

Schriften zum Europäischen Recht

Band 186

Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung

Sachverständige Beratung der Europäischen Kommission
im Spannungsfeld von Funktionalität und Gemeinwohlorientierung –
eine Untersuchung des Regelungsrahmens

Von

Anne Dankowski



Duncker & Humblot · Berlin

ANNE DANKOWSKI

Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 186

Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung

Sachverständige Beratung der Europäischen Kommission
im Spannungsfeld von Funktionalität und Gemeinwohlorientierung –
eine Untersuchung des Regelungsrahmens

Von

Anne Dankowski



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Augsburg
hat diese Arbeit im Wintersemester 2017/2018
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-15516-3 (Print)
ISBN 978-3-428-55516-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85516-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017/2018 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Recht, Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von November 2016. Die Publikation der Arbeit ist mir Anlass zur Freude über den Abschluss dieses Projekts sowie über den inspirierenden, intensiven und in jeder Hinsicht bereichernden Weg dorthin. Vor allem jedoch gibt sie Anlass, meinen Dank auszusprechen.

An erster Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Matthias Rossi herzlich danken, dass er mir die Gelegenheit gegeben hat, bei ihm zu promovieren. Sein Interesse am vorgeschlagenen Thema, die wohlwollende Betreuung und die Freiheit, die er mir bei der Abfassung der Arbeit gewährt hat, schätze ich sehr.

Herrn Prof. Dr. Josef Franz Lindner danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Auch Herrn Prof. Dr. Jens Kersten, an dessen Lehrstuhl ich eine sehr gute Zeit verbracht habe, gebührt mein Dank für Zuspruch und Wegbereitung meines Promotionsvorhabens.

Ich danke von Herzen meinen Eltern, Sonja und Dieter Dankowski, die mir die zeitintensive Ausbildung und Promotion durch viele Freiräume und vorbehaltlosen Rückhalt erst ermöglicht haben. Ganz besonders danke ich ihnen, meiner Schwester Ellen Dankowski und Moritz Pertramer für die tatkräftige und liebevolle Unterstützung in der Endphase. Meinem liebsten Gefährten, Moritz, gilt mein Dank, dass er mir bei diesem wie allen meinen Projekten mit aufrichtigem Interesse, pragmatischen Denkanstößen und viel Geduld zur Seite stand. Seine Zuversicht und sein Zutrauen haben einen wichtigen Beitrag zum Entstehen dieser Arbeit geleistet.

Brüssel, im August 2018

Anne Dankowski

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
I. Anlass der Untersuchung und Forschungsbedarf	19
II. Erkenntnisinteresse	23
III. Gang der Darstellung	25

1. Kapitel

Grundlegung: Gestaltungsmacht und Informationsbedarf der Kommission in der europäischen Rechtsetzung 28

A. Europäische Rechtsetzung	29
B. Die Rolle der Kommission bei der europäischen Rechtsetzung	32
I. Organaufgaben und Befugnisse in der Rechtsetzung	32
II. Das Vorschlagsrecht der Kommission	34
1. Das Initiativrecht der Kommission im institutionellen Gefüge	34
2. Reichweite und Ausnahmen	36
3. Zum Inhalt eines Vorschlags	38
4. Änderung und Rücknahme	39
5. Bedeutung des Vorschlagsrechts	40
III. Die eigenen Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission	41
IV. Die abgeleiteten Rechtsetzungsbefugnisse	41
1. Delegierte Rechtsetzungsbefugnisse	43
2. Befugnisse zur Durchführungsrechtsetzung	46
3. Abgrenzung	48
4. Bedeutung der abgeleiteten Rechtsetzungsbefugnisse	51
V. Fazit	52
C. Die „Kommissionsverfahren“ zur Ausübung der rechtsetzenden Befugnisse der Kommission	53
I. Ausübung des Initiativrechts	54
1. Die Phase der Rechtsetzungsplanung: Agenda Setting und Informationssammlung	54

