

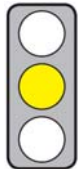
AUSSCHUSSVERFAHREN ZUR KONTROLLE VON DURCHFÜHRUNGSBEFUGNISSEN

Stand: 03.05.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kontrollrechte der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission bei den ihr übertragenen Durchführungsbefugnissen werden verfahrensrechtlich ausgestaltet.

Betroffene: Mitgliedstaaten, (indirekt) Betroffene des jeweiligen (Basis-)Rechtsakts



Pro: Die Beschränkung auf ein Beratungsverfahren als Regelverfahren und ein Prüfverfahren mit Vetorecht des Ausschusses erhöht die Effizienz beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen.

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

(2) Wesentliche Verfahrensvorschriften eröffnen der Kommission nicht gerechtfertigte Handlungsspielräume auf Kosten der Mitgliedstaaten.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2010) 83 vom 9. März 2010 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates 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 den Verordnungsvorschlag.

► Hintergrund und Ziel

- „Durchführungsrechtsakte“ gelten der Durchführung eines legislativen 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, sieht der Basisrechtsakt die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission vor.
- Die Mitgliedstaaten kontrollieren die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission. Das Verfahren dieser Kontrolle ist in einer Verordnung festzulegen (Art. 291 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 294 AEUV). Dem gilt der vorliegende Vorschlag.

► Ausschussverfahren

- Die Mitgliedstaaten kontrollieren die Kommission durch Ausschüsse. Diese bestehen aus jeweils einem Vertreter der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission, der den Vorsitz führt (Art. 3 Abs. 2).
- Vorgesehen sind zwei Ausschussverfahren: das Beratungsverfahren (Art. 4) und das Prüfverfahren (Art. 5).
- Anwendbar sind beide Verfahren nur, wenn der Basisrechtsakt bestimmt,
 - dass es bei der Übertragung um „verbindliche Durchführungsrechtsakte“ geht (Art. 1) und
 - dass die Durchführungsrechtsakte erst „nach einer Kontrolle durch die Mitgliedstaaten erlassen werden“ dürfen (Art. 1; Erwägungsgrund 5).

► Beratungsverfahren

- Ein Beratungsausschuss nimmt zu dem Entwurf einer Durchführungsmaßnahme mit einfacher Mehrheit der Ausschussmitglieder Stellung (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 238 Abs. 1 AEUV).
- Die Stellungnahme ist für die Kommission nicht bindend. Die Kommission berücksichtigt das Ergebnis der Beratungen im Ausschuss und die Stellungnahme „soweit wie möglich“. Sie informiert den Ausschuss, inwieweit die Stellungnahme von ihr berücksichtigt wurde (Art. 4 Abs. 2).

► Prüfverfahren

- Ein Prüfausschuss nimmt zum Entwurf einer Durchführungsmaßnahme Stellung (Art. 5 Abs. 1). Voraussetzung für eine (zustimmende oder ablehnende) Stellungnahme ist die qualifizierte Mehrheit im Ausschuss.
- Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, kann die Kommission die vorgeschlagene Maßnahme erlassen oder einen geänderten Entwurf vorlegen (Art. 5 Abs. 4).
- Im Falle einer zustimmenden Stellungnahme erlässt die Kommission die Maßnahme. Von einem Erlass absehen kann sie nur unter „außergewöhnlichen Umständen“ oder bei „neuen Anhaltspunkten“. In diesem Fall kann sie dem Ausschuss einen neuen Entwurf vorlegen. (Art. 5 Abs. 2)

- Im Falle einer ablehnenden Stellungnahme erlässt die Kommission die Maßnahme im Regelfall nicht. Sie kann aber dem Ausschuss denselben oder einen geänderten Entwurf erneut vorlegen (Art. 5 Abs. 3).
- Ausnahmsweise kann die Kommission trotz einer ablehnenden Stellungnahme des Ausschusses eine Maßnahme erlassen.
 - Dies ist möglich, wenn es anderenfalls „innerhalb einer zwingenden Frist“
 - zu erheblichen Marktstörungen käme,
 - die Sicherheit von Menschen bedroht wäre oder
 - die finanziellen Interessen der Union gefährdet wären (Art. 5 Abs. 5 UAbs. 1).
 - Die Kommission muss solche Maßnahmen dem Ausschuss zur Abgabe einer zweiten Stellungnahme innerhalb eines Monats vorlegen. Sieht sie davon ab, muss sie die erlassene Maßnahme aufheben. Auch wenn die zweite Stellungnahme der Maßnahme nicht zustimmt, muss die Kommission sie aufheben. Anderenfalls bleibt sie in Kraft (Art. 5 Abs. 5 UAbs. 2).

