG IN DIE KOMITOLOGIE 39

I. Begrifflicher Ursprung und Entwicklung 39

II. Teleologie der Komitologie 42

III. Rechtliche Qualifikation der Komitologie 45

B. RECHTSQUELLEN DER KOMITOLOGIE..... 46

I. Entwicklung der rechtlichen Grundlagen..... 47

1. Der erste Komitologie-Beschluss..... 48

2. Der zweite Komitologie-Beschluss..... 49

 a) Regelungsgehalt des zweiten Komitologie-Beschlusses ... 50

 aa) Beratungsverfahren 51

 bb) Verwaltungsverfahren 52

 cc) Regelungsverfahren..... 54

 dd) Regelungsverfahren mit Kontrolle..... 56

 ee) Verfahren bei Schutzmaßnahmen..... 60

 b) Zusammenfassende Bewertung und Ausblick 61

II. Normative Verortung nach dem Vertrag von Lissabon 63

1. Primärrechtliche Rechtsgrundlagen 64

 a) Anwendungsbereich der Komitologie..... 66

 aa) Normative Verortung in Artikel 291 AEUV..... 67

 bb) Normative Verortung in Artikel 290 AEUV 70

 (1) Rechtsquellen der Kontrollmöglichkeiten 72

(a)	Kontrolle gemäß Artikel 290 Absatz 2 AEUV.....	73
(b)	Kontrolle durch Komitologieausschüsse	75
(2)	Folgerungen für die Funktionsweise des Komitologieverfahrens	79
(a)	Trennung zwischen Durchführung und Delegation ..	80
(b)	Rechtserkenntnisquellen für die Abgrenzung	81
b)	Zusammenfassende Bewertung der primärrechtlichen Rechtsgrundlagen und Ausblick.....	82
2.	Sekundärrechtliche Rechtsgrundlagen	84
a)	Der Basisrechtsakt als Rechtsgrundlage	84
b)	Die Komitologie-Verordnung als Rechtsgrundlage	85
aa)	Regelungsgehalt der Komitologie-Verordnung.....	86
(1)	Gegenstand der Komitologie-Verordnung	86
(2)	Beratungsverfahren	88
(a)	Ablauf des Beratungsverfahrens	88
(b)	Bewertung des Beratungsverfahrens.....	89
(3)	Prüfverfahren	89
(a)	Ablauf des Prüfverfahrens	90
(b)	Beteiligung des Berufungsausschusses.....	93
(c)	Abweichendes Verfahren	95
(d)	Bewertung des Prüfverfahrens	95
(4)	Vorläufig geltende Bestimmungen.....	97
(5)	Übergangsbestimmungen.....	99
bb)	Zusammenfassende Bewertung der Komitologie- Verordnung	102
C.	RECHTSNATUR UND STELLUNG DER KOMITOLOGIE- UND BERUFUNGSAUSSCHÜSSE	104
I.	Rechtliche Charakterisierung der Komitologie- und Berufungsausschüsse.....	105
1.	Geschäftsordnungsautonomie der Ausschüsse.....	105
a)	Regelungsgehalt der Geschäftsordnungen	106
aa)	Ablauf der Ausschussbeteiligung	106
bb)	Besetzung des Komitologieausschusses	110
b)	Spezifikationen der Geschäftsordnung des Berufungsausschusses	111
2.	Verhältnis der Komitologie- und Berufungsausschüsse zur Kommission	112
a)	Örtliche und sachliche Zuordnung	112
b)	Verwaltungsorganisatorische Zuordnung.....	113