2. Die Phase der Entwurfsausarbeitung	58
3. Die Phase der Koordination und Entscheidung	59
II. Ausübung abgeleiteter Rechtsetzungsbefugnisse	65
D. Informationsbedarf der Kommission als zentrale Herausforderung	66
I. Limitierte personelle Ressourcen der Kommission	66
II. Fehlende politische Ein- und Rückbindung der Kommission	70
E. Wege der Informationsgewinnung	72
I. Interinstitutionelle Zusammenarbeit und institutionalisierte Beratung	72
1. Organe	72
2. Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen	74
3. Agenturen	76
II. Einbeziehung externer Quellen	77
1. Ausschreibung von Studien und Gutachten	78
2. Sonderberater	78
3. Konsultationen	79
a) Konsultationsdokumente	80
b) Öffentliche Online-Konsultationen	81
c) SINAPSE Konsultationen über ein Netzwerk	82
d) Ad hoc-Konsultationen und Anhörungen	82
4. Ausschüsse	83
a) Komitologieausschüsse	83
b) Expertengruppen	84
III. Fazit	84

2. Kapitel

Die Expertengruppen der Europäischen Kommission	86
A. Begriff und erste Abgrenzungen	86
B. Zeitliche Entwicklung und organisatorische Einordnung in das institutionelle Gefüge der EU	91
I. Expertengruppen als Begleiter der Kommission durch den Integrationsprozess	91
II. Expertengruppen in der Organisationsstruktur der EU	95
III. Allgemeine organisationsrechtliche Zulässigkeit	96
C. Zahlen	98

D. Regulierung	102
I. Stufe 1: Erfassung	102
II. Stufe 2: Einzelregelungen verschiedener Aspekte	102
1. Sitzungsort, Auslagenerstattung, Einsetzung und Geschlechterausgewogenheit	102
2. Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom 25.07.2001	103
a) Inhalt	103
b) Regulierungswirkung	104
3. Mitteilungen: Expertenwissen und Konsultationen	104
a) Mitteilung „Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultationen betroffener Parteien durch die Kommission“ vom 11.12.2002	105
aa) Ziel und Funktion	105
bb) Anwendungsbereich	105
cc) Allgemeine Grundsätze	106
dd) Mindeststandards	106
b) Mitteilung „Über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien – Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik“ vom 11.12.2002	107
aa) Ziel und Hintergrund	107
bb) Anwendungsbereich	108
(1) Expertenwissen	108
(2) Phasenübergreifende Anwendbarkeit	109
(3) Abgrenzung und Überschneidungen zum Geltungsbereich der Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen	109
cc) Inhalt	110
c) Regulierungswirkung der beiden Mitteilungen	111
aa) Mitteilung als Handlungsform	111
bb) Rechtswirkung der Mitteilungen	113
4. Interinstitutionelle Vereinbarungen	116
III. Stufe 3: Sonderregelungen spezifischer Expertengruppen	117
IV. Stufe 4: Rahmenregelungen: Horizontale Bestimmungen 2005, 2010 und 2016	120
1. Übersicht	120
2. Genese der Horizontalen Bestimmungen 2016	122
3. Anwendungsbereich	124
4. Regulierungswirkung	125
a) Horizontale Bestimmungen 2010	125
aa) Mitteilung des Präsidenten an die Kommission als Handlungsform	125
bb) Rechtswirkung der Mitteilung	126

b) Horizontale Bestimmungen 2016	127
aa) Beschluss als Handlungsform	127
bb) Rechtswirkung des Beschlusses	128
V. Kompetenz	131
VI. Zusammenführung und Verhältnis	133
E. Einrichtung und Auflösung	135
F. Zugang, Mitglieder und Zusammensetzung	138
I. Arten und Anzahl der Mitglieder	138
II. Zugang und Auswahl	140
1. Auswahlverfahren	140
2. Vorbeugung von Interessenkonflikten	141
3. Auswahlkriterien	143
4. Ungeschriebene Zugangsfaktoren	145
III. Zusammensetzung	147
IV. Formale Beziehung zur Kommission	151
G. Aufgabe der Gruppen und Gegenstände der Beratung	152
I. Beratung	152
II. Bereitstellung von Sachverstand als Mittel der Beratung	156
III. Bereiche der Beratung	158
H. Arbeitsweise	160
I. Allgemeines	160
II. Zum Beratungsverfahren	161
I. Gruppenarten	165
J. Transparenz	169
I. Expertengruppenregister und allgemeiner Dokumentenzugang	169
II. Internetseiten der Gruppen und öffentliche Ausschreibungen	175
III. Transparenzregister	176
IV. „Legislative footprints“	178
V. Zusammenführung	180
K. Aufsicht und Kontrolle	181

