



Hatem Elliesie

Kompetenzverteilung im institutionellen Dreieck der EU

Gesetzgebungsverfahren
dargestellt im diachronen Kontext



PETER LANG

A. Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
B. Abkürzungsverzeichnis	17
C. Einleitung	23
D. Einführung in die Thematik	25
I. Grundlagen zur Gesetzgebung auf europäischer Ebene	25
1. Das der Verbandskompetenz zugrunde liegende Prinzip	25
2. Besonderheiten im Rahmen der begrenzten Verbandskompetenz	26
3. Organkompetenz und Begriffsbestimmungen	27
3.1 Die dem Enumerationsprinzip inhärente Organkompetenz	27
3.2 Materiell-rechtlicher Gegenstand der Abhandlung	28
3.2.1 <i>Verordnungen (Allgemeine Entscheidung der EGKS)</i>	28
3.2.2 <i>Richtlinien (Empfehlungen der EGKS)</i>	29
3.2.3 <i>Entscheidung (Individuelle Entscheidung der EGKS)</i>	32
3.2.4 <i>Empfehlungen und Stellungnahmen</i>	33
3.3 Grundlegendes zum „Gesetzgebungsverfahren“	33
3.3.1 <i>Begriffsbestimmung</i>	33
3.3.2 <i>Modi Procendi</i>	34
II. Konzeption des genuinen institutionellen Gefüges der EG	37
1. Die selbstständigen Organe nach den Gründungsverträgen	37
2. Wesenseigener Typus des Parlaments im historischen Abriss	38
3. Die grundsätzliche institutionelle Konzeption im Gesetzgebungsverfahren	38
E. Entwicklungsstufen der Gesetzgebungsverfahren	41
I. Die Anfänge der Europäischen Gemeinschaft	41
1. Zum Initiativrecht des Parlaments	41
2. Das Verfahren der Anhörung	42
2.1 Ausweitung und Fortentwicklung des Anhörungsverfahrens	43
2.1.1 <i>Ausweitung des Verfahrens</i>	43
2.1.1.1 <i>„A-Listen“ und das schriftliche Verfahren</i>	43
2.1.1.2 <i>„B-Listen“ - das mündliche Verfahren</i>	44
2.1.1.3 <i>Zwischenbilanz</i>	44
2.1.2 <i>Fortentwicklung des Verfahrens</i>	44
2.1.2.1 <i>Zusicherungen an das Parlament</i>	44
2.1.2.1.1 <i>...betreffend der Nichtberücksichtigung</i>	44
2.1.2.1.2 <i>...betreffend der Abweichungen</i>	44

2.1.2.1.3 Zwischenbilanz	44
2.1.2.2 Der Rat: Der Luxemburger Kompromiss	45
2.1.2.2.1 Inhalt	45
2.1.2.2.2 Rechtliche Bewertung	45
2.1.2.2.3 Konsequenz	45
2.2 Zwei Arten der (unverbindlichen) Anhörung des Parlaments	46
2.2.1 Ausgangspunkt: Selbstverpflichtung der Kommission	46
2.2.2 Die Anhörungen bei nachträglicher wesentlicher Umgestaltung	47
2.2.2.1 Übereinstimmung im Grundsatz	47
2.2.2.2 Uneinigkeit in der Anwendung	47
3. Das Konzertierungsverfahren	48
3.1 Die inhaltliche Ausgestaltung des Verfahrens	49
3.1.1 Die formelle Konzeption des Verfahrens	49
3.1.1.1 Konzeptioneller Grundsatz	49
3.1.1.2 Wesentlicher Ablauf	49
3.1.1.2.1 Einleitung des Verfahrens	49
3.1.1.2.2 Ablauf der Konzertierung im Ausschuss	50
3.1.1.2.2.1 Zusammensetzung	50
3.1.1.2.2.1.1 Ursprüngliche Auffassung des Parlaments zur Ratsbeteiligung	50
3.1.1.2.2.1.2 Erwiderung des Rates auf diese Auffassung zur Ratsbeteiligung	51
3.1.1.2.2.1.3 Zusammensetzung des Parlaments im Ausschuss	51
3.1.1.2.2.2 Aufgabe	51
3.1.1.2.2.2.1 Das Parlament und der Rat: Aufgabenverständnis	51
3.1.1.2.2.2.2 Die Funktion der Kommission: Zwischen Parlament und Rat	52
3.1.1.2.3 Dauer des Verfahrens	52
3.1.1.2.4 Beendigung des Verfahrens	53
3.1.1.2.4.1 ...durch „hinreichende Annäherung“	53
3.1.1.2.4.2 ...und die Bindungswirkung	53
3.1.1.2.4.2.1 qua Rechtsquelle	53
3.1.1.2.4.2.2 qua „constitutional convention“	53
3.1.1.2.4.2.3 qua Selbstbindung der Organe	54
3.1.2 Die materiellen Kriterien des Verfahrenszugs	55
3.1.2.1 Das Merkmal der „allgemeinen Tragweite“	56
3.1.2.2 Das Merkmal der „ins Gewicht fallenden finanziellen Auswirkungen“	56
3.1.2.3 Die Bedingung „nicht schon aufgrund früherer Rechtsakte geboten“ zu sein	57
3.1.2.3.1 Kritik des Parlaments	57