► **Einschlägiges Verfahren**

- Welches der beiden Ausschussverfahren einschlägig ist, wird im Basisrechtsakt festgelegt.
- In der Regel soll das Beratungsverfahren Anwendung finden (Art. 2 Abs. 3).
- Das Prüfverfahren kann nur ausnahmsweise herangezogen werden, wenn die Durchführungsmaßnahmen
 - „von allgemeiner Tragweite“ sind (Art. 2 Abs. 2 lit. a) oder
 - einen der folgenden Politikbereiche betreffen (Art. 2 Abs. 2 lit. b):
 - die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik,
 - Umwelt, Sicherheit oder Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und
 - die gemeinsame Handelspolitik.
- Auch in den aufgeführten Fällen kann das Beratungsverfahren angewendet werden, wenn es „als zweckmäßig“ angesehen wird (Art. 2 Abs. 3).

► **Verfahrensrechte der Kommission über den von ihr ausgeübten Ausschussvorsitz**

- Der Ausschussvorsitz kann den Entwurf bis zur Abgabe einer Stellungnahme ändern (Art. 3 Abs. 4).
- Der Ausschussvorsitz kann „entsprechend der Dringlichkeit“ eine Frist setzen, innerhalb der der Ausschuss Stellung zu nehmen hat (Art. 3 Abs. 4).
- Der Ausschussvorsitz kann eine Stellungnahme unter Fristsetzung im schriftlichen Verfahren einholen.
 - Lehnt ein Ausschussmitglied den Entwurf dann nicht ausdrücklich ab, gilt dies als stillschweigende Zustimmung (Art. 3 Abs. 5 UAbs. 1).
 - Jedes Ausschussmitglied kann beantragen, das schriftliche Verfahren einzustellen. Die Entscheidung darüber trifft der Ausschussvorsitz (Art. 3 Abs. 5 UAbs. 2).

► **Dringlichkeitsfälle**

- Bei „äußerster Dringlichkeit“ kann die Kommission eine Durchführungsmaßnahme für unmittelbar anwendbar erklären, wenn dies im Basisrechtsakt vorgesehen ist (Art. 6 Abs. 1). Die Maßnahme wird anschließend dem zuständigen Ausschuss vorgelegt, damit dieser nachträglich eine Stellungnahme abgeben kann.
- Ist das Prüfverfahren einschlägig, muss die Kommission im Falle einer negativen Stellungnahme die Maßnahme aufheben.
- Ausnahmsweise kann sie sie aufrechterhalten (Art. 6 Abs. 5 UAbs. 1)
 - zum Schutz der Umwelt,
 - zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, oder
 - zur Vermeidung von Marktstörungen.
 Wird eine Maßnahme ausnahmsweise aufrechterhalten, muss die Kommission diese oder eine geänderte Fassung erneut zur Beratung vorlegen (Art. 6 Abs. 5 UAbs. 1).

► **Register zu Ausschussverfahren**

- Europäisches Parlament und Rat sollen Zugriff auf ein von der Kommission geführtes Register erhalten, das Informationen über laufende Ausschussverfahren beinhaltet (Art. 8 Abs. 1).
- Die im Register gemachten Angaben zur endgültigen Annahme von Durchführungsmaßnahmen und Statistiken zur Arbeit der Ausschüsse werden öffentlich zugänglich gemacht (Art. 8 Abs. 3).

► **Anpassung bestehender Basisrechtsakte an die neue Rechtslage**

- Der Komitologiebeschluss (1999/468/EG) wird mit Inkrafttreten der neuen Verordnung aufgehoben (Art. 9).
- Für Basisrechtsakte, die noch auf den Komitologiebeschluss (1999/468/EG) verweisen, soll automatisch die neue Verordnung zwei Monate nach ihrem Inkrafttreten gelten (Art. 10).
- Davon ausgenommen sind
 - das Regelungsverfahren mit Kontrolle nach Art. 5a des Komitologiebeschlusses (Art. 10) und
 - laufende Verfahren, in denen ein Ausschuss bereits eine Stellungnahme abgegeben hat (Art. 11).

Änderung zum Status quo

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

- Das Europäische Parlament und der Rat sind an den Ausschussverfahren nicht mehr beteiligt.