I.	Binnenadministrative Aufsicht und Kontrolle	181
II.	Parlamentarische Aufsicht und Kontrolle	183
III.	Kontrolle durch die Öffentlichkeit	184
L.	Die wissenschaftlichen Expertengruppen im Bereich der Risikoregulierung	184
I.	Relevanz der Expertengruppen in der Risikoregulierung	185
1.	Expertengruppen in der BSE-Krise	186
2.	Regelfallverbindlichkeit, Konsultationspflichten und beschränkte gerichtliche Kontrollrechte	188
II.	Vorgaben des EuG für die rechtsetzungsvorbereitende Sachverhaltsermittlung unter Einbeziehung von wissenschaftlichem Sachverstand	191
1.	Anforderungen an wissenschaftliche Gutachten	191
2.	Anforderungen an den Umgang mit wissenschaftlichen Gutachten	192
III.	Regulative Umsetzung der Anforderungen an die Beratung	193
1.	Fachkompetenz	194
2.	Unabhängigkeit	195
3.	Transparenz	197
4.	Flankierung und Kontrolle der Beratung	198
5.	Fazit	198

3. Kapitel

Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung

200

A.	Funktionen und Wirkweise der Expertengruppen in der Rechtsetzung	200
I.	Einleitend: Motive	201
1.	Motivation der Kommission für die Einbeziehung der Expertengruppen	201
a)	Bessere Problemlösungsfähigkeit und höhere Qualität der Rechtsetzung	201
b)	Akzeptanz- und Konsenssicherung der Rechtsetzung	201
c)	„Demokratisierung“ unter Steigerung der Funktionsfähigkeit der Recht- setzung im Sinne der Governance Strategie der Kommission	202
2.	Motivation der Mitglieder der Expertengruppen	205
II.	Wissensvermittelnde Beratung	206
III.	Depolitisierende Beratung	209
IV.	Interessen artikulierende und integrierende Beratung	210
1.	Transmissionsfunktion	211
2.	Beteiligende Beratung	212
3.	Interessenvertretung (Lobbying)	215

V.	Verständigende, konsens- und kompromissorientierte Beratung	218
VI.	Legitimationsgenerierende und -stärkende Beratung	221
	1. Technokratische Absicherung	222
	2. Politische Abstimmung und Absicherung	223
VII.	Kontrollierende Beratung	225
VIII.	Vernetzende Beratung	227
IX.	Europäisierende Beratung	229
	1. Sozialisierungseffekte der Gruppenarbeit	229
	2. Etablierung von Leitideen zur Ausweitung europäischer Rechtsetzungskompetenzen	230
X.	Zum Einfluss der Expertengruppen	231
	1. Herrschende Annahme: großer Einfluss	231
	2. Keine empirisch gesicherten Erkenntnisse	233
	3. Überlegungen	234
	a) Aspekt: Motivation der Mitglieder	234
	b) Aspekt: Wissensasymmetrie	235
	c) Aspekt: Politische Bindungswirkungen	236
	d) Aspekt: Beraten mit der Kommission	236
	e) Aspekt: Größe und Verfestigung des Expertengruppensystems	237
	f) Fazit	238
XI.	Bedeutung der Expertengruppen für die europäische Rechtsetzung	239
	1. Handlungsfähigkeit der Kommission	240
	2. Leistungssteigerung des unionalen Entscheidungssystems durch Effektivitäts- und Effizienzgewinne	240
	a) Effektivität	241
	b) Effizienz	242
	3. Qualitätssteigerung der Rechtsetzung durch Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen	243
	a) Gesetzestechnische Qualität	243
	b) Inhaltliche Qualität	244
	4. Fazit	245
B.	Phänomenologische Einordnung, Vergleichbarkeiten und Spezifika	246
	I. Zum „Standort“ der Beratung in den Rechtsetzungsverfahren der Kommission ..	246
	II. Zum Maß rechtlicher Einhegung der Beratung: das Regelungsmodell	248
	III. Expertengruppen zwischen wissenschaftlicher Beratung und Interessenvertretung ..	252
	IV. Expertengruppenberatung als kooperative Entscheidungsvorbereitung	256

V. Expertengruppenberatung als Beteiligung an hoheitlichen Prozessen in Form der Mitwirkung	258
VI. Expertengruppen als funktionale Einrichtung zwischen technokratischer und partizipatorischer Aufgabenwahrnehmung der Kommission	260
VII. Expertengruppen als Teil des europäischen Ausschusswesens	261
VIII. Expertengruppenberatung als Element von European Governance	265

