

## Komitologie-Reform 2017

Warum neben dem Rat auch das Europäische Parlament einbezogen werden sollte

Urs Pötzsch



© Shutterstock

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Komitologie-Verordnung im Hinblick auf das Verfahren im Berufungsausschuss geht in die richtige Richtung:

- ▶ Die Erleichterung der Beschlussfassung ist zweckmäßig, da der Berufungsausschuss anderenfalls keinen institutionellen Mehrwert bietet.
- ▶ Die Einberufung einer weiteren Sitzung auf Ministerebene ist abzulehnen, da sie das Verfahren nur unnötig in die Länge ziehen würde.
- ▶ Die Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens im Berufungsausschuss ist zweckmäßig, da die politische Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten verdeutlicht werden sollte.
- ▶ Die Kommission sollte neben dem Rat auch das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme bitten können, um die demokratische Legitimation politisch sensibler Durchführungsrechtsakte zu erhöhen.

<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Status quo: Das derzeitige Komitologieverfahren.....</b>	<b>4</b>
1.1 Zweck des Komitologieverfahrens .....	4
1.2 Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten .....	4
1.2.1 Beratungsverfahren im Ausschuss .....	5
1.2.2 Prüfverfahren im Ausschuss und Berufungsausschuss .....	5
<b>2 Änderungsvorschlag der Kommission.....</b>	<b>7</b>
<b>3 Bewertung des Kommissionsvorschlages .....</b>	<b>8</b>
3.1 Änderung der Abstimmungsregeln im Berufungsausschuss ist zweck- mäßig.....	8
3.1.1 Nicht-Berücksichtigung von Abwesenheiten und Enthaltungen bei Berechnung der qualifizierten Mehrheit.....	8
3.1.2 Quorum der einfachen Mehrheit von Ja- oder Nein-Stimmen .....	9
3.2 Einberufung einer weiteren Sitzung des Berufungsausschusses auf Ministerebene würde das Verfahren nur unnötig in die Länge ziehen .....	10
3.3 Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens verdeutlicht die politische Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten .....	10
3.4 Die Kommission sollte neben dem Rat auch das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme bitten können .....	11
3.4.1 Warum die Kommission die Möglichkeit haben sollte, den Rat und das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme zu bitten.....	12
3.4.1.1 Grundsatz: Politische Entscheidungen müssen vom Rat und vom Europäischen Parlament im Basisrechtsakt getroffen werden .....	12
3.4.1.2 Realität: Komitologieverfahren zwischen Politik, Wissenschaft und Technokratie.....	13
3.4.1.3 Problem: Fehlende demokratische Legitimation der Kommission .....	14
3.4.1.4 Lösung: Demokratische Legitimation durch den Rat und das Europäische Parlament.....	14
3.4.2 Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments widerspricht nicht dem System der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte .....	15
3.4.2.1 Klare Abgrenzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich.....	15
3.4.2.2 Wahl zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist aus institutionellen Gründen zwischen Rat und Europäischem Parlament umstritten .....	16
3.4.2.3 Einflussmöglichkeiten des Rates, des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten überschneiden sich bei delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten.....	16
3.4.2.4 Unverbindliche Stellungnahmen verstoßen nicht gegen die unterschiedlichen Kontrollbefugnisse bei delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten.....	17
<b>4 Fazit: Wie das Komitologieverfahren im Berufungsausschuss geändert werden sollte .....</b>	<b>18</b>

## Einleitung

Am 14. Februar 2017 hat die Kommission einen Vorschlag<sup>1</sup> zur Änderung des Komitologieverfahrens<sup>2</sup> vorgelegt. Die Kommission will die Beschlussfassung im Berufungsausschuss erleichtern und transparenter machen. Zudem soll der Rat in das Komitologieverfahren einbezogen werden. In diesem cepInput werden zuerst der derzeitige Ablauf des Komitologieverfahrens (Abschnitt 1) und der Änderungsvorschlag der Kommission (Abschnitt 2) dargestellt. Anschließend wird der Änderungsvorschlag der Kommission bewertet (Abschnitt 3). Es wird vorgeschlagen, neben dem Rat auch das Europäische Parlament einzubeziehen (Abschnitt 3.4). Dadurch soll die demokratische Legitimation solcher Durchführungsrechtsakte gestärkt werden, die politisch sensible Fragen betreffen. Diesem hier präsentierten Änderungsvorschlag liegt die Annahme zugrunde, dass politisch sensible Entscheidungen nicht von der Kommission, sondern nur vom EU-Gesetzgeber, also vom Rat und vom Europäischen Parlament, getroffen werden dürfen.

---

<sup>1</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, COM(2017) 85, vom 14.02.2017 (im Folgenden COM(2017) 85).

<sup>2</sup> 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 (im Folgenden Komitologie-Verordnung); siehe dazu [cepAnalyse](#) Ausschussverfahren zur Kontrolle von Durchführungsbefugnissen.

# 1 Status quo: Das derzeitige Komitologieverfahren

## 1.1 Zweck des Komitologieverfahrens

Das Komitologieverfahren ist Teil des Rechtsetzungsverfahrens der EU. Es bezeichnet das Ausschussverfahren<sup>3</sup> zum Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission gemäß Art. 291 AEUV.<sup>4</sup> Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten für die Durchführung des EU-Rechts zuständig.<sup>5</sup> Allerdings können der Rat und das Europäische Parlament die Kommission durch Gesetzgebungsakte oder andere Basisrechtsakte zum Erlass von Durchführungsrechtsakten ermächtigen, wenn die beiden Organe der Ansicht sind, dass dies erforderlich ist, um einheitliche Bedingungen in den Mitgliedstaaten für die Durchführung des EU-Rechts zu schaffen.<sup>6</sup> Durchführungsrechtsakte sollen die vom Rat und vom Europäischen Parlament erlassenen Basisrechtsakte präzisieren und dadurch deren einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten sicherstellen.<sup>7</sup> Da der Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission in die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung des EU-Rechts eingreift, bestimmt Art. 291 Abs. 3 AEUV, dass die Kommission beim Erlass von Durchführungsrechtsakten im Komitologieverfahren nicht durch den Rat und das Europäische Parlament, sondern durch die „Mitgliedstaaten“ kontrolliert wird.

Der Rat und das Europäische Parlament können die Kommission auch zum Erlass von delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV ermächtigen.<sup>8</sup> Durch delegierte Rechtsakte kann die Kommission die nicht-wesentlichen Vorschriften eines Gesetzgebungsakts ergänzen oder ändern.<sup>9</sup> Der Erlass von delegierten Rechtsakten erfolgt nicht im Komitologieverfahren.<sup>10</sup>

## 1.2 Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten

Im Komitologieverfahren werden Durchführungsrechtsakte entweder im Beratungs- oder im Prüfverfahren erlassen.<sup>11</sup> Welches der beiden Verfahren Anwendung findet, wird vom Rat und vom Europäischen Parlament im Basisrechtsakt festgelegt. Die Komitologie-Verordnung sieht vor, dass die Kommission in beiden Verfahren durch einen Ausschuss kontrolliert wird, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt.<sup>12</sup> In der Praxis wurden über 250 fachspezifische Ausschüsse eingerichtet, welche die Aufgaben dieses in der Komitologie-Verordnung vorgesehenen Ausschusses wahrnehmen.<sup>13</sup> Bei den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ausschuss handelt es sich in der Regel um Beamte der fachlich zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten.