- ▶ 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).
- ▶ Die Anzahl der Ausschussverfahren wird auf zwei 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). Das Verfahren bei Schutzmaßnahmen (Art. 6 Komitologiebeschluss) geht in der Regelung für Dringlichkeitsfälle (Art. 6) auf.
- ▶ Während bisher der Unionsgesetzgeber 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.
- ▶ Im Prüfverfahren kann der Ausschuss selbst den Erlass einer Maßnahme verhindern, nicht mehr der Rat wie bisher im Regelungs- oder Verwaltungsverfahren.
- ▶ Bislang war die Kommission verpflichtet, einen Maßnahmenentwurf anzunehmen, wenn im Verwaltungsverfahren der Verwaltungsausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat oder im Regelungsverfahren der Rat sich nicht fristgemäß ablehnend geäußert hat. Im Prüfverfahren steht es der Kommission zukünftig frei, eine Maßnahme zu erlassen oder sie in geänderter Fassung dem Ausschuss erneut zu unterbreiten, wenn es weder zu einer zustimmenden noch ablehnenden Stellungnahme kommt.
- ▶ Neu sind die besonderen Verfahrensbedingungen bei Dringlichkeitsfällen.
- ▶ Die Möglichkeiten des Ausschussvorsitzes, Stellungnahmen schriftlich einzuholen und vor Abgabe der Stellungnahme Entwürfe zu ändern, waren bislang nicht festgelegt, wurden aber bereits praktiziert.

Politischer Kontext

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen durch Art. 290 AEUV („delegierte Rechtsakte“) und 291 AEUV („Durchführungsrechtsakte“) neu geordnet. Mit Art. 290 AEUV wurde die Kategorie „delegierter Rechtsakte“ zur Änderung und Ergänzung nicht wesentlicher Vorschriften des Basisrechtsakts neu eingeführt. Zu Art. 290 AEUV, der im Unterschied zu Art. 291 AEUV direkt anwendbar ist, hat die Kommission bereits eine Mitteilung herausgegeben [KOM(2009) 673 vom 9. Dezember 2009; vgl. [CEP-Kommentar](#)]. Durch diese Aufspaltung wird bereits primärrechtlich zwischen der Übertragung von Legislativbefugnissen und der Übertragung von Exekutiv- oder Durchführungsbefugnissen differenziert. Darauf abgestimmt ist die Kontrolle der übertragenen Befugnisse: Europäisches Parlament und Rat kontrollieren übertragene Legislativbefugnisse (Art. 290 AEUV); die Mitgliedstaaten kontrollieren übertragene Durchführungsbefugnisse (Art. 291 AEUV). Die Übertragung der Durchführungsbefugnisse auf die Kommission erfolgt anders als nach alter Rechtslage (ex-Art. 202 dritter Spiegelstrich EGV) nicht mehr durch den Rat allein, sondern durch den Unionsgesetzgeber, also durch Rat und Europäisches Parlament gemeinsam, und muss bereits im Basisrechtsakt festgelegt werden (Art. 291 Abs. 2 AEUV).

Stand der Gesetzgebung

09.03.2010	Annahme durch Kommission
05.07.2010	1. Lesung Europäisches Parlament

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführend:	Generalsekretariat
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Recht (federführend), Berichterstatter Szájer József (EVP-Fraktion, HU)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 291 Abs. 3 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Ausschließliche Zuständigkeit
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren; ex-Art. 251 EGV)

BEWERTUNG

Juristische Bewertung

Die Reduzierung der möglichen Ausschussverfahren auf Beratungs- und Prüfverfahren im Vergleich zum Komitologiebeschluss sorgt für eine Entschlackung und für mehr Transparenz. Der Verzicht auf die Einbindung der Legislativorgane Europäisches Parlament und Rat entspricht den Vorgaben des Art. 291 AEUV, da dort festgelegt ist, dass die Durchführung europäischer Rechtsakte und die Kontrolle übertragener Durchführungsbefugnisse Sache der Mitgliedstaaten ist.

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 politische Verantwortung liegt klar bei der Kommission. Die Mitgliedstaaten haben allenfalls die Möglichkeit, die Kommission mit Drohung einer negativen Stellungnahme politisch unter Druck zu setzen. **Der Nachteil für die Mitgliedstaaten, eine Durchführungsmaßnahme im Beratungsverfahren nicht verhindern zu können, kann in Grenzen gehalten werden**, indem über den Basisrechtsakt bestimmte Anforderungen an die zu erlassenden Durchführungsmaßnahmen festgelegt werden. Dieser Nachteilsausgleich wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Verhandlungen über den Basisrechtsakt noch nicht wissen, wie die Kommission später die Durchführung wird regeln wollen. Außerdem hat neben dem Rat auch das Europäische Parlament Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren.

