

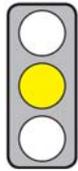
KONTROLLE VON DURCHFÜHRUNGS- BEFUGNISSEN DURCH AUSSCHÜSSE

Stand: 10.10.2011

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kontrolle der Kommission bei der Ausübung der ihr übertragenen Durchführungsbefugnissen durch die Mitgliedstaaten wird verfahrensrechtlich ausgestaltet.

Betroffene: Mitgliedstaaten, alle Betroffenen des jeweiligen (Basis-)Rechtsakts.



Pro: Ein Beratungsverfahren als Regelverfahren, ein Prüfverfahren mit Vetorecht des Ausschusses und ein auf bestimmte Fälle beschränktes Berufungsverfahren erhöhen die Transparenz und die Effizienz beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen.

Contra: (1) Das Ziel, mit verbindlichen Kriterien die Wahl zwischen dem Beratungs- und dem Prüfverfahren zu objektivieren, wird verfehlt.

(2) Im Beratungsverfahren, also in den meisten Fällen, haben weder die Mitgliedstaaten noch der europäische Gesetzgeber ein Vetorecht, wenn die Kommission die ihr eingeräumten Durchführungsbefugnisse überschreitet.

INHALT

Titel

Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen **Regeln** und Grundsätze, **nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, verweisen die Artikelangaben auf die Verordnung.

► Hintergrund und Ziel

- „Durchführungsrechtsakte“ gelten der Durchführung eines verbindlichen EU-Rechtsakts („Basisrechtsakt“) (Art. 291 Abs. 1 AEUV). Abzugrenzen sind sie von „delegierten Rechtsakten“; durch den Erlass delegierter Rechtsakte kann die Kommission den Basisrechtsakt selbst ergänzen oder ändern (Art. 290 Abs. 1 AEUV).
- Die Durchführung verbindlicher EU-Rechtsakte nach innerstaatlichem Recht ist grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten (Art. 291 Abs. 1 AEUV). Wenn eine EU-einheitliche Durchführung erforderlich ist, werden mit dem Basisrechtsakt Durchführungsbefugnisse auf die Kommission übertragen (Art. 291 Abs. 2 AEUV).
- Die Mitgliedstaaten kontrollieren die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission (Art. 291 Abs. 3 AEUV). Dazu werden Ausschüsse unter dem Vorsitz der Kommission einberufen, die mit Vertretern aus den Mitgliedstaaten besetzt sind.
- Die Verordnung regelt die Kontrolle der Durchführungsbefugnisse durch die Ausschüsse.

► Kontrolle der Durchführungsbefugnisse durch Ausschussverfahren

- Die Ausschüsse bestehen aus jeweils einem Vertreter der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission, der den Vorsitz führt (Art. 3 Abs. 2).
- Vorgesehen sind als kontrollierende Ausschussverfahren
 - das Beratungsverfahren (Art. 4),
 - das Prüfverfahren (Art. 5) und
 - das Berufungsverfahren, das sich in bestimmten Fällen als „zweite Instanz“ dem Prüfverfahren anschließt (Art. 6).
- Für die Kontrolle muss der Basisrechtsakt zumindest festlegen, dass
 - einheitliche Durchführungsbedingungen notwendig sind (Art. 1, Erwägungsgrund 2) und
 - die Durchführungsrechtsakte „vorbehaltlich einer Kontrolle durch die Mitgliedstaaten erlassen werden“ (Art. 1).
- Der Basisrechtsakt kann das Beratungsverfahren oder das Prüfverfahren als einschlägiges Ausschussverfahren bestimmen. Zwingend vorgesehen ist eine solche Festlegung aber nicht (Art. 2 Abs. 1).

► Beratungsverfahren

- Der Beratungsausschuss nimmt zu dem Entwurf eines Durchführungsrechtsakts mit einfacher Mehrheit der Ausschussmitglieder Stellung (Art. 4 Abs. 1).
- Die Stellungnahme des Beratungsausschusses ist für die Kommission nicht bindend. Die Kommission berücksichtigt dessen Stellungnahme „soweit wie möglich“ (Art. 4 Abs. 2).