Das Beratungs- bzw. das Prüfverfahren werden eingeleitet, indem die Kommission dem Ausschuss einen Entwurf für einen Durchführungsrechtsakt vorlegt. Der Entwurf sowie die Tagesordnungen

---

<sup>3</sup> Die Bezeichnung Komitologie stammt vom französischen Wort für Ausschuss: comité.

<sup>4</sup> In Ausnahmefällen kann auch der Rat Durchführungsrechtsakte erlassen. Diese Konstellation wird aber nicht von der Komitologie-Verordnung erfasst und bleibt daher im Folgenden außer Betracht.

<sup>5</sup> Art. 291 Abs. 1 AEUV.

<sup>6</sup> Art. 291 Abs. 2 AEUV.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil v. 18. März 2014, Europäische Kommission/Europäisches Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 39; Urteil v. 15. Oktober 2014, Parlament/Kommission, C-65/13, EU:C:2014:2289, Rn. 43.

<sup>8</sup> Eingehend dazu [cepKommentar](#) Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>9</sup> Art. 290 Abs. 1 AEUV.

<sup>10</sup> Der Erlass von delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV wird im Rahmen dieses ceplnputs nur thematisiert, soweit dies dem besseren Verständnis des Komitologieverfahrens dient.

<sup>11</sup> Art. 4 und 5 Komitologie-Verordnung.

<sup>12</sup> Art. 3 Abs. 2 Komitologie-Verordnung.

<sup>13</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011, COM(2016) 92 vom 26.02.2016, S. 3.

aller Ausschusssitzungen im Komitologieverfahren müssen auch dem Rat und dem Europäischen Parlament zugeleitet werden.<sup>14</sup> Bis der Ausschuss eine Stellungnahme zum Entwurf der Kommission abgibt, kann jedes Ausschussmitglied Änderungen am Entwurf vorschlagen und die Kommission einen geänderten Entwurf vorlegen.<sup>15</sup>

### 1.2.1 Beratungsverfahren im Ausschuss

Im Beratungsverfahren kann der Ausschuss zum Entwurf der Kommission nur eine unverbindliche Stellungnahme abgeben, welche die Kommission „so weit wie möglich“ berücksichtigen muss.<sup>16</sup> Der Ausschuss besitzt also kein Veto gegenüber der Kommission.

### 1.2.2 Prüfverfahren im Ausschuss und Berufungsausschuss

#### Verfahren im Ausschuss

Im Prüfverfahren hängen die Befugnisse der Kommission davon ab, wie sich der Ausschuss zum Entwurf der Kommission positioniert. Dabei sind grundsätzlich drei Szenarien möglich: Die Kommission

- muss den Durchführungsrechtsakt erlassen, wenn der Ausschuss für den Entwurf stimmt,<sup>17</sup>
- darf den Durchführungsrechtsakt nicht erlassen, wenn der Ausschuss gegen den Entwurf stimmt,<sup>18</sup>
- kann den Durchführungsrechtsakt erlassen, wenn der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt.<sup>19</sup>

Der Ausschuss kann nur mit qualifizierter Mehrheit für oder gegen vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt stimmen. Erforderlich ist – wie im Rat – die doppelte Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die 65 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren.<sup>20</sup>

Falls der Ausschuss gegen den Entwurf der Kommission stimmt, kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Entwurf vorlegen oder den unveränderten Entwurf dem Berufungsausschuss vorlegen.<sup>21</sup> Falls der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, darf die Kommission den Durchführungsrechtsakt ausnahmsweise nicht erlassen, wenn

- der vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt die Besteuerung, Finanzdienstleistungen, den Schutz der Gesundheit oder die Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen betrifft,
- im Basisrechtsakt vorgesehen ist, dass Durchführungsrechtsakte nicht ohne Stellungnahme des Ausschusses erlassen werden dürfen, oder
- im Ausschuss zwar keine qualifizierte Mehrheit, aber eine einfache Mehrheit der Ausschussmitglieder den Entwurf der Kommission abgelehnt hat.<sup>22</sup>

---

<sup>14</sup> Art. 10 Abs. 4 Komitologie-Verordnung.

<sup>15</sup> Art. 3 Abs. 4 Komitologie-Verordnung.

<sup>16</sup> Art. 4 Abs. 2 Komitologie-Verordnung.

<sup>17</sup> Art. 5 Abs. 2 Komitologie-Verordnung.

<sup>18</sup> Art. 5 Abs. 3 S. 1 Komitologie-Verordnung.

<sup>19</sup> Art. 5 Abs. 4 S. 1 Komitologie-Verordnung.

<sup>20</sup> Art. 5 Abs. 1 Komitologie-Verordnung; COM(2017) 85, S. 7 f.

<sup>21</sup> Art. 5 Abs. 3 Komitologie-Verordnung.

<sup>22</sup> Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 Komitologie-Verordnung.

Auch in diesen Fällen kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Entwurf vorlegen oder ihren unveränderten Entwurf dem Berufungsausschuss vorlegen.<sup>23</sup>

### Verfahren im Berufungsausschuss

Der Berufungsausschuss setzt sich ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, die allerdings im Rang über den Mitgliedern des Ausschusses stehen sollen.<sup>24</sup> Bis der Berufungsausschuss eine Stellungnahme zum Entwurf der Kommission für den Durchführungsrechtsakt abgibt, kann jedes Ausschussmitglied Änderungen am Entwurf vorschlagen und kann die Kommission einen geänderten Entwurf vorlegen.<sup>25</sup> Genau wie im Ausschuss hängen die Befugnisse der Kommission davon ab, wie sich der Berufungsausschuss zum Entwurf der Kommission positioniert. Die Kommission

- muss den Durchführungsrechtsakt erlassen, wenn der Berufungsausschuss für den Entwurf stimmt,
- darf den Durchführungsrechtsakt nicht erlassen, wenn der Berufungsausschuss gegen den Entwurf stimmt,
- kann den Durchführungsrechtsakt erlassen, wenn der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt.<sup>26</sup>

Genau wie der Ausschuss kann auch der Berufungsausschuss eine Stellungnahme nur mit qualifizierter Mehrheit abgeben.<sup>27</sup>

### Veröffentlichung

Die Ergebnisse der Abstimmungen im Ausschuss und im Berufungsausschuss werden veröffentlicht.<sup>28</sup> Veröffentlicht wird allerdings nur die Zahl der Ja- und Nein-Stimmen und der Enthaltungen. Nicht veröffentlicht wird hingegen, wie die einzelnen Ausschussmitglieder abgestimmt haben. Es ist daher nicht ersichtlich, welche Mitgliedstaaten für oder gegen den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt gestimmt oder sich enthalten haben.