Das Ziel der Verordnung, mit verbindlichen Kriterien die Wahl zwischen dem Beratungs- und dem Prüfverfahren zu objektivieren, wird nicht erreicht. Denn analog zu den bereits im Komitologiebeschluss aufgeführten (dort noch unverbindlichen) Kriterien für Verwaltungs- und Regelungsverfahren soll das Prüfverfahren, neben explizit aufgeführten Politikbereichen, bei „allgemeiner Tragweite“ Anwendung finden – es sei denn, dass das Beratungsverfahren als „zweckmäßig“ angesehen wird, obwohl die Kriterien im konkreten Fall für das Prüfverfahren sprechen. Definitionen, was unter „allgemeiner Tragweite“ und „zweckmäßig“ zu verstehen ist, fehlen im Verordnungsvorschlag. Die Regelung, welches Verfahren jeweils einschlägig sein soll, setzt daher der Ermessensbetätigung keine echten Grenzen. Dies kann die Kommission, die mit ihrem Initiativmonopol die Gestaltungshoheit besitzt, ausnutzen, um das unverbindliche Beratungsverfahren durchzusetzen; im Interesse des Rates liegt es hingegen, den Mitgliedstaaten im Gesetzgebungsverfahren ein Vetorecht durch den Prüfausschuss zuzusichern.

Wesentliche weitere Verfahrensvorschriften eröffnen der Kommission nicht gerechtfertigte Handlungsspielräume auf Kosten der Mitgliedstaaten. So ist nicht einzusehen, warum im Prüfverfahren die Kommission Durchführungsmaßnahmen gegen ein negatives Votum des Ausschusses erlassen bzw. bei zustimmender Stellungnahme davon absehen darf. Letzteres wäre nur gerechtfertigt, wenn sich die Tatsachengrundlage nachweislich geändert hätte. Erschwerend kommt hinzu, dass auch hier die Unbestimmtheit der Regelung, wonach die Kommission die Zustimmung des Ausschusses unter „außergewöhnlichen Umständen“ ignorieren darf, zu übergroßen Ermessensspielräumen für die Kommission führt. Unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Durchführung ist allerdings sinnvoll, dass das Fehlen einer Stellungnahme die Kommission nicht daran hindert, eine Maßnahme zu erlassen.

Kompetenz

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

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Rechtstechnisch unsauber ist die Regelung, dass die automatische Angleichung bestehender Basisrechtsakte auf die neuen Verfahrensvorschriften erst zwei Monate nach Inkrafttreten der Verordnung erfolgen soll. Hintergrund für diese Verzögerung sind die technisch zu bewältigenden Anpassungsvorgänge. Da der Komitologiebeschluss 1999/468/EG bereits mit Inkrafttreten der Verordnung aufgehoben werden soll, bestünde für diese zwei Monate eine Regelungslücke: Der Verweis in den Basisrechtsakten auf den Komitologiebeschluss liefe in diesem Zeitraum ins Leere. Daher sollte die Verordnung für die Aufhebung des Komitologiebeschlusses auch erst zwei Monate nach ihrem Inkrafttreten gelten.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgesehenen Ausschussverfahren beschränken die Verfahrensvielfalt des Komitologiebeschlusses auf ein Beratungsverfahren und ein Prüfverfahren, das dem Ausschuss ein Vetorecht gegen den Erlass einer Durchführungsmaßnahme zubilligt. Das Beratungsverfahren mit einer unverbindlichen Stellungnahme des Ausschusses als Regelfall anzunehmen, erleichtert den Erlass von Durchführungsmaßnahmen. Kontrolleinbußen der Mitgliedstaaten bei gleichzeitigem Machtzuwachs der Kommission durch das Beratungsverfahren als Regelverfahren können durch Anforderungen an die Ausübung der Durchführungsbefugnisse im Basisrechtsakt in Grenzen gehalten werden. Das Ziel der Verordnung, mit verbindlichen Kriterien die Wahl zwischen dem Beratungs- und dem Prüfverfahren zu objektivieren, wird allerdings nicht erreicht. Denn die Kriterien setzen der Ermessensausübung bei Erlass eines Basisrechtsakts und Festlegung des Verfahrens keine echten Grenzen. Einige Regelungen im Verordnungsvorschlag – insbesondere zum Prüfverfahren – sind zu vage und eröffnen dadurch der Kommission nicht gerechtfertigte Handlungsspielräume auf Kosten der Mitgliedstaaten.