



Hatem Elliesie

Kompetenzverteilung im institutionellen Dreieck der EU

Gesetzgebungsverfahren
dargestellt im diachronen Kontext



PETER LANG

C. Einleitung

Wirft man einen ersten Blick darauf, wie Recht in der EG entsteht, stellt man fest, dass man sich von nationalstaatlichen Gesetzgebungsschemata und Mustern lösen muss.¹ Das von den Gründungsverträgen² geschaffene sekundäre Gemeinschaftsrecht fließt „aus einer autonomen Rechtsquelle“³ und ist von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten grundsätzlich unabhängig.⁴

Der Begriff Gesetzgebung lässt sich grundsätzlich definieren als die von einer Autorität vorgenommene allgemein verbindliche Festlegung von Rechtsnormen. Obwohl das primäre Unionsrecht den Gesetzesbegriff nicht verankert hat, verwenden Theorie und Praxis zunehmend den Begriff „Europäisches Gesetz“ bzw. „Gemeinschaftsgesetz“. In rechtstheoretischer Hinsicht spielt dabei hauptsächlich der materielle Gesetzesbegriff eine Rolle, der zumindest seit der Französischen Revolution definiert wird als eine hoheitliche Anordnung, die für eine unbestimmte Anzahl von Personen allgemeine Regeln enthält und daher abstrakt genereller Natur ist. Danach ist Gesetz jede allgemein verbindliche Rechtsnorm. Seit der Einführung des sog. Mitentscheidungsverfahrens⁵ halten ferner einige Autoren den formellen Gesetzesbegriff für einschlägig. Diese, die formelle Seite des Gesetzesbegriffs behandelnde Auffassung ist insoweit rechtstheoretisch gerechtfertigt, als das Parlament im Mitentscheidungsverfahren eine dem Rat nahezu ebenbürtige Stellung einnimmt. Wegen der Eigenheiten der Europäischen Union sind die nationalen Begrifflichkeiten zum Gesetz allerdings nicht vollends übertragbar.⁶ Im Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004 wird das Europäische Gesetz schließlich so-

1 *Callies / Blanke* [Hrsg.] – Kluth: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta: Kommentar, 3. Auflage, München 2007, Art. 250 EGV Rn.1; *von Danwitz*, Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa, JZ, Tübingen 2006, Heft 1, S. 1, 2; *Axmann*, Genese Europäischer Rechtsetzungsverfahren, Frankfurt am Main 2001, S. 13; ähnlich auch *Vogt*, Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Tübingen 2005, S. 8f.; *Hirsch Ballin / Senden*, Co-Actorship in the Development of European Law-Making, Den Haag 2005, S. 10 und 11.

2 Die EG beruht auf den Verträgen über die Gründung der EGKS vom 18. April 1951 (siehe BGBl. II, Bonn 1952, S. 447ff., sowie der Gründung der EWG und der EAG vom 25. März 1957 (siehe BGBl. II, Bonn 1957, S. 766ff. und S. 1014ff.)). Dieses von den Mitgliedstaaten vereinbarte, zwischenzeitlich ergänzte und geänderte Vertragsrecht – nebst den ihm beigefügten Anlagen und Protokollen (vgl. Art. 84 EGKS, Art. 239 EWGV, Art. 207 EAGV) – wird als primäres Gemeinschaftsrecht (Primärrecht) bezeichnet.

3 EuGHE 1964, RS 6/64 (*Flaminio Costa gegen E.N.E.L.*), Slg. 1964, S. 1251, 1270; BVerfGE 22, S. 293, 296.

4 EuGHE 1963, RS 26/62 (*N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung*), Slg. 1963, S. 1, 25.

5 Vgl. dazu Seite 76ff.

6 Vgl. *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, Heidelberg 2006, S. 168f. (§ 9 Rn. 2).

wohl formell als auch materiell definiert. Die konkrete Bezeichnung „Gesetzgebungsverfahren“ hat letztlich auch Eingang den Vertrag von Lissabon genommen.⁷

Bevor man demgemäß bei einer Schilderung des Gesetzgebungsverfahrens⁸ auf die maßgeblich historisch bedingten Entwicklungsstufen von den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft bis zu den gegenwärtigen Entwicklungen eingeht, bedarf es allerdings der Klärung originärer, für die symptomatische Darstellung relevanter zuständigkeitsrechtlicher Grundlagen und Begrifflichkeiten.

Zu beachten ist ferner, dass, anders als im nationalen Verfassungsrecht,⁹ das eigentliche Legislativorgan keineswegs das Parlament¹⁰ ist, sondern in der Regel der Rat¹¹ auf Initiative der Kommission. Um die Interdependenz der Kommission, des Rates und des Parlaments nachvollziehbar wiedergeben zu können, ist es demgemäß erforderlich zunächst eine vorangestellte prägnante Einleitung in die Konzeption des genuin institutionellen Gefüges auf europäischer Ebene darzustellen. Auf die Rolle und Bedeutung des Parlaments in veränderten Beteiligungsformen innerhalb des institutionellen Gefüges wird dann in den jeweils relevanten Entwicklungsstufen des Gesetzgebungsverfahrens im systematischen Kontext genauer eingegangen. Diese Vorgehensweise ermöglicht es zum einen Unterschiede zum nationalen Verfassungsrecht aufzuzeigen und zum anderen die Spezifika dieses sog. institutionellen Dreiecks zu verdeutlichen.

7 Vgl. **zur Begriffsbestimmung** weiterführend Seite 33f. *Nota bene*: Mit der durchgängigen Verwendung von „Gesetzgebungsverfahren“ in dieser Arbeit soll nicht rückwirkend ein neuer Terminus kreiert werden, sondern viel eher der neusten Entwicklung Rechnung getragen werden.

8 Zur Übertragbarkeit des Begriffs der „Gesetzgebung“ auf den Rechtssetzungsprozess der Europäischen Gemeinschaften siehe ausführlich *Grams*, Zur Gesetzgebung der Europäischen Union: Eine vergleichende Strukturanalyse aus staatsorganisatorischer Sicht, Berlin 1998, S. 73ff. Vgl. auch Art. 207 Abs. 3 EGV n.F., worin der Rat als „Gesetzgeber“ bezeichnet wird.

9 Vgl. bspw. Art. 76 Abs. 1 GG als die entsprechende, in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland relevante Regelung zur Gesetzesinitiative des Bundestages.

10 *Nota bene*: Das Europäische Parlament führte in den Verträgen bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (Siehe ABl. L 169/4, Luxemburg 29.6. 1987; BGBl. II, Bonn 1986, S. 1104f.) die Bezeichnung „Versammlung“. Diese bezeichnete sich selbst aber bereits seit 1959 als „Parlament“, was offensichtlich sein Selbstverständnis widerspiegelt. Soweit nicht anders bezeichnet, wurde es daher in dieser Arbeit mit der in der Literatur gängigen Gepflogenheit gehalten, auch bereits vor der Änderung des Rechtsterminus in den Verträgen vom „Parlament“ zu sprechen.

11 In der Folge wird der Rat der Europäischen Union – zur besseren Unterscheidung von dem aus den Staats- und Regierungschefs gebildeten Europäischen Rat – dem Terminus des EGV folgend durchgängig als Rat bezeichnet.