---

<sup>23</sup> Art. 5 Abs. 4 UAbs. 3 Komitologie-Verordnung.

<sup>24</sup> Gemäß Art. 3 Abs. 7 UAbs. 5 Komitologie-Verordnung sollen die Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss „auf angemessener Ebene“ vertreten werden.

<sup>25</sup> Art. 3 Abs. 4 Komitologie-Verordnung.

<sup>26</sup> Art. 6 Abs. 3 Komitologie-Verordnung.

<sup>27</sup> Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Komitologie-Verordnung.

<sup>28</sup> Art. 10 Abs. 1 lit. e Komitologie-Verordnung.

## 2 Änderungsvorschlag der Kommission

Die Kommission will nur das Komitologieverfahren in Form des Prüfverfahrens ändern. Der erste Teil des Prüfverfahrens, also das Verfahren im Ausschuss, bleibt vom Vorschlag der Kommission unberührt. Nur das Verfahren im Berufungsausschuss soll geändert werden. Dazu schlägt die Kommission im Wesentlichen Folgendes vor:

1. Die Abstimmungsregeln im Berufungsausschuss werden geändert<sup>29</sup>:
  - a. Ausschussmitglieder, die abwesend sind oder sich der Stimme enthalten, werden bei der Ermittlung der qualifizierten Mehrheit nicht länger berücksichtigt.
  - b. Abstimmungen im Berufungsausschuss sind nur gültig, wenn eine einfache Mehrheit, d.h. mindestens 15 von 28 Ausschussmitgliedern, entweder für oder gegen den Entwurf des Durchführungsrechtsakts stimmt, also weniger als die Hälfte der Ausschussmitglieder abwesend ist oder sich enthält. Andernfalls wird so verfahren, als hätte der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgegeben.
2. Wenn der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt, kann die Kommission eine weitere Sitzung des Berufungsausschusses einberufen, in der die Mitgliedstaaten durch ihre Minister vertreten sein sollen. In diesem Fall hat der Berufungsausschuss drei Monate Zeit, um eine Stellungnahme abzugeben.<sup>30</sup>
3. Das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ausschussmitglieder im Berufungsausschuss wird veröffentlicht.<sup>31</sup>
4. Gibt der Berufungsausschuss auch in der Zusammensetzung der Minister keine Stellungnahme ab, kann die Kommission den Rat um eine Stellungnahme bitten. Sie berücksichtigt diese Stellungnahme bei ihrer abschließenden Entscheidung über den Erlass des vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakts.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> COM(2017) 85, S. 7 f.

<sup>30</sup> COM(2017) 85, S. 9.

<sup>31</sup> COM(2017) 85, S. 9.

<sup>32</sup> COM(2017) 85, S. 9 f.

### 3 Bewertung des Kommissionsvorschlages

Der Vorschlag der Kommission zur Änderung des Verfahrens im Berufungsausschuss betrifft nur eine geringe Zahl der Komitologieverfahren: Die fachspezifischen Ausschüsse haben im Jahr 2015 insgesamt 1726 Stellungnahmen abgegeben. Der Berufungsausschuss wurde in der gleichen Zeit nur in 10 Fällen und in den Jahren 2011 bis 2015 in insgesamt 40 Fällen befasst.<sup>33</sup> Dabei handelte es sich allerdings in der Regel um politisch sensible Verfahren, wie die Zulassung des Wirkstoffs Glyphosat oder genetisch veränderter Lebensmittel wie Mais.

Der Vorschlag der Kommission zielt insgesamt darauf ab, die Mitgliedstaaten in politisch sensiblen Komitologieverfahren stärker in die Verantwortung zu nehmen.<sup>34</sup> Dies ist grundsätzlich zweckmäßig, denn die Kommission allein verfügt nicht über die notwendige demokratische Legitimation und Akzeptanz in der Öffentlichkeit, um politisch sensible Entscheidungen zu treffen, die etwa den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt betreffen.

#### 3.1 Änderung der Abstimmungsregeln im Berufungsausschuss ist zweckmäßig

##### 3.1.1 Nicht-Berücksichtigung von Abwesenheiten und Enthaltungen bei Berechnung der qualifizierten Mehrheit

Der Vorschlag der Kommission, Abwesenheiten und Enthaltungen bei der Berechnung der qualifizierten Mehrheit im Berufungsausschuss nicht zu berücksichtigen,<sup>35</sup> ist zweckmäßig: Wenn der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, ist die Befassung des Berufungsausschusses nur zweckmäßig, wenn sie einen institutionellen Mehrwert bietet. Das ist aber nur dann der Fall, wenn im Berufungsausschuss Entscheidungen getroffen werden, die im Ausschuss nicht getroffen werden konnten. In der Praxis gibt der Berufungsausschuss aber in den allermeisten Fällen, in denen der Ausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat, ebenfalls keine Stellungnahme ab.<sup>36</sup> Die Befassung des Berufungsausschusses erzeugt im Regelfall also keinen institutionellen Mehrwert, sondern zieht das Komitologieverfahren nur in die Länge.

Wenn man trotzdem an einem zweistufigen Komitologieverfahren, mit dem Ausschuss auf der ersten und dem Berufungsausschuss auf der zweiten Stufe, festhalten will, sollte die Abgabe einer Stellungnahme im Berufungsausschuss zumindest wahrscheinlicher sein als im Ausschuss. Deshalb sollten die Regeln über die Abstimmung im Berufungsausschuss so geändert werden, dass eine qualifizierte Mehrheit einfacher erreicht werden kann als im Ausschuss. Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag der Kommission, Abwesenheiten und Enthaltungen bei der Ermittlung der qualifizierten Mehrheit künftig nicht mehr zu berücksichtigen, zweckmäßig. Denn eine qualifizierte Mehrheit für oder gegen den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt kann dann schon mit einer geringeren Zahl abgegebener Stimmen erreicht werden.

---

<sup>33</sup> COM(2017) 85, S. 5 f.

<sup>34</sup> COM(2017) 85, S. 7.

<sup>35</sup> COM(2017) 85, S. 7 f.

<sup>36</sup> COM(2017) 85, S. 5 f.; siehe auch den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011, COM(2016) 92, vom 26.02.16, S. 5.

## Keine Rückkehr zum früheren Komitologieverfahren

Der Vorschlag der Kommission bedeutet insoweit – anders als immer wieder behauptet<sup>37</sup> – auch keine Rückkehr zum früheren Komitologieverfahren, das bis zum Inkrafttreten der aktuellen Komitologie-Verordnung im Jahr 2011 galt.<sup>38</sup> Nach dem früheren Komitologieverfahren hatte die Kommission kein Ermessen beim Erlass von Durchführungsrechtsakten. Wenn der Ausschuss oder der Rat für oder gegen den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt stimmten, war die Kommission an diese Entscheidung gebunden. Aber auch wenn der Ausschuss und der Rat keine Stellungnahme abgaben, musste die Kommission den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt erlassen.