3.	Folgerungen für die rechtliche Charakterisierung.....	114
a)	Rechtliche Einordnung des Komitologieausschusses	114
b)	Rechtliche Einordnung des Berufungsausschusses.....	119
aa)	Der Berufungsausschuss als unselbständiger Teil der Kommission	119
bb)	Der Berufungsausschuss als unselbständiger Teil des Rates	121
cc)	Abschließende Einordnung	122
4.	Die Ausschussmitglieder als mitgliedstaatliche Zuordnungssubjekte	122
5.	Zusammenfassende Bewertung der rechtlichen Charakterisierung	124
II.	Position der Komitologie- und Berufungsausschüsse im institutionellen Recht	126
1.	Stellung im Ausschussgefüge.....	126
a)	Komitologie- und Berufungsausschüsse als wissenschaftliche Instanz	127
b)	Komitologie- und Berufungsausschüsse als Surrogat des Wirtschafts- und Sozialausschusses	130
c)	Bezugspunkte der Komitologie- und Berufungsausschüsse zum Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie zum Ausschuss der Regionen	131
d)	Die Komitologie- und Berufungsausschüsse als Vermittlungsinstanz	132
2.	Verhältnis der Komitologie- und Berufungsausschüsse zu den unionsrechtlichen Agenturen.....	133
3.	Komitologie- und Berufungsausschüsse als (Aufsichts-)Behörden.....	136
a)	Der nationale Behördenbegriff.....	136
b)	Einbindung der Komitologieausschüsse in das Lamfalussy-Verfahren	137
aa)	Änderungen des Lamfalussy-Verfahrens	137
bb)	Rolle der Komitologieausschüsse im Lamfalussy-Prozess	141
4.	Zusammenfassende Bewertung des Ausschusswesens	142

KAPITEL 2

Individualrechtsschutz im Komitologieverfahren 145

A. RECHTLICHER MASSSTAB FÜR DEN INDIVIDUALRECHTSSCHUTZ IN DER KOMITOLOGIE 145

I. Die Komitologie als gebündeltes Entscheidungsverfahren individueller Belange? 146

1. Charakterisierung durch die Komitologie-Verordnung 147
2. Charakterisierung durch primärrechtliche Vorgaben 147
 - a) Komitologiebeschlüsse als unionsrechtliche Verwaltungsvorschriften 148
 - b) Komitologiebeschlüsse als Einzelfallentscheidungen 150
 - c) Folgerungen für die Charakterisierung der Komitologiebeschlüsse 151

II. Demokratische Legitimation der Komitologie 153

1. Quellen der demokratischen Legitimation 154
 - a) Mitwirkung demokratisch legitimierter Einrichtungen 155
 - aa) Mitwirkung von Rat und Europäischem Parlament 155
 - (1) Mitwirkung am konkreten Komitologiebeschluss ... 157
 - (a) Primärrechtliche Vorgaben für die Mitwirkung 157
 - (b) In der Komitologie-Verordnung geregelte Mitwirkungsrechte 159
 - (2) Demokratische Legitimation durch vorgelagerte Mitwirkung 160
 - (a) Demokratische Legitimation durch Erlass der Komitologie-Verordnung 161
 - (b) Demokratische Legitimation durch inhaltliche Vorprogrammierung im Übertragungsakt 161
 - (aa) Ermessens- und Beurteilungsspielräume in der Komitologie 163
 - (bb) Prognosespielräume in der Komitologie 164
 - (cc) Komitologiebeschlüsse als hoheitliche Maßnahmen 168
 - (3) Folgerungen für die demokratische Legitimation der Komitologiebeschlüsse 169
 - bb) Kommissionsarbeit als Quelle der demokratischen Legitimation 170
 - cc) Demokratische Legitimation durch die Komitologieausschüsse 174