Inhaltsverzeichnis	11
3.1.2.3.2 <i>Stellungnahme</i>	58
3.2 Fazit: Ein Fortschritt für die Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren	58
II. Die Einheitliche Europäische Akte:	
Eine neue Rolle für das Parlament in der Gesetzgebung	61
1. Bedürfnis struktureller Weiterentwicklung europäischer Gesetzgebung:	
Das Verfahren der Zusammenarbeit	61
1.1 Einbringung eines Vorschlags durch die Kommission	61
1.1.1 <i>Anvisiertes Ziel und beabsichtigter Zweck</i>	62
1.1.2 <i>Motivierende Erläuterung der Kommission</i>	62
1.2 Der Rat: Einigung auf Reform und ein neues Verfahren	62
1.2.1 <i>Inhaltliche Konzeption des neuen Verfahrens</i>	63
1.2.1.1 <i>Vorschlag, Anhörung und gemeinsamer Standpunkt</i>	63
1.2.1.2 <i>Zuleitung des gemeinsamen Standpunktes an das Parlament</i>	63
1.2.1.2.1 <i>Variante 1: Billigung des Standpunktes</i>	63
1.2.1.2.2 <i>Variante 2: Änderung oder Ablehnung</i>	63
1.2.1.2.2.1 <i>...für den Fall der Änderung</i>	63
1.2.1.2.2.1.1 <i>Alternative 1:</i>	
<i>Ratsbeschluss des überprüften Vorschlags</i>	63
1.2.1.2.2.1.2 <i>Alternative 2:</i>	
<i>Erneute Änderung des Vorschlages durch den Rat</i>	63
1.2.1.2.2.2 <i>...für den Fall der Ablehnung</i>	64
1.2.1.3 <i>Nachträgliche Änderung durch die Kommission</i>	64
1.2.2 <i>Konzeptionelle Ansichten in den Verhandlungen</i>	64
1.2.2.1 <i>Stärkere Rolle des Parlaments (u.a. nach italienischem Verständnis)</i>	64
1.2.2.2 <i>Schwächere Rolle des Parlaments (u.a. nach dänischem Verständnis)</i>	64
1.2.2.3 <i>Die zweite Lesung im Rat</i>	64
1.2.2.3.1 <i>Der Meinungsstand</i>	64
1.2.2.3.2 <i>Der Delors-Kompromiss-Vorschlag</i>	65
1.3 Aussprache im Parlament	65
1.4 Forderungen des Parlaments	65
1.4.1 <i>Anwendungsbereich und Abstimmung nach zweiter Lesung</i>	65
1.4.2 <i>Fristsetzung und Regelung bei Nichtbeschluss des Rates</i>	65
1.5 Resonanz des Rates (der Außenminister)	65
1.5.1 <i>Ablehnung der Forderungen des Parlaments</i>	65
1.5.2 <i>Einigung über Abstimmungsmodus bei Änderungen</i>	66
1.5.3 <i>Übereinkunft Fristsetzungen zu verlängern</i>	66
2. Das Novum:	
Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit	66
2.1 Erster Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens	66
2.2 Zweiter Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens	66
2.2.1 <i>Möglichkeit 1: Billigung des gemeinsamen Standpunktes</i>	67
2.2.2 <i>Möglichkeit 2: Änderung des gemeinsamen Standpunktes</i>	67