Nach dem aktuellen Vorschlag der Kommission zur Änderung der Komitologie-Verordnung bleibt die Möglichkeit bestehen, dass der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt: Selbst wenn Abwesenheiten und Enthaltungen nicht berücksichtigt werden, kann eine qualifizierte Mehrheit für oder gegen den Durchführungsrechtsakt verfehlt werden. Die Kommission muss dann, wie bisher, im Rahmen ihres Ermessens selbst über den Erlass des Durchführungsrechtsakts entscheiden.

## Kein Verstoß gegen die Abstimmungsregeln des Primärrechts

Der Vorschlag der Kommission zur Änderung der Regeln über die Berechnung der qualifizierten Mehrheit im Berufungsausschuss verstößt nicht gegen die Abstimmungsregeln im Primärrecht: Art. 291 AEUV enthält keine Vorgaben für die Abstimmung im Komitologieverfahren. Die Komitologie-Verordnung schreibt vor, dass die Berechnung der qualifizierten Mehrheit im Ausschuss und im Berufungsausschuss gemäß Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV sowie Art. 238 Abs. 3 AEUV erfolgt.<sup>39</sup> Dort ist festgelegt, wie die qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen im Rat berechnet wird. Da der Ausschuss und der Berufungsausschuss zwei vom Rat unabhängige Einrichtungen der EU sind, gelten Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV sowie Art. 238 Abs. 3 AEUV im Komitologieverfahren nur, weil und soweit die Komitologie-Verordnung diese Bestimmungen für anwendbar erklärt. Die Kommission kann daher vorschlagen, die Berechnung der qualifizierten Mehrheit in der Komitologie-Verordnung abweichend von Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV sowie Art. 238 Abs. 3 AEUV zu regeln.

### 3.1.2 Quorum der einfachen Mehrheit von Ja- oder Nein-Stimmen

Der Vorschlag der Kommission, die einfache Mehrheit als Quorum einzuführen,<sup>40</sup> ist zweckmäßig: Dadurch wird sichergestellt, dass die Entscheidungen des Berufungsausschusses repräsentativ sind.

---

<sup>37</sup> Siehe etwa Jacqué, Une nouvelle réforme de la Comitologie - En arrière toute, Droit de l'Union européenne, verfügbar unter: <http://www.droit-union-europeenne.be/433583711> (letzter Abruf 17. Juli 2017); Weimer, No More Blame Game: Back to the Future of Comitology, Verfassungsblog: <http://verfassungsblog.de/no-more-blame-game-back-to-the-future-of-comitology/> (letzter Abruf 17. Juli 2017).

<sup>38</sup> Vor dem Inkrafttreten der derzeit geltenden Komitologie-Verordnung war das Komitologieverfahren im Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse geregelt.

<sup>39</sup> Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 Komitologie-Verordnung.

<sup>40</sup> COM(2017) 85, S. 8.

### 3.2 Einberufung einer weiteren Sitzung des Berufungsausschusses auf Ministerebene würde das Verfahren nur unnötig in die Länge ziehen

Der Vorschlag der Kommission, eine weitere Sitzung des Berufungsausschusses einberufen zu können, in der die Mitgliedstaaten durch ihre Minister vertreten sein sollen,<sup>41</sup> ist abzulehnen: Der Vorschlag verspricht keinen institutionellen Mehrwert und würde das Verfahren daher nur unnötig in die Länge ziehen. Nach dem Vorschlag der Kommission hat der Berufungsausschuss drei Monate Zeit, um in einer weiteren Sitzung auf Ebene der Minister eine Stellungnahme abzugeben. Sollte der Berufungsausschuss in seiner üblichen Zusammensetzung selbst nach den vorgeschlagenen neuen Abstimmungsregeln keine Stellungnahme abgeben, ist allerdings kaum zu erwarten, dass die Minister eine Stellungnahme abgeben. Der Vorschlag der Kommission schafft keinerlei Anreize für die Mitgliedstaaten, in einer solchen weiteren Sitzung anders abzustimmen als zuvor.

Zudem ist kaum anzunehmen, dass sich die Mitgliedstaaten tatsächlich durch ihre Minister vertreten lassen. Im Rat, in dem die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 Abs. 2 EUV auf „Ministerebene“ vertreten sein sollen, werden die Mitgliedstaaten in der Praxis regelmäßig nur von Staatssekretären oder Beamten der Ständigen Vertretungen vertreten. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Mitgliedstaaten im Komitologieverfahren erst recht nicht durch ihre Minister vertreten lassen werden.

### 3.3 Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens verdeutlicht die politische Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten

Der Vorschlag der Kommission, das Abstimmungsverhalten der Vertreter der Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss zu veröffentlichen,<sup>42</sup> ist zweckmäßig: Gemäß Art. 10 Abs. 3 S. 2 EUV sollen Entscheidungen in der EU so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden. Aus den weiteren Bestimmungen der EU-Verträge ergibt sich allerdings ein System der abgestuften Transparenz. Ein hohes Maß an Transparenz wird im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet: Die Sitzungen des Europäischen Parlaments sind stets öffentlich.<sup>43</sup> Die Sitzungen des Rates sind es ebenfalls, soweit sie die Gesetzgebung betreffen.<sup>44</sup> Auch Dokumente der EU müssen veröffentlicht werden, soweit sie die Gesetzgebung betreffen.<sup>45</sup> Jenseits der Gesetzgebung enthalten die EU-Verträge keine besonderen Vorgaben für die Transparenz von Verfahren. Die Sitzungen anderer Organe sind daher in der Regel nicht öffentlich. Auch Dokumente sind nur zugänglich, soweit dies sekundärrechtlich vorgesehen ist.<sup>46</sup> Transparenz ist also in erster Linie dort vorgeschrieben, wo es um politische Entscheidungen geht. Im Übrigen wird Transparenz nur eingeschränkt gewährleistet.

Das Komitologieverfahren ist derzeit durch ein geringes Maß an Transparenz gekennzeichnet: Die Arbeit sowohl im Ausschuss als auch im Berufungsausschuss gilt als vertraulich.<sup>47</sup> Die Kommission veröffentlicht nur das Ergebnis der Abstimmungen, d.h. die Zahl der Ja- und Nein-Stimmen und der Enthaltungen. Daraus wird nicht ersichtlich, wie die Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten gestimmt haben. Auch der Inhalt der Debatte im Berufungsausschuss wird nicht veröffentlicht.

---

<sup>41</sup> COM(2017) 85, S. 9.

<sup>42</sup> COM(2017) 85, S. 9.

<sup>43</sup> Art. 15 Abs. 2 AEUV.

<sup>44</sup> Art. 15 Abs. 2 AEUV.

<sup>45</sup> Art. 15 Abs. 3 UAbs. 5 AEUV.

<sup>46</sup> Siehe insbesondere Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

<sup>47</sup> COM(2017) 85, S. 9.

Die geringe Transparenz des Komitologieverfahrens fügt sich grundsätzlich ein in das System der abgestuften Transparenz im EU-Recht. Die Komitologieverfahren betreffen in den allermeisten Fällen nur technische Details zur Umsetzung der Basisrechtsakte. Eine Regelung dieser Details kann üblicherweise bereits auf der ersten Stufe in einem der fachspezifischen Ausschüsse beschlossen werden.