4. Kapitel

Unionsrechtliche Rahmenbedingungen	270
A. Unionsrechtliche Verankerung der Öffnung und Vernetzung in der Rechtsetzungsvorbereitung	270
I. Ausgangspunkt: Kooperative Ausrichtung des politischen Systems der EU ...	270
II. Verfestigung als politische Maxime der Entscheidungsfindung	274
III. Verankerung im Primärrecht	275
1. Gesamtschau	275
2. Das Kooperationsprinzip der föderalen Ebene	276
3. Der Grundsatz der Bürgernähe als Kooperationsaspekt	278
4. Der Grundsatz der Offenheit in der Entscheidungsfindung	280
5. Anerkennung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten an der Entscheidungsfindung – Art. 11 Abs. 1–3 EUV	281
a) Eröffnung eines Kommunikationsraums	282
b) Dialog mit der Zivilgesellschaft und Verbänden	283
c) Betroffenenkonsultationen der Kommission	285
d) Zusammenführung und Bewertung	287
aa) Interpretationsspielräume und -grenzen des Normgehalts	288
bb) Drei zentrale Aussagen mit Relevanz für die rechtsetzungsvorbereitende Kooperation	291
6. Konsultationsverpflichtung des Subsidiaritätsprotokolls	293
7. Wissensbasierung des unionalen Handelns als Forderung nach Kooperationsstrukturen mit wissenschaftlichen Experten	295
8. Fazit	297
B. Unionsrechtliche Risiken und Chancen der Expertengruppenberatung: Anforderungen an die Ausgestaltung kooperativer Rechtsetzungsvorbereitung	298
I. Allgemeine Überlegungen als Ausgangspunkt der rechtlichen Würdigung ...	298
1. Weiter Gestaltungsspielraum der Kommission	298
2. Allgemeine Rechtmäßigkeitsgrenze	300

3. Relevanz der Rechtsetzungsvorbereitung	301
4. Weiteres Untersuchungsprogramm	303
II. Gemeinwohl- und Unabhängigkeitsverpflichtung der Kommission	304
1. Anfangsverdacht	304
2. Die vertraglichen Grundpflichten der Kommission	305
a) Wahrung und Förderung des Gemeinwohls	305
b) Unabhängigkeit	305
3. Öffnung und Kooperation als Voraussetzung und Stärkung der Grundpflichten	307
a) Funktionale Unvermeidbarkeit	307
b) Unionsrechtliche Gebotenheit	308
4. Grenzbereiche	308
5. Prüfung des Regelungsrahmens	309
a) Gewährleistung eines pluralistischen und ausgewogenen Informations- und Interesseneintrags	310
aa) Keine unmittelbare Gewährleistung durch den Regelungsrahmen ..	310
(1) Zugang	310
(2) Besetzungsregeln	311
bb) Ausgleich durch andere Faktoren?	312
(1) Fehlende Gemeinwohlrelevanz der Beratungsgegenstände?	312
(2) Neutralisierung durch die Präsenz öffentlicher Stellen?	313
(3) Kompensation durch ergänzende Mechanismen der Informations- generierung?	314
b) Gewährleistung von Distanz und eines hinreichenden Maßes an materiel- ler Entscheidungshoheit	315
aa) Interessentransparenz	316
bb) Vorhaltung internen Sachverständs	317
cc) Offenlegungs- und Begründungspflichten	318
dd) Nachvollziehbarkeit und Offenlegung von Handlungsoptionen	319
ee) Aufsichts- und Kontrollstruktur zur Distanzsicherung	320
c) Fazit	320
III. Prinzipien der Organordnung	321
1. Bedenken im Lichte der Organordnung	321
2. Institutionelles Gleichgewicht und Organtreue	322
3. Beeinträchtigung der Organstellung von Rat und Parlament?	324
a) Rat	324
b) Parlament	325
aa) Prinzipielle Unbedenklichkeit unter dem Gesichtspunkt des „gestal- tenden“ Parlaments	326
bb) Beeinträchtigung des Parlaments in seiner Kontrollfunktion?	328