► Prüfverfahren

- Der Prüfausschuss nimmt zum Entwurf eines Durchführungsrechtsakts mit qualifizierter Mehrheit Stellung (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV, Art. 238 Abs. 3 AEUV). Im Falle einer
 - zustimmenden Stellungnahme erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt (Art. 5 Abs. 2),
 - ablehnenden Stellungnahme erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt grundsätzlich nicht (Art. 5 Abs. 3).
- Hält die Kommission einen Durchführungsrechtsakt trotz ablehnender Stellungnahme für „erforderlich“, kann sie
 - dem Prüfausschuss innerhalb von zwei Monaten nach ergangener Stellungnahme einen geänderten Entwurf vorlegen (Art. 5 Abs. 3) oder
 - dem Berufungsausschuss (Art. 6) innerhalb eines Monats nach ergangener Stellungnahme den Entwurf zur weiteren Beratung vorlegen (Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 6).
- Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, kann die Kommission grundsätzlich
 - den Durchführungsrechtsakt erlassen oder
 - dem Prüfausschuss einen geänderten Entwurf vorlegen (Art. 5 Abs. 4 UAbs. 1).
- In „besonders sensiblen Bereichen“ und weiteren festgelegten Fällen darf die Kommission den Durchführungsrechtsakt ohne Stellungnahme nicht erlassen (Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2, Erwägungsgrund 14):
 - Der geplante Durchführungsrechtsakt betrifft die Bereiche
 - Besteuerung oder Finanzdienstleistungen,
 - Gesundheitsschutz oder Sicherheit von Menschen, Tieren, Pflanzen oder
 - endgültige handelspolitische Schutzmaßnahmen, die multilateral ausgestaltet sind.
 - Der Basisrechtsakt bestimmt, dass ein Durchführungsrechtsakt nicht ohne Stellungnahme erlassen werden darf.
 - Der Prüfausschuss lehnt den geplanten Durchführungsrechtsakt mit einfacher Mehrheit ab.
- Hält die Kommission den Durchführungsrechtsakt in diesen Fällen aber für „erforderlich“, kann sie
 - dem Prüfausschuss innerhalb von zwei Monaten nach der Abstimmung einen geänderten Entwurf vorlegen (Art. 5 Abs. 4 UAbs. 3) oder
 - dem Berufungsausschuss (Art. 6) innerhalb eines Monats nach ergangener Stellungnahme den Entwurf zur weiteren Beratung vorlegen (Art. 5 Abs. 4 UAbs. 3 i.V.m. Art. 6).
- Die Kommission darf einen Durchführungsrechtsakt trotz einer ablehnenden Stellungnahme in Ausnahmefällen (Art. 5 Abs. 3) oder bei fehlender Stellungnahme in festgelegten Fällen (Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2) „unverzüglich“ erlassen. Dies gilt nur dann, wenn der Basisrechtsakt auf das Verwaltungsverfahren gemäß Komitologiebeschluss (1999/468/EG) verweist (Art. 7 i.V.m. Art. 13 Abs. 3). Zielsetzung der Kommission bei Erlass muss sein,
 - eine „erhebliche Störung“ der Agrarmärkte zu verhindern oder
 - die finanziellen Interessen der EU zu schützen; die finanziellen Interessen erfassen dabei den Haushalt der EU und sämtliche Finanztätigkeiten, die der EU zugeordnet werden können (Art. 7 UAbs. 1).
- Unmittelbar nach Erlass im Ausnahmefall legt die Kommission den Durchführungsrechtsakt dem Berufungsausschuss vor (Art. 7 UAbs. 2).

► Wahl des Verfahrens: Beratungs- oder Prüfverfahren

- Bei der Wahl des Verfahrens sind „Art“ oder „Auswirkungen“ der zu erlassenden Durchführungsrechtsakte zu „berücksichtigen“ (Art. 2 Abs. 1). In der Regel findet das Beratungsverfahren Anwendung (Art. 2 Abs. 3).
- Das Prüfverfahren kann ausnahmsweise herangezogen werden, wenn die Durchführungsrechtsakte
 - „von allgemeiner Tragweite“ sind (Art. 2 Abs. 2 lit. a) oder
 - einen der folgenden Politikbereiche betreffen (Art. 2 Abs. 2 lit. b):
 - Programme mit wesentlichen Auswirkungen auf den Haushalt (Erwägungsgrund 12),
 - die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik,
 - Umwelt, Sicherheit oder Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen,
 - die gemeinsame Handelspolitik,
 - die Besteuerung.
- In den aufgeführten Fällen kann das Beratungsverfahren dennoch in „hinreichend begründeten Fällen“ angewendet werden (Art. 2 Abs. 3).