2.2.3 Möglichkeit 3: Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts	68
3. Bedürfnis struktureller Weiterentwicklung europäischer „Gesetzgebung“:	
Das Zustimmungsverfahren	69
3.1 Einbringung eines weiteren Vorschlags durch die Kommission	69
3.1.1 Anvisiertes Ziel und beabsichtigter Zweck	69
3.1.2 Inhaltliche Konzeption des neuen Verfahrens	69
3.2 Gesetzestechischer Unterschied zum Verfahren der Zusammenarbeit	70
4. Ein (weiteres) Zwischenfazit: Entwicklungsstand der Gesetzgebung	70
4.1 Zurückdrängung des Anhörungsverfahrens	70
4.2 Stagnation bezüglich des Konzertierungsverfahrens	70
4.3 Entwicklung hinsichtlich des Zusammenarbeitsverfahrens	71
4.4 Anmerkungen zum Verfahren der Zustimmung	72

III. Fortschreitende Entwicklungsstufen:

Von Maastricht nach Amsterdam 75

1. Drang stärkerer Partizipation des demokratisch-legitimierten Parlaments in der Gesetzgebung	75
1.1 Entgegnung mit dem Vertrag von Maastricht (EUV)	75
1.1.1 Konkretisierungen „echter“ parlamentarischer Mitentscheidung im Vorfeld des EUV	75
1.1.1.1 Antrieb durch den Luxemburger Vorsitz	75
1.1.1.2 Motivation gemeinschaftlicher Weiterentwicklung	76
1.1.1.3 Feststellung des Rates zum Vertragsentwurf des Vorsitzes	76
1.1.2 Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Maastricht	76
1.1.2.1 Inhaltliche Ausgestaltung	77
1.1.2.1.1 Vorschlag, Anhörung und gemeinsamer Standpunkt	77
1.1.2.1.2 Zuleitung des gemeinsamen Standpunktes an das Parlament	77
1.1.2.1.2.1 Variante 1: Billigung des Standpunktes	77
1.1.2.1.2.2 Variante 2: Änderung des Standpunktes	77
1.1.2.1.2.2.1 Alternative 1: Ratsbilligung des Änderungsvorschlags	78
1.1.2.1.2.2.2 Alternative 2: Rat billigt den Änderungsvorschlag nicht	78
1.1.2.1.2.2.2.1 Vermittlungsausschuss billigt gemeinsamen Entwurf	78
1.1.2.1.2.2.2.2 Vermittlungsausschuss billigt gemeinsamen Entwurf nicht	79
1.1.2.1.2.3 Variante 3: Ablehnung des Standpunktes	79
1.1.2.1.2.3.1 Verfahren der ersten „kleinen“ Vermittlung	79
1.1.2.1.2.3.2 Einberufung des Vermittlungsausschusses	79
1.1.2.2 Anwendungsbereich	80
1.2 Weitere Bemühungen durch den Amsterdamer Vertrag.	74
1.2.1 Beginn erneuter Reflexion vor dem Amsterdamer Vertrag	81
1.2.1.1 Bericht des Rats	81
1.2.1.2 Berichte der Kommission	81
1.2.1.3 Erste Anregungen des Parlaments	82