dd)	Demokratische Legitimation durch den Berufungsausschuss	179
b)	Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur demokratischen Legitimation	182
aa)	Das Subsidiaritätsprinzip als Ausdruck von Bürgernähe ...	182
bb)	Rolle des Subsidiaritätsprinzips in der Komitologie	184
2.	Zusammenfassende Bewertung und Folgerungen für den Rechtsschutz	188
B.	JUSTIZIABILITÄT DES KOMITOLOGIEVERFAHRENS	190
I.	Individualrechtsschutz durch prozedurale Rechtmäßigkeitskontrolle	191
1.	Justiziable Öffentlichkeitsrechte in der Komitologie	194
a)	Die Zugänglichmachung von Dokumenten als Recht der Öffentlichkeit	194
aa)	Begriff der Öffentlichkeit	195
(1)	Betroffene Öffentlichkeit	196
(2)	Interessierte Öffentlichkeit	196
(3)	Bewertung des Öffentlichkeitsbegriffs	197
bb)	Information der Öffentlichkeit im Kontext des Primärrechts	197
cc)	Teleologie der öffentlichen Zugänglichmachung	198
dd)	Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Zugangsrechts für die Komitologie	199
(1)	Die Zugangsverordnung	201
(a)	Gegenstand der Zugangsverordnung	202
(aa)	Das Register der Ausschussverfahren	204
(bb)	Bericht über die Tätigkeit der Ausschüsse	206
(cc)	Dokumente der Komitologie- und Berufungsausschüsse	206
(b)	Umfang der Zugangsgewährung	208
(aa)	Das Komitologieverfahren als Gesetzgebungsverfahren	208
(bb)	Verbindliche Vorgaben der Zugangsverordnung	210
(cc)	Informationen der Komitologie als sonstige Dokumente	211
(c)	Rechtsgrundlagen der Zugangsberechtigung	212
(aa)	Zugangsberechtigung nach Artikel 2 Absatz 1 Zugangs-VO	213

(bb)	Zugangsberechtigung nach Artikel 2 Absatz 2 Zugangs-VO.....	214
(aaa)	Vorgaben der Geschäftsordnung der Kommission...	215
(baa)	Anwendbarkeit der Geschäftsordnung	216
(cc)	Zugangsberechtigung im Regelungsverfahren mit Kontrolle	217
(d)	Grenzen der Zugangsgewährung	218
(e)	Dokumente der Mitgliedstaaten	220
(f)	Bewertung der Zugangsverordnung und Ausblick ..	221
(2)	Zugangsberechtigung nach der Aarhus-Konvention	223
(3)	Primärrechtliche Vorgaben für die öffentliche Zugänglichmachung.....	225
(a)	Unmittelbare Anwendbarkeit des Artikels 15 Absatz 3 AEUV.....	225
(b)	Grundrechtliche Verankerung des Rechts auf öffentliche Zugänglichmachung	226
(4)	Bewertung der rechtlichen Grundlagen des Dokumentenzugangsrechts	227
b)	Justiziabilität des Zugangsrechts der Öffentlichkeit	227
aa)	Rechtliche Qualifikation der Zugangsrechts.....	228
(1)	Ablehnung des Antrags	229
(2)	Untätigbleiben der Kommission	231
bb)	Richtiger Klagegegner	231
(1)	Die Kommission als Klagegegner	232
(2)	Die Mitgliedstaaten als Klagegegner	233
cc)	Rechtsfolgen der einschlägigen Rechtsbehelfe.....	234
dd)	Rechtsschutz nach Maßgabe der Aarhus-Konvention.....	235
ee)	Rechtsschutz gegen die Zugänglichmachung	236
ff)	Bewertung der Rechtsschutzmöglichkeiten	237
c)	Beitrag des Zugangsrechts der Öffentlichkeit für die Demokratie	237
2.	Betroffenen- und Interessenpartizipation in der Komitologie....	239
a)	Rechtliche Grundlagen in der Komitologie-Verordnung ...	241
aa)	Tatbestand und rechtliche Reichweite des Artikels 7 Absatz 3 SGO-A.....	242
(1)	Potentielle Adressaten	243
(a)	Begriff des anderen Dritten	243
(b)	Begriff des Sachverständigen.....	244