► Berufenungsverfahren

- Der Berufungsausschuss tritt auf „geeigneter Ebene“ (ggf. höherrangigere Vertreter der Mitgliedstaaten) zusammen, wenn die Kommission den Entwurf eines Durchführungsrechtsakts erneut beraten lassen will (Art. 5 Abs. 3, Art. 5 Abs. 4 UAbs. 3) oder es gesetzlich vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 5 UAbs. 2, Art. 7 UAbs. 2).
- Voraussetzung für eine zustimmende oder ablehnende Stellungnahme des Berufungsausschusses ist die qualifizierte Mehrheit im Ausschuss (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1). Abweichend davon werden Stellungnahmen zu endgültigen Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen vorübergehend – bis zum 1. September 2012 – mit einfacher Mehrheit abgegeben. Im Falle einer
 - zustimmenden Stellungnahme erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt,
 - ablehnenden Stellungnahme erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht (Art. 6 Abs. 3).
- Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen (Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2). Davon ausgenommen sind endgültige multilaterale Schutzmaßnahmen, die nur bei einer zustimmenden Stellungnahme erlassen werden (Art. 6 Abs. 4).

► Allgemeine Regelungen zum Ablauf der Ausschussverfahren

- Der Ausschussvorsitz beruft den Ausschuss frühestens vierzehn Tage, nachdem der Entwurf eines Durchführungsrechtsakts und der Tagesordnung dem Ausschuss erstmalig bekannt gemacht wurde, ein (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2). In „hinreichend begründeten Fällen“ kann er davon abweichen. Der Berufungsausschuss darf nicht später als nach sechs Wochen einberufen werden (Art. 3 Abs. 7 UAbs. 3).
- Der Ausschussvorsitz kann „entsprechend der Dringlichkeit“ eine „angemessene“ Frist setzen, innerhalb der der Ausschuss den Entwurf des Durchführungsrechtsakts prüft und dazu Stellung nehmen kann (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2). Der Berufungsausschuss gibt unabhängig davon innerhalb von zwei Monaten, nachdem er befasst wurde, eine Stellungnahme ab (Art. 3 Abs. 7 UAbs. 3 i.V.m. Art. 6).
- Der Ausschussvorsitz kann den Entwurf bis zur Abgabe einer Stellungnahme ändern; die Ausschussmitglieder können bis zur Stellungnahme Änderungsvorschläge machen (Art. 3 Abs. 4 UAbs. 1). Der Ausschussvorsitz „bemüht“ sich um Lösungen, die „möglichst breite Unterstützung“ finden (Art. 3 Abs. 4 UAbs. 2).
- Der Ausschussvorsitz kann eine Stellungnahme unter Fristsetzung im schriftlichen Verfahren einholen.
 - Lehnt ein Ausschussmitglied den Entwurf dann nicht ausdrücklich ab oder enthält sich ausdrücklich, gilt dies als stillschweigende Zustimmung (Art. 3 Abs. 5 UAbs. 1).
 - Jedes Ausschussmitglied kann innerhalb der Frist „verlangen“, das schriftliche Verfahren ohne Ergebnis einzustellen. Dies kann ebenfalls der Ausschussvorsitz innerhalb der Frist beschließen. Dann wird innerhalb einer „angemessenen“ Frist eine Ausschusssitzung einberufen (Art. 3 Abs. 5 UAbs. 2).
- Jeder Ausschuss gibt sich auf Vorschlag des Ausschussvorsitzenden eine Geschäftsordnung [Art. 9 Abs. 1, Art. 3 Abs. 7 UAbs. 2]. Als Grundlage dient eine [Standardgeschäftsordnung](#) (Art. 9 Abs. 1).

► Dringlichkeitsfälle

- Für „hinreichend begründete Fälle äußerster Dringlichkeit“ kann im Basisrechtsakt bestimmt werden, dass die Kommission einen Durchführungsrechtsakt erlässt, ohne vorher ein Ausschussverfahren durchgeführt zu haben (Art. 8 Abs. 1 und 2). Dem gleichgestellt sind vorläufige Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen (Art. 8 Abs. 5).
- Der Durchführungsrechtsakt bleibt in Kraft
 - grundsätzlich maximal sechs Monate,
 - länger als sechs Monate, wenn der Basisrechtsakt dies vorsieht (Art. 8 Abs. 2).
- Die Kommission muss den erlassenen Durchführungsrechtsakt spätestens vierzehn Tage nach Erlass dem zuständigen Beratungs- oder Prüfausschuss vorlegen (Art. 8 Abs. 3). Gibt der Prüfausschuss eine ablehnende Stellungnahme ab, hebt die Kommission den Durchführungsakt sofort auf (Art. 8 Abs. 4).