Soweit ausnahmsweise der Berufungsausschuss befasst werden muss, handelt es sich hingegen in aller Regel nicht bloß um technische Details der Regulierung, sondern um politisch sensible Entscheidungen, die etwa den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt betreffen.<sup>48</sup> Angesichts des Systems der gestuften Transparenz sollte wegen der politischen Relevanz dieser Verfahren ein höheres Maß an Transparenz gewährleistet werden als in den unproblematischen Verfahren, die bereits im Ausschuss abgeschlossen werden können. Nicht zuletzt wird dadurch auch die politische Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten verdeutlicht.

### **3.4 Die Kommission sollte neben dem Rat auch das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme bitten können**

Der Vorschlag der Kommission, den Rat um eine Stellungnahme bitten zu können, soweit der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt,<sup>49</sup> geht in die richtige Richtung: Der Vorschlag zielt darauf ab, politisch sensible Fragen, die sich im Berufungsausschuss stellen können, an ein für die Entscheidung politischer Fragen zuständiges Organ weiterzuleiten. Indem die Kommission vorschlägt, nur den Rat, also die Regierungen der Mitgliedstaaten, in das Komitologieverfahren einzu beziehen, folgt ihr Vorschlag erkennbar dem in Art. 291 Abs. 1 AEUV zum Ausdruck kommenden Grundsatz, dass die – im Rat vertretenen – Mitgliedstaaten grundsätzlich für die Durchführung des EU-Rechts zuständig sind.

Bei ihrem Vorschlag verkennt die Kommission insoweit allerdings einen weiteren Grundsatz, nämlich, dass politisch sensible Fragen nach der funktionalen Gewaltenteilung in der EU überhaupt nicht von der Kommission entschieden werden dürfen, sondern nur vom EU-Gesetzgeber, also dem Rat und dem Europäischen Parlament. Falls sich im Komitologieverfahren dennoch politisch sensible Fragen stellen, sollten daher nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern die für den Erlass des jeweiligen Basisrechtsakts zuständigen Organe in das Komitologieverfahren einbezogen werden.

Da die meisten Basisrechtsakte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Rat und vom Europäischen Parlament gemeinsam erlassen werden, müssen politisch sensible Fragen von diesen beiden Organen entschieden werden. Falls ein Basisrechtsakt von beiden Organen gemeinsam erlassen wurde und der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt, sollte die Kommission daher die Möglichkeit haben, den Rat und das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme zum Entwurf des Durchführungsrechtsakts zu bitten. Nur falls ein Basisrechtsakt allein vom Rat erlassen wurde, sollte die Kommission – wie von ihr vorgeschlagen – nur den Rat um eine Stellungnahme bitten können.

---

<sup>48</sup> Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 lit. a Komitologie-Verordnung.

<sup>49</sup> COM(2017) 85, S. 9 f.

Das Komitologieverfahren in Form des Prüfverfahrens sollte daher, soweit der Basisrechtsakt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde, die folgenden drei Schritte umfassen:

1. Verbindliche Stellungnahme des Ausschusses
2. ggfs. verbindliche Stellungnahme des Berufungsausschusses
3. ggfs. unverbindliche Stellungnahme des Rates und des Europäischen Parlaments

### **3.4.1 Warum die Kommission die Möglichkeit haben sollte, den Rat und das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme zu bitten**

#### **3.4.1.1 Grundsatz: Politische Entscheidungen müssen vom Rat und vom Europäischen Parlament im Basisrechtsakt getroffen werden**

Die Notwendigkeit, den Rat und das Europäische Parlament in das Komitologieverfahren einzubeziehen, soweit dort ausnahmsweise politisch sensible Fragen entschieden werden müssen, ergibt sich aus der funktionalen Gewaltenteilung in der EU. Der Rat und das Europäische Parlament sind die beiden demokratisch am stärksten legitimierten Organe.<sup>50</sup> Sie handeln daher als EU-Gesetzgeber.<sup>51</sup> Der Kommission werden in den EU-Verträgen demgegenüber vor allem Verwaltungsfunktionen zugewiesen.<sup>52</sup>

Alle wesentlichen Aspekte einer zu regelnden Materie müssen vom EU-Gesetzgeber, also vom Rat und vom Europäischen Parlament, in den Basisrechtsakten festgelegt werden.<sup>53</sup> Als wesentliche Aspekte eines Regulierungsvorhabens gelten vor allem solche Fragen, die eine politische Entscheidung erfordern.<sup>54</sup> Rat und Europäisches Parlament sollen also die politischen, d.h. die gesellschaftlich umstrittenen Entscheidungen treffen. Um sich tatsächlich auf die Lösung der wesentlichen politischen Fragen konzentrieren zu können, kann der EU-Gesetzgeber die Kommission dazu ermächtigen, die nicht-wesentlichen Aspekte der Basisrechtsakte durch delegierte Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV zu ergänzen oder zu ändern.

Durchführungsrechtsakte sollen die Basisrechtsakte demgegenüber nur hinsichtlich der technischen Details präzisieren und dadurch zur einheitlichen Anwendung der Basisrechtsakte durch die Behörden der Mitgliedstaaten beitragen.<sup>55</sup> Die Kommission soll beim Erlass von Durchführungsrechtsakten also keine politischen Entscheidungen treffen, sondern nur technische Fragen der Durchführung regeln. Deshalb arbeiten die fachlich zuständigen Beamten der Kommission und der Mitgliedstaaten, die sog. „Technokraten“, in den fachspezifischen Ausschüssen des Komitologieverfahrens zusammen.

<sup>50</sup> Gemäß Art. 10 Abs. 2 EUV werden die EU-Bürger durch das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten durch den Rat vertreten.

<sup>51</sup> Art. 14 Abs. 1 S. 1 und Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV.

<sup>52</sup> Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV.

<sup>53</sup> EuGH, Urteil v. 5. September 2012, Europäisches Parlament/Rat, C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 64 f.; Urteil v. 10. September 2015, Europäisches Parlament/Rat, C-363/14, EU:C:2015:579, Rn. 46; Urteil v. 22. September 2016, Europäisches Parlament/Rat, C-14/15, EU:C:2016:715, Rn. 52.

<sup>54</sup> EuGH, Urteil v. 5. September 2012, Europäisches Parlament/Rat, C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 64 f.

<sup>55</sup> EuGH, Urteil v. 18. März 2014, Europäische Kommission/Europäisches Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 39; Urteil v. 15. Oktober 2014, Parlament/Kommission, C-65/13, EU:C:2014:2289, Rn. 43.