Inhaltsverzeichnis	13
1.2.1.3.1 Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens	82
1.2.1.3.2 Stärkere Partizipation der Kommission im Vermittlungsverfahren	83
1.2.1.3.3 Abschaffung der eigenmächtigen Verfahrensfortführung des Rates	83
1.2.1.3.4 Harmonisierung von Abstimmungsmodalitäten	83
1.2.1.4 Anregungen der Reflexionsgruppe	83
1.2.1.5 Zusammenfassung: Wesentliche Eckpfeiler der Reflexion	84
1.2.2 Der Vertrag von Amsterdam:	
Modifikation des Verfahrens der Mitentscheidung	84
1.2.2.1 Ausweitung des Anwendungsbereichs	85
1.2.2.2 Änderungen im Verfahrensablauf	85
1.2.2.2.1 Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens	85
1.2.2.2.2 Verfahrensvereinfachende Veränderungen der Vermittlungsphase(n)	86
1.2.2.2.3 Abschaffung der „eigenmächtigen“ Verfahrensfortführung des Rates	87
1.2.2.2.4 Strikte Einhaltung der 6 Wochen-Fristen im Vermittlungsverfahren	87
2. Resümee: Entwicklungsstand der Gesetzgebungsverfahren und die Rolle des Parlaments	88
2.1 (Offizieller) „Initiativantrag“ des Parlaments	89
2.2 Weitere Verringerung des Anhörungsverfahrens	89
2.2.1 Seit dem Maastrichter Vertrag	89
2.2.2 Seit dem Amsterdamer Vertrag	89
2.3 Entwicklung hinsichtlich des Zusammenarbeitsverfahrens	90
2.3.1 Der Maastrichter Vertrag: Eine Anwendungsausweitung	90
2.3.2 Der Amsterdamer Vertrag: Eine Anwendungseinschränkung	91
2.3.3 Bewertung und Ausblick	91
2.4 Entwicklung hinsichtlich des Verfahrens der Mitentscheidung	92
2.4.1 Der Maastrichter Vertrag:	
Höhepunkt an verfahrensrechtlicher Komplexität	92
2.4.2 Der Amsterdamer Vertrag:	
Verfahrensrechtliche Revidierung komplexer Aspekte	92
2.4.3 Bewertung und Ausblick	93
2.5 Entwicklung der Abstimmungsmodalitäten im Rat	96
IV. Der Vertrag von Nizza:	
Weitere für das Gesetzgebungsverfahren relevante Revisionen	99
1. Weiterentwicklung der Abstimmungsmodalitäten im Rat	100
1.1 Systematisch-institutionelle Betrachtungsweise als Grundlage des Reformbedarfs	100
1.2 Die 'demokratisch'-historische Sichtweise: Zunahme der Mehrheitsentscheidungen	100
1.3 Die Reform durch den Vertrag von Nizza:	
Die (neue) qualifizierte Mehrheit	101
1.3.1 ...aufgrund neuer Stimmengewichtung	101

1.3.2 ...aufgrund neuer Abstimmungspraxis	101
2. Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens	102
V. Der „Post-Nizza-Prozess“ und die Gesetzgebung: Quo vadis?	103
1. Status quo nach den Errungenschaften in Nizza	103
1.1 Bewertung der Gesetzgebungsverfahren	103
1.1.1 Das Anhörungsverfahren	103
1.1.2 Das Zusammenarbeitsverfahren	103
1.1.3 Das Mitentscheidungsverfahren	103
1.1.3.1 Änderung der Abstimmungsmodalitäten	103
1.1.3.2 Ausweitung des Anwendungsbereichs	104
1.2 Der bestehende Reformbedarf	105
1.2.1 Der Rat als gesetzgebende Staatenkammer?	106
1.2.1.1 Vorschlag 1: Aufteilung des Rates	106
1.2.1.2 Vorschlag 2: Senatslösung	106
1.2.2 Weitere Verringerung des Legitimationsdefizits im Parlament	107
2. Einberufung des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas	107
2.1 Anlass der Einberufung des Konvents	107
2.2 Maßgeblicher Gegenstand der Diskussionen	108
2.2.1 Leitbild des Rates: Organisation und Funktionsweise?	108
2.2.1.1 Künftiges Leitbild des Rates	108
2.2.1.2 Abstimmungsmodi im Rat	108
2.2.2 Initiativrecht des Parlaments	108
2.2.3 Forderungen des Parlaments	109
2.3 Leitbild des Rates: Organisation und Funktionsweise	109
2.4 Initiativrecht des Parlaments	110
2.5 Errungenschaft: Das Parlament als Gesetzgeber	111
VI. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Innovative Neukonzeption(en)	113
1. Gesetzgebungsakte	114
2. Gesetzgebungsverfahren	114
2.1 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	114
2.1.1 Vorschlagsrecht der Kommission	115
2.1.2 Erste Lesung	115
2.1.2.1 Variante 1: Billigung des Standpunktes des Parlaments	115
2.1.2.2 Variante 2: Nichtbilligung des Standpunktes des Parlaments	115
2.1.3 Zweite Lesung	115
2.1.3.1 Variante 1: Billigung des Standpunktes des Rates (oder Nichtäußerung)	116
2.1.3.2 Variante 2: Ablehnung des Standpunktes des Rates	116
2.1.3.3 Variante 3: Abänderung des Standpunktes des Rates	116