cc) Sicherung einer effektiven Kontrolle durch Information	329
dd) Fazit	332
IV. Grundsatz der Offenheit	333
1. Transparenzgewinn der Rechtsetzung durch die Expertengruppen?	333
2. Transparenzbedenken	334
3. Transparenzanforderungen aus dem Gebot der Verfahrenstransparenz	335
4. Sicherstellung einer möglichst offenen Entscheidungsfindung durch die Mechanismen der Regulationsstrukturen	336
a) Vertraulichkeit der Beratungen als Transparenzproblem?	336
b) Verfahrenstransparenz durch Informationsverfügbarkeit	339
aa) Einsetzung, Auswahl und Zusammensetzung	339
bb) Tätigkeit	341
(1) Veröffentlichung von relevanten Dokumenten	341
(a) Zurückhaltung nach Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001	341
(b) Zurückhaltung nach Art. 4 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1049/2001	343
(c) Fazit	345
(2) Veröffentlichung von Minderheitenvoten	345
(3) Keine Offenlegung individueller Positionen in den Sitzungsberichten	345
cc) Umgang mit den Ergebnissen der Beratung	346
5. Fazit	347
V. Demokratieprinzip	347
1. Demokratische Gleichheit	349
a) Art. 9 S. 1 EUV	349
b) Konkretisierung im Hinblick auf die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung: Gleichheit in der Möglichkeit	350
c) Sicherstellung von Chancengleichheit durch den Regelungsrahmen	351
aa) Begrenztheit des Zugangs und Selektionsbedarf	351
bb) Regelung des Auswahlverfahrens und der Besetzungskriterien	352
cc) Fazit	354
2. Demokratische Legitimation der Rechtsakte	355
a) Legitimationsbedürftigkeit der Expertengruppenberatung	356
aa) Dezionistisches Modell	357
bb) Pragmatisches Modell	359
cc) Entscheidungsvorbereitende Mitwirkung als originärer Anknüpfungspunkt von Legitimationsüberlegungen	362
b) Legitimatorische Relevanz der Mitwirkung an der Entscheidungsfindung	364
aa) Grundsätzliches zum Legitimationskonzept europäischer Rechtsetzung	364
bb) Repräsentativ-demokratische Legitimationsstrukturen	365

(1) Legitimationsleistung für die Sekundärrechtsetzung	366
(a) Allgemeine Schwächen	367
(aa) Unionaler Legitimationsstrang	367
(bb) Nationaler Legitimationsstrang	369
(b) Besondere Herausforderung des repräsentativen Legitimationskonzepts: die Gestaltungsmacht der Kommission in der Rechtsetzung	371
(2) Legitimationsleistung für die Tertiärrechtsetzung der Kommission	372
(3) Fazit	374
cc) Ergänzende Legitimationsstrukturen	375
(1) Transparenz und effektivierete Verantwortlichkeit	376
(2) Legitimation durch Partizipation und Assoziation	379
(a) Beteiligung interessierter und betroffener Bürger als Verwirklichungsform von Demokratie	379
(b) Legitimationsleistung der Expertengruppenberatung als Partizipationsmechanismus?	383
(3) Legitimation durch Deliberation	383
(a) Voraussetzungen und Problemlagen der Theorien deliberativer Demokratie	383
(b) Expertengruppenberatung als deliberatives Legitimationsverfahren?	385
(4) Output-Legitimität	388
(a) Zur Leistungsdimension von Herrschaft als Legitimitätsfaktor	388
(b) Legitimitätsstiftende Ergebnisorientierung der Entscheidungsstrukturen in der Rechtsetzung durch die Expertengruppenberatung?	391
c) Fazit	393

5. Kapitel

Einbindung der Expertengruppenberatung in die unionsrechtliche Ordnung der Rechtsetzung – Zur Rolle des Rechts 395

A. Rechtlicher Strukturierungsauftrag	395
I. Keine rechtswidrigen Abweichungen als Rechtsgrund	397
II. Die Gemeinwohlverantwortung der Kommission und der primärrechtliche Auftrag zu kooperativer Normgenese als Rechtsgrund	397
1. Gefährdungspotential der Öffnung in der Entscheidungsfindung: Sicherung der Gemeinwohlverträglichkeit der Beratung	398

