



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 Verordnungen (<i>Allgemeine Entscheidung der EGKS</i>)	28
3.2.2 Richtlinien (<i>Empfehlungen der EGKS</i>)	29
3.2.3 Entscheidung (<i>Individuelle Entscheidung der EGKS</i>)	32
3.2.4 Empfehlungen und Stellungnahmen	33
3.3 Grundlegendes zum „Gesetzgebungsverfahren“	33
3.3.1 Begriffsbestimmung	33
3.3.2 Modi Procendi	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 Ausweitung des Verfahrens	43
2.1.1.1 „A-Listen“ und das schriftliche Verfahren	43
2.1.1.2 „B-Listen“ - das mündliche Verfahren	44
2.1.1.3 Zwischenbilanz	44
2.1.2 Fortentwicklung des Verfahrens	44
2.1.2.1 Zusicherungen an das Parlament	44
2.1.2.1.1 ...betrifft der Nichtberücksichtigung	44
2.1.2.1.2 ...betrifft der Abweichungen	44

<i>2.1.2.1.3 Zwischenbilanz</i>	44
<i>2.1.2.2 Der Rat: Der Luxemburger Kompromiss</i>	45
<i>2.1.2.2.1 Inhalt</i>	45
<i>2.1.2.2.2 Rechtliche Bewertung</i>	45
<i>2.1.2.2.3 Konsequenz</i>	45
2.2 Zwei Arten der (unverbindlichen) Anhörung des Parlaments	46
<i>2.2.1 Ausgangspunkt: Selbstverpflichtung der Kommission</i>	46
<i>2.2.2 Die Anhörungen bei nachträglicher wesentlicher Umgestaltung</i>	47
<i>2.2.2.1 Übereinstimmung im Grundsatz</i>	47
<i>2.2.2.2 Uneinigkeit in der Anwendung</i>	47
3. Das Konzertierungsverfahren	48
3.1 Die inhaltliche Ausgestaltung des Verfahrens	49
<i>3.1.1 Die formelle Konzeption des Verfahrens</i>	49
<i>3.1.1.1 Konzeptioneller Grundsatz</i>	49
<i>3.1.1.2 Wesentlicher Ablauf</i>	49
<i>3.1.1.2.1 Einleitung des Verfahrens</i>	49
<i>3.1.1.2.2 Ablauf der Konzertierung im Ausschuss</i>	50
<i>3.1.1.2.2.1 Zusammensetzung</i>	50
<i>3.1.1.2.2.1.1 Ursprüngliche Auffassung des Parlaments</i>	
<i>zur Ratsbeteiligung</i>	50
<i>3.1.1.2.2.1.2 Erwiderung des Rates auf</i>	
<i>diese Auffassung zur Ratsbeteiligung</i>	51
<i>3.1.1.2.2.1.3 Zusammensetzung des Parlaments im Ausschuss</i>	51
<i>3.1.1.2.2.2 Aufgabe</i>	51
<i>3.1.1.2.2.2.1 Das Parlament und der Rat:</i>	
<i>Aufgabenverständnis</i>	51
<i>3.1.1.2.2.2.2 Die Funktion der Kommission:</i>	
<i>Zwischen Parlament und Rat</i>	52
<i>3.1.1.2.3 Dauer des Verfahrens</i>	52
<i>3.1.1.2.4 Beendigung des Verfahrens</i>	53
<i>3.1.1.2.4.1 ...durch „hinreichende Annäherung“</i>	53
<i>3.1.1.2.4.2 ...und die Bindungswirkung</i>	53
<i>3.1.1.2.4.2.1 qua Rechtsquelle</i>	53
<i>3.1.1.2.4.2.2 qua „constitutional convention“</i>	53
<i>3.1.1.2.4.2.3 qua Selbstbindung der Organe</i>	54
<i>3.1.2 Die materiellen Kriterien des Verfahrenszugs</i>	55
<i>3.1.2.1 Das Merkmal der</i>	
<i>„allgemeinen Tragweite“</i>	56
<i>3.1.2.2 Das Merkmal der</i>	
<i>„ins Gewicht fallenden finanziellen Auswirkungen“</i>	56
<i>3.1.2.3 Die Bedingung</i>	
<i>„nicht schon aufgrund früherer Rechtsakte geboten“ zu sein</i>	57
<i>3.1.2.3.1 Kritik des Parlaments</i>	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 Standpunkts</i>	67
2.2.2 <i>Möglichkeit 2: Änderung des gemeinsamen Standpunkts</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 Gesetzestechnischer 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 2.2.1 Seit dem Maastrichter Vertrag	89
2.2.2 Seit dem Amsterdamer Vertrag	89
2.3 Entwicklung hinsichtlich des Zusammenarbeitsverfahrens 2.3.1 Der Maastrichter Vertrag: Eine Anwendungsausweitung	90
2.3.2 Der Amsterdamer Vertrag: Eine Anwendungseinschränkung	90
2.3.3 Bewertung und Ausblick	91
2.4 Entwicklung hinsichtlich des Verfahrens der Mitentscheidung 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 1.3.1 ...aufgrund neuer Stimmengewichtung	101

<i>1.3.2 ...aufgrund neuer Abstimmungspraxis</i>	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
<i>1.1.1 Das Anhörungsverfahren</i>	103
<i>1.1.2 Das Zusammenarbeitsverfahren</i>	103
<i>1.1.3 Das Mitentscheidungsverfahren</i>	103
<i>1.1.3.1 Änderung der Abstimmungsmodalitäten</i>	103
<i>1.1.3.2 Ausweitung des Anwendungsbereichs</i>	104
1.2 Der bestehende Reformbedarf	105
<i>1.2.1 Der Rat als gesetzgebende Staatenkammer?</i>	106
<i>1.2.1.1 Vorschlag 1: Aufteilung des Rates</i>	106
<i>1.2.1.2 Vorschlag 2: Senatslösung</i>	106
<i>1.2.2 Weitere Verringerung des Legitimationsdefizits im Parlament</i>	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
<i>2.2.1 Leitbild des Rates: Organisation und Funktionsweise?</i>	108
<i>2.2.1.1 Künftiges Leitbild des Rates</i>	108
<i>2.2.1.2 Abstimmungsmodi im Rat</i>	108
<i>2.2.2 Initiativrecht des Parlaments</i>	108
<i>2.2.3 Forderungen des Parlaments</i>	109
2.3 Leitbild des Rates: Organisation und Funktionsweise	109
2.4 Initiativrecht des Parlaments	110
2.5 Errungenschaft: Das Parlament als <i>Gesetzgeber</i>	111
VI. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Innovative Neukonzeption(en)	113
1. Gesetzgebungsakte	114
2. Gesetzgebungsverfahren	114
2.1 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	114
<i>2.1.1 Vorschlagsrecht der Kommission</i>	115
<i>2.1.2 Erste Lesung</i>	115
<i>2.1.2.1 Variante 1: Billigung des Standpunktes des Parlaments</i>	115
<i>2.1.2.2 Variante 2: Nichtbilligung des Standpunktes des Parlaments</i>	115
<i>2.1.3 Zweite Lesung</i>	115
<i>2.1.3.1 Variante 1: Billigung des Standpunktes des Rates (oder Nichtäußerung)</i>	116
<i>2.1.3.2 Variante 2: Ablehnung des Standpunktes des Rates</i>	116
<i>2.1.3.3 Variante 3: Abänderung des Standpunktes des Rates</i>	116

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

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