► Kontrolle der Durchführungsbefugnisse durch das Europäische Parlament und den Rat

- Sind Europäisches Parlament und Rat der Auffassung, die Kommission überschreite mit einem Entwurf eines Durchführungsrechtsakts die im Basisrechtsakt festgelegten Durchführungsbefugnisse, weisen sie die Kommission darauf hin. Voraussetzung für die Ausübung dieses „Kontrollrechts“ ist, dass der Basisrechtsakt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde (Art. 11).
- Die Kommission überprüft die Hinweise und informiert Europäisches Parlament und Rat darüber, ob sie den Entwurf des Durchführungsrechtsakts beibehält, abändert oder zurückzieht (Art. 11).

► Anpassung bestehender Basisrechtsakte an die neue Rechtslage

- Auch für Basisrechtsakte, die noch auf den Komitologiebeschluss verweisen, sind die neuen Ausschussverfahren nach dieser Verordnung einschlägig (Art. 13 Abs. 1).
- Davon ausgenommen sind
 - das Regelungsverfahren mit Kontrolle nach Art. 5a des Komitologiebeschlusses (Art. 12 UAbs. 2) und
 - laufende Verfahren, in denen ein Ausschuss bereits eine Stellungnahme abgegeben hat (Art. 14).

Änderung zum Status quo

Änderungen werden im Vergleich zum Komitologiebeschluss 1999/468/EG dargelegt.

- Die Ausschussverfahren gelten nur noch für Durchführungsrechtsakte. Denn im Gegensatz zum EG-Vertrag (ex-Art. 202 EGV) unterscheidet der Lissabon-Vertrag bei der Befugnisübertragung zum Erlass von Rechtsakten zwischen delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV).
- Das Europäische Parlament und der Rat sind nicht mehr an den Ausschussverfahren beteiligt. Sie dürfen die Kommission aber darauf hinweisen, dass sie mit einem Entwurf eines Durchführungsrechtsakts die im Basisrechtsakt festgelegten Durchführungsbefugnisse übertreten hat. Angelehnt ist dieses „Kontrollrecht“ an dasjenige, das dem Europäischen Parlament im Rahmen des Komitologiebeschlusses zustand (dort Art. 8).
- Die Anzahl der Ausschussverfahren wird verringert: Ein Beratungsverfahren (Art. 4) gibt es nach wie vor (Art. 3 Komitologiebeschluss). Das neue Prüfverfahren (Art. 5) ersetzt die bisherigen Regelungs- und Verwaltungsverfahren (Art. 4 und 5 Komitologiebeschluss). In bestimmten Fällen schließt sich dem Prüfverfahren jetzt ein Berufungsverfahren als „zweite Instanz“ an (Art. 6). Das Verfahren bei Schutzmaßnahmen (Art. 6 Komitologiebeschluss) geht in der Regelung für Dringlichkeitsfälle (Art. 8) auf.
- Während bisher der europäische Gesetzgeber aufgrund unverbindlicher Kriterien die Art des Ausschussverfahrens festlegen konnte (Art. 2 Komitologiebeschluss), ist zukünftig das Beratungsverfahren als Regel vorgesehen; das Prüfverfahren darf nur zu Anwendung kommen, wenn bestimmte Kriterien erfüllt werden.

- ▶ Die Möglichkeiten des Ausschussvorsitzes, Stellungnahmen schriftlich einzuholen und vor Abgabe der Stellungnahme Entwürfe zu ändern, waren bislang nicht festgelegt, wurden aber bereits praktiziert.
- ▶ Mit Sonderregelungen erfasst werden anders als bislang jetzt auch Maßnahmen der EU-Handelspolitik (z. B. Antidumping- oder Ausgleichsmaßnahmen).

Politischer Kontext

S. [CEP-Analyse](#) zum vorangegangenen Vorschlag KOM(2010) 83.

Stand der Gesetzgebung

Die Verordnung ist am 1. März 2011 in Kraft getreten.

