

# Inhaltsverzeichnis

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

## *I. Kapitel*

<b>Grundlegung: Gestaltungsmacht und Informationsbedarf der Kommission in der europäischen Rechtsetzung</b>	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 Kom- mission . . . . .	53
I. Ausübung des Initiativrechts . . . . .	54
1. Die Phase der Rechtsetzungsplanung: Agenda Setting und Informations- samm lung . . . . .	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*

<b>Die Expertengruppen der Europäischen Kommission</b>	<b>86</b>
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 Kontrolldichte .....	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.	Depolitisierte 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 Gemeinwohrelevanz 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 Regelungsstrukturen .....	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 effektivierte 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>B. Umsetzung des Regulierungsauftrags durch den Regelungsrahmen der Expertengruppen</b>	<b>401</b>
<b>I. Zusammenfassende Bewertung der geltenden Regelungsstruktur anhand von Kernforderungen .....</b>	<b>402</b>
1. Unabhängigkeit und Distanz .....	403
2. Transparenz .....	403
3. Pluralität und Ausgewogenheit .....	404
4. Aufsicht und Kontrolle .....	405
5. Fazit .....	405
<b>II. Optionen für weitere Sicherungselemente .....</b>	<b>407</b>
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
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>432</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>461</b>