(2)	Rechtliche Verbindlichkeit des Artikels 7 Absatz 3 SGO-A.....	246
(a)	Rechtsnatur des Artikels 7 Absatz 3 SGO-A.....	246
(b)	Anspruch auf Teilnahme an den Ausschusssitzungen	248
(aa)	Teilnahme als Ermessensentscheidung	249
(bb)	Reduzierung des Ermessens.....	250
(3)	Auskunftsverweigerungsrecht bei Anhörung zu besonderen Fragen	251
bb)	Justiziabilität des Artikels 7 Absatz 3 SGO-A.....	252
b)	Rechtsgrundlagen im Basisrechtsakt.....	256
aa)	Anknüpfungselemente für Beteiligungsrechte in der Komitologie.....	256
bb)	Das Agenturverfahren als Vorstufe des Komitologieverfahrens.....	258
(1)	Beteiligung und Rechtsschutz im zentralen Arzneimittelzulassungsverfahren.....	261
(a)	Ablauf des Zulassungsverfahrens	262
(b)	Mitwirkungsrechte und -pflichten des Antragstellers	264
(c)	Rechtsschutzmöglichkeiten des Antragstellers	265
(aa)	Überprüfung des Erstgutachtens	266
(aaa)	Voraussetzungen für die Überprüfung	266
(baa)	Ablauf des Überprüfungsverfahrens	267
(caa)	Änderung des Gutachtens durch ergänzende Prüfung im Komitologieverfahren	269
(daa)	Bewertung des Überprüfungsverfahrens.....	270
(bb)	Nichtigkeitsklage gegen das Agenturgutachten	271
(d)	Beteiligung von Interessengruppen und anderen Dritten	272
(2)	Beteiligung und Rechtsschutz im dezentralen Arzneimittelzulassungsverfahren.....	274
(a)	Überprüfung durch den Antragsteller	275
(b)	Rechtsschutzmöglichkeiten vor den nationalen Gerichten.....	275
(3)	Beteiligung und Rechtsschutz nach der REACH-Verordnung.....	276
(a)	Beschränkungen chemischer Stoffe	276
(aa)	Beteiligung der interessierten Kreise	278
(bb)	Beteiligung der wissenschaftlichen Ausschüsse	281

(aa) Stellungnahme des Ausschusses für Risikobeurteilung.....	281
(baa) Stellungnahme des Ausschusses für sozioökonomische Analyse.....	282
(cc) Verfahrensrechtliche Verknüpfung mit der Komitologie	283
(b) Zulassung und Bewertung von chemischen Stoffen	284
(aa) Ablauf des Bewertungsverfahrens	284
(bb) Ablauf des Zulassungsverfahrens	285
(aa) Stellungnahmen der wissenschaftlichen Ausschüsse	286
(baa) Übermittlung der Stellungnahmen und Rechte des Betroffenen im weiteren Verfahren	287
(cc) Innerverfahrensrechtlicher Rechtsschutz im Bewertungsverfahren	287
cc) Folgerungen für Beteiligungsrechte in der Komitologie ...	288
c) Rechtsgrundlagen in der EU-Verwaltungsverfassung.....	291
aa) Recht auf eine gute Verwaltung	291
(1) Gewährleistungsgehalt.....	291
(a) Rechtliches Gehör.....	293
(b) Akteneinsichtsrecht.....	294
(c) Begründungspflicht.....	295
(d) Recht auf Vertragssprache.....	296
(2) Justiziabilität des Rechts auf eine gute Verwaltung .	297
bb) Vorgaben der EU-Eigenverwaltung	299
3. Zusammenfassende Bewertung und Folgerungen	300
II. Individualrechtsschutz durch materiell-rechtliche Überprüfung	303
1. Spezifischer Rechtsschutz.....	304
2. Primärrechtlicher Rechtsschutz.....	304
a) Stellungnahmen der Ausschüsse	305
aa) Unionsrechtliche Zurechenbarkeit der Stellungnahmen ...	305
bb) Stellungnahmen als tauglicher Klagegegenstand.....	307
(1) Rechtliche Einordnung der Stellungnahmen nach dem Komitologie-Beschluss	308
(a) Stellungnahmen im Beratungs,- Verwaltungs- und Regelungsverfahren	308
(b) Stellungnahmen im Regelungsverfahren mit Kontrolle	310
(c) Zusammenfassende Bewertung und Ausblick	310