Formalien

S. [CEP-Analyse](#) zum vorangegangenen Vorschlag KOM(2010) 83.

BEWERTUNG

Juristische Bewertung

Die Beschränkung der möglichen Ausschussverfahren auf ein Beratungsverfahren, ein Prüfverfahren und ein Berufungsverfahren als „zweite Instanz“ **sorgt für mehr Transparenz und Effizienz. Das Beratungsverfahren als Regelverfahren vorzusehen** und das Prüfverfahren nur dort zuzulassen, wo das Interesse der Mitgliedstaaten an einer durchschlagenden Kontrolle hoch ist, **erleichtert den Erlass von Durchführungsmaßnahmen**. Das Beratungsverfahren ist weniger aufwendig als das Prüfverfahren; die Kommission bleibt aufgrund der Unverbindlichkeit der Stellungnahmen des Ausschusses flexibel, hat aber dennoch Zugriff auf den Sachverstand der Ausschussmitglieder. Die Mitgliedstaaten laufen allerdings Gefahr, von der Kommission übergangen zu werden (s. ergänzend dazu [CEP-Analyse](#)).

Das Ziel der Verordnung, mit verbindlichen Kriterien die Wahl zwischen dem Beratungs- und dem Prüfverfahren zu objektivieren, wird nicht erreicht: Das Prüfverfahren soll, neben explizit aufgeführten Politikbereichen, bei „allgemeiner Tragweite“ Anwendung finden – es sei denn, das Beratungsverfahren wird in „hinreichend begründeten Fällen“ vorgezogen, obwohl die Kriterien im konkreten Fall für das Prüfverfahren sprechen. Definitionen, was unter „allgemeiner Tragweite“ und unter „hinreichend begründeter Fall“ zu verstehen ist, fehlen. Der Ermessensbetätigung zur Festlegung des Verfahrens werden daher keine echten Grenzen gesetzt.

Das Berufungsverfahren als „zweite Instanz“ ermöglicht es der Kommission bei ablehnender oder fehlender Stellungnahme **in politisch problematischen Konstellationen, auf höherrangiger Ebene mit den Mitgliedstaaten abzuklären, ob ein** aus ihrer Sicht erforderlicher **Durchführungsrechtsakt erlassen werden kann.**

Für eine effiziente Durchführung der Kontrolle und eine effiziente Umsetzung des Basisrechtsakts ist es sinnvoll, dass die Nicht-Stellungnahme des Prüf- oder des Berufungsausschusses **dem Erlass eines Durchführungsrechtsakts grundsätzlich nicht im Wege steht.** Der Effizienz steht jedoch entgegen, dass nach einer mangels qualifizierter Mehrheit gescheiterten Abstimmung über eine ablehnende Stellungnahme eine einfache Mehrheit im Prüfungsausschuss ausreicht, um den Erlass eines Durchführungsrechtsakts zu verhindern: Die Hürde, einen Erlass abzuwehren, wird also gegenüber der eigentlich erforderlichen qualifizierten Mehrheit nachträglich abgesenkt. Allerdings kann die Kommission dann das Berufungsverfahren einleiten.

Europäisches Parlament und Rat sind an den Ausschussverfahren nicht beteiligt. Dies entspricht zwar den Vorgaben des Art. 291 AEUV, wonach die Durchführung europäischer Rechtsakte Sache der Mitgliedstaaten ist. Das bedeutet aber: **Im – in den meisten Fällen anzuwendenden – Beratungsverfahren haben weder die Mitgliedstaaten noch der europäische Gesetzgeber ein Vetorecht, wenn die Kommission die ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse überschreitet.** Das Rügerecht reicht nicht aus.

Kompetenz

Der EU-Gesetzgeber legt gemäß Art. 291 Abs. 3 AEUV allgemeine Regeln und Grundsätze zur Kontrolle der an die Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse fest.

Zusammenfassung der Bewertung

Die auf ein Beratungsverfahren, ein Prüfverfahren und ein Berufungsverfahren beschränkten Ausschussverfahren sorgen für mehr Transparenz und Effizienz. Das Beratungsverfahren mit einer unverbindlichen Stellungnahme des Ausschusses als Regelfall anzunehmen, erleichtert den Erlass von Durchführungsmaßnahmen. Das Ziel, mit verbindlichen Kriterien die Wahl zwischen dem Beratungs- und dem Prüfverfahren zu objektivieren, wird nicht erreicht. Denn die Kriterien setzen der Ermessensausübung bei der Wahl des Verfahrens keine echten Grenzen. Das Berufungsverfahren, das sich in festgelegten Fällen an das Prüfverfahren anschließt, eröffnet in politisch problematischen Konstellationen den Weg zu einer „zweiten Instanz“. Im Beratungsverfahren, also in den meisten Fällen, haben weder die Mitgliedstaaten noch das Europäische Parlament und der Rat ein Vetorecht, wenn die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse überschreitet.