### 3.4.1.2 Realität: Komitologieverfahren zwischen Politik, Wissenschaft und Technokratie

Die Befugnis, die Kommission zur Regelung der technischen Details der Basisrechtsakte zu ermächtigen, ist richtig und zweckmäßig, um das Gesetzgebungsverfahren, in dem die Basisrechtsakte erlassen werden, zu entlasten. Die Befugnis wird allerdings sehr weit auslegt: Als wesentliche Aspekte eine Materie, die vom EU-Gesetzgeber selbst geregelt werden müssen, gelten nur die allgemeinen Ziele eines Regulierungsvorhabens.<sup>56</sup>

#### Politisch umstrittene Fragen können „durchgereicht“ werden

Der Rat und das Europäische Parlament können ihre weite Befugnis zur Ermächtigung der Kommission nutzen, um politisch umstrittene Fragen, die bei Erlass des Basisrechtsakts nicht gelöst werden konnten, in das Komitologieverfahren „durchzureichen“. Die Vorschriften über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen,<sup>57</sup> die Zulassung von gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln<sup>58</sup> oder über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln<sup>59</sup> sind nur einige Beispiele aus den letzten Jahren, in denen der Rat und das Europäische Parlament umfangreiche Entscheidungsbefugnisse auf die Kommission übertragen haben.<sup>60</sup> Gerade die aufgeheizten öffentlichen Debatten über die Zulassung von genetisch veränderten Maissorten oder die Zulassung des Wirkstoffs Glyphosat zeigen, dass die Kommission im Komitologieverfahren teilweise politisch hochumstrittene Entscheidungen treffen muss.

#### Einfluss der EU-Agenturen

In vielen Fällen werden die Durchführungsrechtsakte zwar formal von der Kommission beschlossen, aber maßgeblich von einer EU-Agentur vorbereitet: Falls der Ausschuss oder der Berufungsausschuss im Komitologieverfahren keine Stellungnahme abgibt, muss die Kommission in der Regel unter „Berücksichtigung“ der Stellungnahme der fachlich zuständigen EU-Agentur entscheiden.<sup>61</sup> Die Kommission kann von den Stellungnahmen der EU-Agenturen abweichen, da die Stellungnahmen unverbindlich sind und die Kommission auch andere Faktoren bei ihren Entscheidungen berücksichtigen darf. Es ist aber gerade die Aufgabe der EU-Agentur, zu prüfen, ob etwa Produkte den Gesundheits- und Umweltstandards der Basisrechtsakte genügen. Die Kommission folgt daher im Regelfall den Stellungnahmen der EU-Agenturen.<sup>62</sup> Maßgeblich für die Entscheidung

---

<sup>56</sup> EuGH, Urteil v. 23. Oktober 2007, Europäisches Parlament/Kommission, C-403/05, EU:C:2007:624, Rn. 51; Urteil v. 1. April 2008, Parlament und Dänemark/Kommission, C-14/06, EU:C:2008:176, Rn. 52; Urteil v. 15. Oktober 2014, Parlament/Kommission, C-65/13, EU:C:2014:2289, Rn. 44.

<sup>57</sup> Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

<sup>58</sup> Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (im Folgenden VO 1829/2003).

<sup>59</sup> Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (im Folgenden VO 1107/2009).

<sup>60</sup> VO 1829/2003 und VO 1107/2009 wurden vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen, also zu einem Zeitpunkt, als noch nicht zwischen delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV und Durchführungsrechtsakten gemäß Art. 291 AEUV unterschieden wurde, sondern das Komitologieverfahren gemäß Art. 202 EGV immer durchgeführt werden musste, wenn die Kommission durch einen Basisrechtsakt zum Erlass von Rechtsakten ermächtigt wurde. Die Kommission schlägt vor, die Basisrechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen wurden, an die Unterscheidung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten anzupassen; siehe COM(2016) 798 und COM(2016) 799 (sog. „Omnibus-Verordnungen“ bzw. „PRAC-alignment“). In diesem Rahmen schlägt sie vor, in die VO 1829/2003 sowohl eine Ermächtigung gemäß Art. 290 AEUV als auch eine Ermächtigung gemäß Art. 291 AEUV einzufügen; siehe COM(2016) 799, Annex, S. 297 ff. Für die VO 1107/2009 hat die Kommission noch keinen Anpassungsvorschlag gemacht; siehe COM(2016) 799, S. 3, Fn. 11.

<sup>61</sup> Vgl. Art. 7 VO 1829/2003, Art. 13 VO 1107/2009.

<sup>62</sup> Pressemitteilung des EU-Gesundheitskommissars Vytenis Andriukaitis vom 1. Juni 2016: „Das letzte Wort haben die Agenturen“, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2011\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2011_en.htm) (letzter Abruf 17. Ju-

über die Zulassung von bestimmten Produkten ist in der Praxis also häufig eine wissenschaftliche Bewertung.

### **Einfluss der Vertreter der Mitgliedstaaten**

Die Entscheidungen über den Erlass von Durchführungsrechtsakten können aber auch rein politisch motiviert sein: Die Vertreter der Mitgliedstaaten im Ausschuss und im Berufungsausschuss können jederzeit vorschlagen, den Entwurf der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt zu ändern.<sup>63</sup> Zudem sind sie frei in ihrer Entscheidung, ob und aus welchen Gründen sie den Entwurf der Kommission unterstützen oder ablehnen oder sich enthalten. Die Ausschussmitglieder könnten den Entwurf eines Durchführungsrechtsakts daher unabhängig von der Stellungnahme der zuständigen EU-Agentur ablehnen, etwa allein aus innenpolitischen Erwägungen.<sup>64</sup>

#### **3.4.1.3 Problem: Fehlende demokratische Legitimation der Kommission**

Die weite Befugnis des Rates und des Europäischen Parlaments zur Ermächtigung der Kommission kann dazu führen, dass politisch sensible Fragen, die Gegenstand einer öffentlichen Debatte sind, nicht von den dafür zuständigen politischen Organen in öffentlicher Sitzung, sondern von nicht gewählten Beamten hinter verschlossenen Türen behandelt werden. Durchführungsrechtsakte der Kommission, die solche Fragen betreffen, müssen allerdings hinreichend demokratisch legitimiert sein.

Wenn die Ausschussmitglieder mit qualifizierter Mehrheit für oder gegen den Entwurf eines solchen Durchführungsrechtsakts stimmen, tragen die Mitgliedstaaten dafür die politische Verantwortung. Wenn der Ausschuss und der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgeben, weil sich zu viele Ausschussmitglieder enthalten, liegt die Verantwortung für solche Durchführungsrechtsakte hingegen allein bei der Kommission. Diese verfügt aber nicht über die erforderliche demokratische Legitimation, um politisch sensible Entscheidungen zu treffen. Auch die Berücksichtigung des Fachwissens der zuständigen EU-Agentur kann den Erlass politisch umstrittener Durchführungsrechtsakte nicht hinreichend legitimieren.<sup>65</sup>

#### **3.4.1.4 Lösung: Demokratische Legitimation durch den Rat und das Europäische Parlament**

Durch die Einbeziehung des Rates – was die Kommission vorschlägt – und des Europäischen Parlaments – was die Kommission nicht vorschlägt –, also der beiden demokratisch am stärksten legitimierten Organe der EU, könnte sich die Kommission in umstrittenen Komitologieverfahren politische Orientierung verschaffen.<sup>66</sup> Dadurch würde die demokratische Legitimation politisch sensibler Durchführungsrechtsakte, die von der Kommission im Rahmen ihres Ermessens erlassen werden, gestärkt. Zugleich würde der Anreiz für den Rat und das Europäische Parlament verringert, politisch sensible Fragen bewusst in das Komitologieverfahren „durchzureichen“, da sie damit rechnen

---

li 2017).