2. Leistungspotential der Öffnung in der Entscheidungsfindung: Sicherung der Gemeinwohlzutraglichkeit der Beratung	399
3. Fazit	400
B. Umsetzung des Regulierungsauftrags durch den Regelungsrahmen der Expertengruppen	401
I. Zusammenfassende Bewertung der geltenden Regelungsstruktur anhand von Kernforderungen	402
1. Unabhängigkeit und Distanz	403
2. Transparenz	403
3. Pluralität und Ausgewogenheit	404
4. Aufsicht und Kontrolle	405
5. Fazit	405
II. Optionen für weitere Sicherungselemente	407
1. Allgemeine Überlegungen	407
2. Regelungsform	409
a) Zu den Vorteilen und Nachteilen einer Regelung durch den Gesetzgeber	410
b) Zu Notwendigkeit und Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung	411
c) Fazit	414
3. Regelungsinhalt	415
a) Pluralität und Ausgewogenheit	415
aa) Gruppenspezifisches Ausgewogenheitskonzept	415
bb) Erweiterung der Regelung über Sondervergütungen	418
cc) Ausgleich unausgewogener Besetzung im Verfahren	418
dd) Beschwerdemechanismus	418
b) Transparenz	419
aa) Öffentlichkeit der Beratungen als Regel	419
bb) Wiedergabe individueller Positionen im Sitzungsprotokoll	419
cc) Begründung und Dokumentation im Vorschlag bzw. Rechtsakt („legislative footprints“)	420
c) Unabhängigkeit	420
d) Distanz, Aufsicht und Kontrolle	421
aa) Begründungs- und Erläuterungspflichten	421
bb) Binnenadministrative Aufsichts- und Verantwortlichkeitsstrukturen	422
(1) Festlegung einheitlicher dezentraler Verantwortlichkeiten	422
(2) Stärkung des Generalsekretariats in der zentralen Verwaltung ...	423
(3) Zuständigkeitsregeln für wichtige Entscheidungen	423
cc) Parlamentarische Aufsichts- und Verantwortlichkeitsstrukturen	424
(1) Jährliche Berichtspflicht	424
(2) Erweiterung der Möglichkeit zur Sitzungsteilnahme	424

Zusammenfassung der Ergebnisse	426
I. Die Expertengruppen als Untersuchungsgegenstand	426
II. Rechtliche Ergebnisse	428
Literaturverzeichnis	432
Sachverzeichnis	461

Einleitung

I. Anlass der Untersuchung und Forschungsbedarf

„Das europäische Rechtsetzungsverfahren ist insgesamt durch die Initiative der Kommission, durch ihr ‚Vorschlagsmonopol‘ und ihre Experten geprägt.“¹ Diese treffende Beschreibung vorangestellt, hat die Europäische Kommission gleichwohl in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Institutionen der Europäischen Union eine eher stiefmütterliche Behandlung erfahren.² „Die Frage, wie diese wirklich arbeitet, also wie sie wirklich funktioniert, was dieser Apparat von etwas über 33.000 Leuten tatsächlich tut, ist seltsam unerforscht.“³ Auch die Rolle, die der Kommission in der europäischen Rechtsetzung durch die europäischen Verträge zugewiesen ist, ist abgesehen von der Feststellung, dass ihre Befugnisse der Kommission maßgeblichen Einfluss auf die Ausrichtung und Gestaltung der unionalen Rechtsetzung verschaffen,⁴ kaum Gegenstand einer näheren Betrachtung gewesen.⁵ In der öffentlichen Diskussion in Politik, Medien und der Bevölkerung findet die Kommission hingegen größere Beachtung, überwiegend jedoch in negativer Hinsicht. Die Kommission ist Gegenstand zahlreicher Vorurteile und Bedenken gegen die Europäische Union. Sie wird für viele politisch unbeliebte Entscheidungsinhalte (Stichworte: Gurken und Glühlampen) verantwortlich gemacht, jüngst in erster Linie fehlender Handlungsfähigkeit bzw. eines entsprechenden Willens in den großen politischen Themen bezichtigt.⁶ Es ist die Kommission, der der seit Jahren eher zu- als abnehmende Vertrauensverlust der

¹ *Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, S. 437.

² Zu nennen sind jedoch aus der deutschsprachigen Literatur insbesondere *Sabathill/Dietz/Joos/Keßler* (Hrsg.), Das Räderwerk der Europäischen Kommission; *Fischer/Karass/Kröger* (Hrsg.), Die Europäische Kommission und die Zukunft der EU; *Wonka*, Die Europäische Kommission; *Braukmann*, Die EU-Kommissare; *Göttlinger*, Auskunftsrechte der Kommission im Recht der EU; *Topan*, Der Entscheidungsprozess in der Europäischen Kommission; *Seibold*, Die Kontrolle der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament.