Inhaltsverzeichnis	15
2.1.3.3.1 <i>Alternative 1:</i> <i>Bei ablehnender Stellungnahme der Kommission</i>	116
2.1.3.3.2 <i>Alternative 2:</i> <i>Bei nicht ablehnender Stellungnahme der Kommission</i>	116
2.1.3.3.2.1 <i>Alternative 2:</i> <i>Billigung der Abänderung des Parlaments</i>	116
2.1.3.3.2.2 <i>Alternative 3:</i> <i>Teilweise Billigung der Abänderung des Parlaments</i>	117
2.1.4 <i>Vermittlung</i>	117
2.1.4.1 <i>Variante 1:</i> <i>Vermittlungsausschuss billigt gemeinsamen Entwurf nicht</i>	117
2.1.4.2 <i>Variante 2:</i> <i>Vermittlungsausschuss billigt gemeinsamen Entwurf</i>	117
2.1.5 <i>Dritte Lesung</i>	117
2.2 <i>Besondere Gesetzgebungsverfahren</i>	117
2.2.1 <i>Gesetzgebungsakte des Parlaments</i>	119
2.2.1.1 <i>Artikel III-330 Absatz 2 VVE</i>	119
2.2.1.2 <i>Artikel III-333 Absatz 3 VVE</i>	119
2.2.1.3 <i>Artikel III-335 Absatz 4 VVE</i>	119
2.2.2 <i>Gesetzgebungsakte des Rates</i>	119
2.3 <i>Schlussfolgerung</i>	119
3. <i>Zwischenfazit</i>	120
VII. Der Vertrag von Lissabon (in der Analyse)	123
1. <i>Gesetzgebungsakte</i>	124
2. <i>Gesetzgebungsverfahren</i>	124
3. <i>Kompetenzverteilung im Gesetzgebungsverfahren</i>	126
4. <i>Mitwirkung der nationalen Parlamente und Parlamentskammern</i>	128
4.1 <i>Begriffsbestimmung</i>	128
4.2 <i>Exkurs: Qualifizierung des Deutschen Bundesrates</i>	129
4.3 <i>Kontrollen des Subsidiaritätsprinzips</i>	130
4.3.1 <i>Gelbe-Karte-Verfahren</i>	131
4.3.2 <i>Qualifizierte-gelbe-Karte-Verfahren</i>	131
4.3.3 <i>Zum ursprünglich angedachten rote-Karte-Verfahren</i>	132
4.3.4 <i>Möglichkeit der nachträglichen Subsidiaritätsklage</i>	132
4.4 <i>Verfahren der Mitwirkung</i>	132
4.4.1 <i>Ex ante Subsidiaritätskontrolle</i>	132
4.4.2 <i>Nachträgliche Subsidiaritätsklage</i>	133
4.4.2.1 <i>Zulässigkeit</i>	133
4.4.2.1 <i>Begründetheit</i>	135
4.5 <i>Kritische Würdigung</i>	135
5. <i>Gesetzesdelegation</i>	138
F. Fazit	143

G. Stichwortverzeichnis	147
H. Entscheidungsregister	153
I. Abbildungsverzeichnis	155
J. Literaturverzeichnis	157