<sup>63</sup> Art. 3 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 2 Komitologie-Verordnung.

<sup>64</sup> Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen, COM(2015)177, vom 22.04.2015, S. 4.

<sup>65</sup> EuG, Urteil v. 11. September 2002, Pfizer Animal Health /Rat, T-13/99, EU:T:2002:209, Rn. 201.

<sup>66</sup> Gemäß Art. 10 Abs. 2 AEUV werden die EU-Bürger durch das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten durch den Rat vertreten; beide Organe handeln gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 und Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV gemeinsam als EU-Gesetzgeber.

müssten, auf Bitten der Kommission erneut mit dem Thema befasst zu werden. Die Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments zielt also darauf ab, sicherzustellen, dass politische Fragen dort behandelt werden, wo sie nach der funktionalen Gewaltenteilung in der EU hingehören: In den Rat und das Europäische Parlament.

### **3.4.2 Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments widerspricht nicht dem System der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte**

Die hier vorgeschlagene Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments in das Komitologieverfahren widerspricht nicht dem System der delegierten Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV und Durchführungsrechtsakte gemäß Art. 291 AEUV: Nach dem System der EU-Verträge haben delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte unterschiedliche Funktionen. Delegierte Rechtsakte sollen nicht-wesentliche Vorschriften von Gesetzgebungsakten ergänzen oder ändern und haben somit einen quasi-legislativen Charakter.<sup>67</sup> Durchführungsrechtsakte sollen demgegenüber den einheitlichen Vollzug des jeweiligen Basisrechtsakts sicherstellen und erfüllen daher eher eine exekutive Funktion.<sup>68</sup>

Die unterschiedlichen Funktionen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten spiegeln sich darin wider, von wem die Kommission nach den Bestimmungen der EU-Verträge beim Erlass der jeweiligen Rechtsakte kontrolliert werden soll. Da delegierte Rechtsakte einen Gesetzgebungsakt ergänzen oder ändern können, soll die Kommission insoweit gemäß Art. 290 Abs. 2 AEUV durch den Rat und das Europäische Parlament kontrolliert werden. Da der Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission in die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung des EU-Rechts eingreift, soll die Kommission im Komitologieverfahren gemäß Art. 291 Abs. 3 AEUV durch die Mitgliedstaaten kontrolliert werden.

Auf den ersten Blick erscheint es daher systemwidrig, den Rat und das Europäische Parlament in das Komitologieverfahren einzubeziehen. Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass die Abgrenzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten rechtlich schwierig und institutionell umstritten ist, der Rat und das Europäische Parlament bereits heute in das Komitologieverfahren einbezogen sind und deren Anhörung nicht gegen Art. 291 Abs. 3 AEUV verstößt.

#### **3.4.2.1 Klare Abgrenzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich**

Eine klare Abgrenzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist bereits aus rechtlichen Gründen kaum möglich.<sup>69</sup> Art. 290 und 291 AEUV enthalten kaum Anhaltspunkte zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten.<sup>70</sup> Allein die unterschiedlichen Funktionen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten bieten insoweit eine gewisse Orientierung. Allerdings können beide Typen von Rechtsakten genutzt werden, um den Inhalt des zugrunde liegenden Basisrechtsakts genauer zu

---

<sup>67</sup> Schmidt, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 10.

<sup>68</sup> Schmidt, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 291 AEUV, Rn. 2.

<sup>69</sup> Eingehend dazu Craig, *Delegated Act, Implementing Acts and the new Comitology Regulation*, *European Law Review* 2011, 671, 672 ff.

<sup>70</sup> Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/ders., *Das Recht der Europäischen Union*, 60. EL 2016, Art. 290 AEUV, Rn. 22; Schmidt, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 10.

fassen.<sup>71</sup> Die Funktionen der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte überschneiden sich also ein Stück weit.<sup>72</sup> Im Bereich dieser Schnittmenge der Funktionen steht es nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Ermessen des Rats und des Europäischen Parlaments, ob sie die Kommission zum Erlass von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten ermächtigen.<sup>73</sup>

### **3.4.2.2 Wahl zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist aus institutionellen Gründen zwischen Rat und Europäischem Parlament umstritten**

Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren zur Kontrolle der Kommission gehen die institutionellen Interessen des Rates und des Europäischen Parlaments im Rahmen ihres Ermessens, ob sie die Kommission zum Erlass von delegierten Rechtsakten oder zum Erlass von Durchführungsrechtsakten ermächtigen, regelmäßig auseinander: Der Rat hat ein Interesse daran, dass die Kommission gemäß Art. 291 Abs. 3 AEUV nur durch die Mitgliedstaaten kontrolliert wird, da der Rat sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt.<sup>74</sup> Der Rat wird daher regelmäßig darauf drängen, dass möglichst viele Bestimmungen des Basisrechtsakts von der Kommission im Komitologieverfahren präzisiert werden können.

Das Europäische Parlament hat hingegen ein Interesse daran, die Kommission selbst gemäß Art. 290 Abs. 2 AEUV zu kontrollieren. Es wird im Gesetzgebungsverfahren also darauf drängen, dass die nicht-wesentlichen Vorschriften des Basisrechtsakts von der Kommission durch delegierte Rechtsakte und nicht durch Durchführungsrechtsakte näher geregelt werden können. Inwieweit die Kommission durch einen Basisrechtsakt zum Erlass von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten ermächtigt wird, hängt daher auch vom Ausgang der politischen Verhandlungen im Gesetzgebungsverfahren ab.

### **3.4.2.3 Einflussmöglichkeiten des Rates, des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten überschneiden sich bei delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten**

Ungeachtet der vertraglichen Vorgaben, dass die Kommission beim Erlass von delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 Abs. 2 AEUV durch den Rat und das Europäische Parlament, beim Erlass von Durchführungsrechtsakten hingegen gemäß Art. 291 Abs. 3 AEUV durch die Mitgliedstaaten kontrolliert werden soll, überschneiden sich die Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Akteure aufgrund der sekundärrechtlichen Ausgestaltung der jeweiligen Verfahren.

Zum einen haben der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission in einer Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt, dass die Kommission vor dem Erlass von delegierten Rechtsakten

---

<sup>71</sup> Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/ders., Das Recht der Europäischen Union, 60. EL 2016, Art. 291 AEUV, Rn. 1; Schmidt, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 13.

<sup>72</sup> Gellermann, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 291 AEUV, Rn. 2; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/ders., Das Recht der Europäischen Union, 60. EL 2016, Art. 290 AEUV, Rn. 23.

<sup>73</sup> EuGH, Urteil v. 18. März 2014, Kommission/Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 40; ebenso Gellermann, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 291 AEUV, Rn. 2; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/ders., Das Recht der Europäischen Union, 60. EL 2016, Art. 290 AEUV, Rn. 23; Ruffert, in: Calliess/ders., EUV/AEUV, 7. Aufl., 2016, Art. 290 AEUV, Rn. 2.