³ So der ehemalige stellvertretende Kommissionspräsident und Kommissionsmitglied *Verheugen*, in: *Knauff/Oppelland* (Hrsg.), Die Europäische Kommission zwischen Technokratie und Politisierung, S. 23 ff. (23).

⁴ Statt aller *Gellermann*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293 AEUV Rn. 3.

⁵ Siehe aber *von Buttlar*, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission sowie mittelbar einige Schriften zur abgeleiteten Rechtsetzung, insbesondere *Gaitzsch*, Tertiärnormsetzung; *Haselmann*, Delegation und Durchführung; *Ilgner*, Die Durchführung der Rechtsakte des europäischen Gesetzgebers durch die Europäische Kommission; *Kollmeyer*, Delegierte Rechtsetzung in der EU.

⁶ Exemplarisch http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-07/wolfgang-schaeuble-bundesfinanzminister-eu-kommission-mehr-effizienz-sowiehttp://www.deutschlandfunk.de/schaeuble-kritisiert-die-eu-kommission-so-zuechtet-man.1818.de.html?dram:article_id=358697 [05.11.2016].

Bürger in die europäische Politik und die Institutionen im Besonderen angelastet wird. Die Kommission steht für viele nicht (nur) für eine Einrichtung, die als unabhängiges „Zentrum Europas“ das gemeinsame europäische Interesse wahrt und fördert, sondern auch als Sinnbild eines bürgerfernen Europaapparates, in dem in intransparenten Entscheidungsstrukturen Technokraten lobbyistisch beeinflusst politische Gestaltungsmacht ausüben.

Dieser Befund gibt Anlass, über das Zustandekommen europäischer Entscheidungen, die der Kommission dabei zugewiesene Rolle und die tatsächliche Funktionsweise der entscheidungsfindenden Prozesse innerhalb der Kommission nachzudenken. Es drängt sich die Frage auf, ob die Art und Weise des Zustandekommens europäischer Rechtsakte, in welchen europäische Hoheitsgewalt am sichtbarsten und spürbarsten ist, ein tragfähiges Fundament für das Vertrauen in die Richtigkeit der Entscheidungsinhalte darstellt.

Einen wesentlichen Beitrag am Zustandekommen von Regelungsinhalten in den hochkomplexen Strukturen der Kommission leistet ein weitgehend unbekanntes und lange Zeit fast unsichtbares System von circa 1000 sog. Expertengruppen. Die Kommission wurde von Jean Monnet einst selbst als schlanker Expertenstab ins Leben gerufen. Nicht Politiker, sondern „a small group of highly-skilled dedicated people independent from national governments“⁷ sollte den Integrationsprozess anleiten. Mit der fortschreitenden Integration haben die Aufgaben der Kommission an Umfang und Komplexität gewonnen, die Behörde ist gewachsen und politischer geworden.⁸ Diese Entwicklung begleitend haben sich die Expertengruppen in Gestalt eines unterstützenden Beratungssystems als Schatten der Kommission etabliert. Die Expertengruppen sind – obgleich nicht in die institutionelle Struktur der Verträge eingebunden – in tatsächlicher Hinsicht zu einem festen, funktionsnotwendigen Bestandteil der Kommissionsstrukturen herangewachsen, der aus den Prozessen der europäischen Rechtsetzung bei näherer Betrachtung kaum mehr hinwegzudenken ist. Auch verbirgt sich hinter den Expertengruppen seit langem mehr als eine technokratische Einrichtung. In den Gruppen entwickeln Sachverständige aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft sowie mitgliedstaatlichen Behörden Rechtsetzungsvorschläge für die Kommission, bereiten delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte vor oder beraten und koordinieren die Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern allgemein. Expertengruppen verbinden Expertise und Partizipation in vielen Fällen miteinander. Die Beratung der Kommission durch Expertengruppen wird seit 2005 von einer übergreifenden Regelung (sog. Horizontale Bestimmungen) rahmenhaft geordnet und durch weitere Regelungsstrukturen ergänzend reguliert. Das Europäische Par-

⁷ Radaelli, *Technocracy in the EU*, S. 33.

⁸ Zur Politisierung der Kommission siehe nur die Beiträge in *Knauff/Oppelland* (Hrsg.), *Die Europäische Kommission zwischen Technokratie und Politisierung*; funktional *Hartlapp*, in: *Bauer/Trondal* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, S. 145 ff.

lament und die Europäische Bürgerbeauftragte setzen sich in einer langjährigen Auseinandersetzung mit der Kommission für eine bessere rechtliche Einhegung ein, die auch nach der jüngsten Reform der genannten Regelung der Expertengruppen im Jahr 2016 anzudauern scheint.