(2)	Rechtliche Einordnung der Stellungnahmen nach der Komitologie-Verordnung	311
(a)	Rechtsbindungswirkung der Stellungnahmen.....	312
(aa)	Positive Stellungnahme des Komitologieausschusses	313
(bb)	Negative Stellungnahme des Komitologieausschusses	318
(cc)	Stellungnahme des Berufungsausschusses	319
(dd)	Enthaltung der Komitologie- und Berufungsausschüsse	320
(b)	Außenrechtswirkung der Stellungnahmen	321
(3)	Zusammenfassende Bewertung und Folgen der rechtlichen Einordnung	323
b)	Entscheidungsentwurf der Kommission	325
c)	Rechtliche Verpflichtung zur Einholung und Befolgung der Stellungnahmen.....	326
aa)	Die Verpflichtungsklage im Unionsrecht	327
bb)	Folgerungen für den Individualrechtsschutz im Komitologieverfahren	328
3.	Zusammenfassende Bewertung und Folgerungen	329

KAPITEL 3

Kontrolle der Komitologie durch Unionsinstitutionen und Mitgliedstaaten.....	331
---	------------

A. ÜBERPRÜFBARKEIT DES KOMITOLOGIEVERFAHRENS DURCH UNIONSINSTITUTIONEN	332
---	------------

I. Kontrolle durch Rat und Europäisches Parlament.....	332
1. Komitologie- und Berufungsausschüsse als präventive Kontrollinstanz.....	332
a) Aufsichtsklagemodell.....	333
b) Beschwerdekammermodell	334
c) Zusammenfassende Bewertung und Folgen.....	335
2. Repressive Kontrolle durch Rat und Europäisches Parlament...	336
a) Informationsrechte	336
aa) Verbindlichkeit der Informationsrechte.....	337
bb) Justiziabilität der Informationsrechte	339
b) Hinweisrechte.....	341

aa) Verbindlichkeit der Hinweisrechte	341
bb) Justiziabilität der Hinweisrechte	343
3. Kontrollrechte begründende Kontrollpflichten	344
4. Zusammenfassende Bewertung	345
II. Kontrolle durch die Komitologie- und Berufungsausschüsse.....	347
1. Rechtliche Verbindlichkeit des Anwendungsbereichs der Ausschussverfahren.....	347
a) Primärrechtliche Vorgaben für den Anwendungsbereich...	347
b) Verbindlichkeit des Anwendungsbereichs nach dem Komitologie-Beschluss	348
c) Verbindlichkeit des Anwendungsbereichs nach der Komitologie-Verordnung	350
d) Zusammenfassende Bewertung.....	352
2. Aktive Parteifähigkeit der Komitologie- und Berufungsausschüsse.....	353
a) Klageberechtigung der Ausschüsse als Organteil	353
b) Teilprivilegierte Klageberechtigung der Ausschüsse	354
c) Nicht-privilegierte Klageberechtigung der Ausschüsse	356
aa) Komitologie- und Berufungsausschüsse als juristische Personen	356
bb) Folgen der nicht-privilegierten Klageberechtigung	357
(1) Rechtsschutz gegen Akte im Komitologieverfahren	357
(2) Rechtsschutz gegen den verweisenden Basisrechtsakt	358
d) Klageberechtigung der Ausschüsse im Rahmen der Untätigkeitsklage.....	360
3. Mitwirkungspflichten der Komitologie- und Berufungsausschüsse.....	361
a) Justiziabilität der Mitwirkungspflichten	361
b) Passivlegitimation der Komitologie- und Berufungsausschüsse	363
4. Zusammenfassende Bewertung	364
III. Kontrolle durch die Kommission	365
1. Rechtsschutz gegen den verweisenden Basisrechtsakt	366
2. Bewertung der Kontrollmöglichkeiten.....	366