<sup>74</sup> Art. 16 Abs. 2 EUV.

Sachverständige der Mitgliedstaaten konsultieren muss.<sup>75</sup> Die Konsultationen können im Rahmen der Ausschüsse erfolgen, die für das Komitologieverfahren eingerichtet wurden.<sup>76</sup> Die Mitgliedstaaten können entscheiden, wen sie als Sachverständigen zu den Konsultationen in die Ausschüsse entsenden.<sup>77</sup> Der einzige Unterschied zwischen diesen Konsultationen und dem Komitologieverfahren besteht darin, dass die Kommission rechtlich nicht an die Stellungnahmen der Sachverständigen gebunden ist. Allerdings muss die Kommission darlegen, inwieweit sie die Stellungnahmen der Sachverständigen berücksichtigen will.<sup>78</sup> Im Ergebnis steht sie damit unter Rechtfertigungsdruck, wenn sie von der Mehrheitsmeinung der Sachverständigen der Mitgliedstaaten abweichen will.

Zum anderen sind der Rat und das Europäische Parlament bereits heute in das Komitologieverfahren einbezogen. Nach der Komitologie-Verordnung muss die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament unter anderem die Vorschläge der Durchführungsrechtsakte und die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen zuleiten.<sup>79</sup> Soweit ein Basisrechtsakt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde, können der Rat oder das Europäische Parlament jederzeit eine unverbindliche Stellungnahme gegenüber der Kommission abgeben, wenn eines der beiden Organe der Ansicht ist, dass der Entwurf der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt nicht mit dem zugrunde liegenden Gesetzgebungsakt vereinbar ist.<sup>80</sup>

#### **3.4.2.4 Unverbindliche Stellungnahmen verstoßen nicht gegen die unterschiedlichen Kontrollbefugnisse bei delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten**

Der Umstand, dass die Kommission gemäß Art. 290 AEUV durch den Rat und das Europäische Parlament und gemäß Art. 291 AEUV durch die Mitgliedstaaten kontrolliert werden soll, schließt nicht aus, dass vor dem Erlass der jeweiligen Rechtsakte auch andere, nicht in Art. 290 und Art. 291 AEUV genannte Akteure von der Kommission um eine unverbindliche Stellungnahme gebeten werden können. Die Kontrollbefugnisse des Rates und des Europäischen Parlaments gemäß Art. 290 Abs. 2 AEUV und der Mitgliedstaaten gemäß Art. 291 Abs. 3 AEUV beziehen sich nur auf die Möglichkeit, rechtsverbindlich auf den Erlass von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsrechtsakten einwirken zu können. Nur die im Vertrag genannten Akteure sollen verbindlich über den Erlass der jeweiligen Rechtsakte entscheiden dürfen. Aus diesem Grund können der Rat und das Europäische Parlament nur eine unverbindliche Stellungnahme abgeben, wenn sie der Ansicht sind, dass der von der Kommission vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt nicht mit dem zugrunde liegenden Gesetzgebungsakt vereinbar ist.<sup>81</sup>

Eine Bitte der Kommission an andere als die in Art. 290 und 291 AEUV jeweils genannten Akteure, eine unverbindliche Stellungnahme abzugeben, lässt die vertraglich vorgesehenen Kontrollrechte allerdings unberührt. Daher verstößt es nicht gegen Art. 290 Abs. 2 AEUV, dass die Organe festgelegt haben, dass die Kommission vor dem Erlass von delegierten Rechtsakten Sachverständige der Mitgliedstaaten anhören muss. Entsprechend widerspricht es auch nicht den ausschließlichen

---

<sup>75</sup> Nr. 28 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (im Folgenden Interinstitutionelle Vereinbarung).

<sup>76</sup> Nr. 4 des Anhangs der Interinstitutionellen Vereinbarung.

<sup>77</sup> Nr. 4 des Anhangs der Interinstitutionellen Vereinbarung.

<sup>78</sup> Nr. 5 des Anhangs der Interinstitutionellen Vereinbarung.

<sup>79</sup> Art. 10 Abs. 4 Komitologie-Verordnung.

<sup>80</sup> Art. 11 Komitologie-Verordnung.

<sup>81</sup> Art. 11 Komitologie-Verordnung.

Kontrollbefugnissen der Mitgliedstaaten gemäß Art. 291 Abs. 3 AEUV, wenn die Kommission den Rat und das Europäische Parlament im Komitologieverfahren um eine unverbindliche Stellungnahme bittet.

#### **4 Fazit: Wie das Komitologieverfahren im Berufungsausschuss geändert werden sollte**

Der Vorschlag der Kommission zur Änderung der Komitologie-Verordnung im Hinblick auf das Verfahren im Berufungsausschuss ist weitgehend zweckmäßig: Die Erleichterung der Beschlussfassung im Berufungsausschuss ist zweckmäßig, da der Berufungsausschuss anderenfalls keinen politischen Mehrwert bietet. Die Einberufung einer weiteren Sitzung des Berufungsausschusses auf Ministerebene ist abzulehnen, da sie das Verfahren nur unnötig in die Länge ziehen würde. Die Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens ist zweckmäßig, da in Komitologieverfahren, die politisch sensible Fragen betreffen, die bisher geltende Vertraulichkeit nicht angemessen ist und die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten verdeutlicht werden sollte.

Der Vorschlag der Kommission, den Rat um eine unverbindliche Stellungnahme bitten zu können, falls der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt, geht in die richtige Richtung, greift aber zu kurz: Die Kommission sollte neben dem Rat auch das Europäische Parlament um eine unverbindliche Stellungnahme bitten können, um die demokratische Legitimation politisch sensibler Durchführungsrechtsakte zu erhöhen. Diesem Änderungsvorschlag liegt die Annahme zugrunde, dass politisch sensible Entscheidungen nicht von der Kommission, sondern nur vom EU-Gesetzgeber, also vom Rat und vom Europäischen Parlament, getroffen werden dürfen. Eine derartige Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments in das Komitologieverfahren widerspricht nicht dem System der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte.

**Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:**

- 02/2017: Straßennutzungsgebühren (Mai 2017)
- 01/2017: Aus weniger mehr machen (Januar 2017)
- 05/2016: Erneuerbare Energien in Europa (November 2016)
- 04/2016: Carbon Leakage (September 2016)
- 03/2016: Drohnen im europäischen Luftraum (Mai 2016)
- 02/2016: Europäische Einlagensicherung (März 2016)
- 01/2016: Photovoltaik-Förderung in der EU (März 2016)
- 23/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 2: EU-Recht (November 2015)
- 22/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 1: Zahlen (November 2015)
- 21/2015: Einlagensicherung für die Eurozone (November 2015)

**Der Autor:**

Urs Pötzsch ist als wissenschaftlicher Referent am Centrum für Europäische Politik unter anderem für EU-Verträge & -Institutionen zuständig.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.