Die wissenschaftliche Analyse der europäischen Rechtsetzung, insbesondere der entsprechenden Rolle der Kommission, erscheint ohne eine Auseinandersetzung mit den Expertengruppen unvollständig, ja wirklichkeitsfern. Trotz ihrer zahlenmäßigen Präsenz hat die Wissenschaft dem Zusammenwirken der Kommission mit Expertengruppen lange Zeit jedoch kaum Aufmerksamkeit gewidmet. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die empirische Beobachtung der Gruppen bis zur Jahrtausendwende dadurch erheblich erschwert war, dass die Kommission keine Daten zu den Gruppen und deren Nutzung in ihren Entscheidungsfindungsprozessen sammelte und veröffentlichte. In Folge zunehmender Öffnung und Strukturierung des Systems durch die Kommission haben die Expertengruppen in politik- und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen jüngst jedoch verstärkt Beachtung gefunden.⁹ Die Analysen dieser Disziplinen stellen nun wichtige

⁹ Ein ausführlicher Bericht für die schwedische Regierung untersucht erstmals, welche Arten von Expertengruppen die Kommission einsetzt, wie sie diese kontrolliert und warum sie diese nutzt: *Larsson, The World of Expert Groups*. Ebenfalls eine vertiefte Untersuchung unternimmt jüngst die Monographie von *Metz, The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process*. Mehrere Schriften behandeln die Expertengruppen über kleinere Fallstudien bzw. als Teil eines breiteren Forschungsprojekts: *Hartlapp/Metz/Rauh, Which policy for Europe? Power and conflict inside the European Commission*, S. 209 ff.; *Classen, Interessenvertretung in der EU*, S. 170 ff.; *Hustedt/Wonka/Blauberger/Töller/Reiter* (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen in der EU*, S. 68 ff.; *Kohler-Koch/Quitkat, Die Entzauberung partizipativer Demokratie*, S. 98 ff.; *Huster, Europapolitik aus dem Ausschuss*, passim; *Christiansen/Larsson, The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, S. 64 ff.; *van Schendelen, EU Committees as Influential Policy Makers*, passim. Einige Aufsätze beschäftigen sich allgemein mit der Rolle der Expertengruppen und gehen den Gründen für deren Einsatz durch die Kommission nach – *Metz, Policy and Society*, 32 (2013), 267; *Robert, Politique européenne* 32 (2010), 7; *Gornitzal/Sverdrup, West European Politics*, 31 (2008), 725 ff.; *Broscheid/Coen, Business Interest Representation and European Commission Fora: A Game Theoretic Investigation*, 02/7 MPIfG Working Paper; *dies., Journal of European Public Policy* 14 (2007), 346 –, beschreiben, wie die Gruppen und andere Ausschüsse in der Praxis arbeiten – *van Schendelen, Journal of Legislative Studies* 8 (2002), 27 – untersuchen den Zugang zu den Gruppen – *Rasmussen/Gross, European Political Science Review* 7 (2015), 343; *Gornitzal/Sverdrup, West European Politics*, 34 (2011), 48; *Robert, French Politics* 8 (2010), 248 – sowie deren Zusammensetzung – *Gornitzka/Sverdrup, Politics and Governance, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions*, 3 (2015), 151; *Chalmers, West European Politics* 37 (2014), 976; *Schwartzkopff, A Primer on the European Commission's Expert Group System*; *Mahoney, European Union Politics* 5 (2004), 441 – und Funktionen – *van Ballaert, Politics and Governance, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions*, 3 (2015), S. 139 ff.; *Holst/Tornblad, Politics and Governance* 3 (2015), 166; *Metz, ZPB* 1/2013, 15; *Hartlapp/Metz, Expertise in transnationalen Verwaltungen: das Beispiel der Europäischen Kommission*, dms Sonderheft 1/2013, 183, beleuchten den Umgang der Kommission mit externer Kritik am System der Expertengruppen – *Moodie, West European Politics* 39 (2016), 229 – sowie die politische Rhetorik der Kommission im Hinblick auf eine Demokratisierung von Expertise mit Hilfe der Expertengruppen – *Moodie/Holst, For the sake of democracy? The European Commission's justifications*