B. ÜBERPRÜFBARKEIT DES KOMITOLOGIE- VERFAHRENS DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN.....	367
I. Demokratische Legitimation und Kontrolle durch nationale Parlamente	368
1. Relevanz des Subsidiaritätsprotokolls für die Komitologie.....	368
2. Zusammenfassende Bewertung.....	370
II. Rechtsschutz der Mitgliedstaaten im Komitologieverfahren	370
1. Justiziabilität des Bedarfskriteriums	371
2. Prüfungsmaßstab bei Verstößen im Rahmen der Ausschussbeteiligung.....	373
a) Fehlerhafte Übermittlung des Entscheidungsentwurfs	375
b) Fehler bei der Einberufung und im Ablauf der Ausschusssitzungen.....	376
c) Nichteinhaltung der Fristen im Ausschussverfahren.....	377
d) Fehlerhafte Abgabe der Stellungnahme	378
3. Die Ausschüsse als Streithelfer	379
a) Interventionsberechtigung der Ausschüsse im anhängigen Rechtsstreit.....	379
b) Berechtigtes Interesse der Ausschüsse	381
c) Rechtsstellung des Streithelfers	382
4. Zusammenfassende Bewertung.....	382
 KAPITEL 4	
Individualrechtsschutz gegen Komitologiebeschlüsse	385
A. INDIVIDUALNICHTIGKEITSKLAGE GEGEN KOMITOLOGIEBESCHLÜSSE	386
I. Komitologiebeschlüsse als taugliche Klagegegenstände	386
1. Verbindliche Außenrechtswirkung mit eigenständigem Regelungscharakter	387
2. Äußere Form der Komitologiebeschlüsse	389
a) Handlungsformen nach dem Komitologie-Beschluss	389
b) Handlungsformen nach der Komitologie-Verordnung.....	391
II. Klagebefugnis	392
1. An den Kläger gerichtete Handlung.....	393
2. Unmittelbare und individuelle Betroffenheit	394
a) Unmittelbare Betroffenheit	394

b)	Individuelle Betroffenheit	395
aa)	Individualisierung durch Beteiligungsrechte	395
bb)	Individualisierung durch Schutzvorschriften	398
cc)	Individualisierung durch Eingriff in ein besonderes Recht	399
(1)	Wirtschaftsteilnehmer und Interessengruppen	399
(2)	Recht auf eine gute Verwaltung	401
3.	Rechtsakte mit Ordnungscharakter	402
a)	Hintergründe für die Erweiterung der Klagebefugnis	402
aa)	Relevanz des zweigliedrigen Rechtsschutzes für die Komitologie	403
bb)	Reaktion des Europäischen Gerichts erster Instanz	404
b)	Relevanz der Erweiterung der Klagebefugnis für die Komitologie	406
aa)	Rechtsakte mit Ordnungscharakter	406
(1)	Auslegung des Ordnungscharakters	406
(2)	Folgen für den Rechtsschutz gegen Komitologiebeschlüsse	409
bb)	Unmittelbare Betroffenheit	410
cc)	Keine weiteren Durchführungsmaßnahmen	410
4.	Festsetzung von Bedingungen und Auflagen	411
5.	Rechtsschutzinteresse	411
6.	Frist	412
III.	Prüfungsumfang der Individualnichtigkeitsklage	413
1.	Nichtigkeit aus Gründen der Unzuständigkeit	414
2.	Nichtigkeit wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften ..	415
3.	Nichtigkeit wegen Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm	418
4.	Nichtigkeit wegen Ermessensmissbrauchs	419
B.	AUSSERVERTRAGLICHE HAFTUNG DER EUROPÄISCHEN UNION	420
I.	Organqualität der Kommission und der Ausschüsse	420
II.	Haftungsauslösendes Handeln der Kommission und der Ausschüsse	423
1.	Maßgeblichkeit der Schutznormtheorie	423
a)	Schutznormcharakter der Komitologie-Verordnung und der Standardgeschäftsordnung	424
b)	Schutznormcharakter des Basisrechtsaktes	425
c)	Schutznormcharakter der Verwaltungsverfassung	426

2. Hinreichend qualifizierter kausaler Verstoß.....	427
C. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	428
Zusammenfassung in Thesen und abschließende Folgerungen..	431
Literaturverzeichnis	441
Index.....	465