

zu § 1 III Das Verfahren der Rechtsetzung

Schema 2

Rechtsetzungsverfahren in der Europäischen Union

A. Erlass und Änderung von Primärrecht

- I. Regelfall: *Ordentliches Vertragsänderungsverfahren* nach Art. 48 II - V EUV
 - 1) Einleitung durch Regierung eines MS, EP oder Kommission (Art. 48 II)
 - 2) Entscheidung des Europäischen Rates über Fortgang des Verfahrens (Art. 48 III)
 - 3) *Konventsverfahren* und anschließende *Regierungskonferenz* (Art. 48 III UA 1, IV UA 1) oder sofortige Regierungskonferenz (Art. 48 III UA 2, IV UA 1)
 - 4) Unterzeichnung des Änderungsvertrages
 - 5) Ratifizierung in den Mitgliedstaaten (Art. 48 IV UA 2)

- II. Ausnahmefall: *Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren* nach Art. 48 VI, VII EUV
 - 1) Vereinfachte Änderung der AEUV-Bestimmungen zu den internen Politiken (Art. 48 VI)
 - erlaubt keine Kompetenzerweiterungen (vgl. Art. 48 VI UA 3)
 - a) Einleitung durch Regierung eines MS, EP oder Kommission (Art. 48 VI UA 1)
 - b) Einstimmiger Änderungsbeschluss des Europäischen Rates (Art. 48 VI UA 2 S. 1, 2)
 - c) Zustimmung der MS im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften
 - erfordert in Deutschland Zustimmungsgesetz nach Art. 23 I 2 GG (BVerfGE 123, 267, 387)
 - 2) Brückenverfahren (Art. 48 VII)
 - vereinfachter Übergang von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren
 - a) Initiative des Europäischen Rates
 - b) Zustimmung des Europäischen Parlamentes mit Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 48 VII UA 4)
 - c) Keine Ablehnung des Vorschlags durch eines der nationalen Parlamente (Art. 48 VII UA 3 S. 2)
 - d) Einstimmiger Änderungsbeschluss des Europäischen Rates (Art. 48 VII UA 1, 2)
 - Bundesregierung darf im Europäischen Rat ohne Zustimmungsgesetz nach Art. 23 I 2 GG nicht zustimmen (BVerfGE 123, 267, 391) - dadurch faktisch einseitiger Ratifizierungsvorbehalt für Deutschland

- III. Ausnahmefall: autonome Vertragsänderung aufgrund Ermächtigung in Spezialvorschrift
 - ohne Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten (→ für Deutschland durch BVerfGE 123, 267 teilweise relativiert)
 - Beispiele: Art. 17 V EUV, 252 UA 1 AEUV, 81 III AEUV

- IV. Sonderfall: Anpassung der Verträge durch Beitrittsvertrag bei Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 UA 2 EUV)

B. Erlass und Änderung von Sekundärrecht

- Initiativrecht für Gesetzgebungsakte grds. nur bei Kommission (Art. 17 II EUV, vgl. aber Art. 289 IV AEUV)
 - EP und Rat können Kommission zum Vorschlag auffordern
 - Rat kann von Vorschlag grds. nur einstimmig abweichen (Art. 293 I AEUV)
 - Rat führendes Rechtsetzungsorgan
 - Rechtsakte sind zu begründen (Art. 296 UA 2 AEUV)
 - Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union (Art. 297 AEUV)
- I. *Ordentliches Gesetzgebungsverfahren* (Art. 289 I, 294 AEUV) [früher Mitentscheidungsverfahren]
 - das Standardverfahren für den Erlass von Gesetzgebungsakten
 - Gesetzgebung erfolgt durch EP und Rat gemeinsam
 - EP kann Rechtsakt verhindern aber keinen Rechtsakt gegen den Willen des Rates durchsetzen
 - Kommission nimmt zu allen Änderungsvorschlägen Stellung
 - 1) Vorschlag der Kommission (Art. 294 II)
 - 2) Erste Lesung (Art. 294 III - VI)
 - zunächst im EP, dann im Rat
 - ggf. Anhörung des WSA, AdR oder anderer Institutionen

- 3) Zweite Lesung (Art. 294 VII - IX)
 - binnen jeweils drei Monaten zunächst im EP, dann im Rat
- 4) Vermittlungsverfahren (Art. 294 X - XII)
 - kann binnen sechs Wochen zu gemeinsamem Entwurf führen
- 5) Dritte Lesung
 - Erlass des Rechtsaktes entsprechend gemeinsamem Entwurf binnen sechs Wochen durch EP (mit einf. Mehrheit) und Rat (mit qualifiz. Mehrheit)

II. Besondere Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 II AEUV)

- 1) Gesetzgebung durch Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlamentes
 - a) Zustimmungsverfahren
 - Beispiele: Art. 19 I, 25 UA 2, 86 I, 223 I UA 2, 311 UA 3, 312 II, 352 I AEUV
 - EP kann Rechtsakt nur unverändert billigen oder ablehnen
 - b) Anhörungsverfahren
 - Beispiele: Art. 21 III, 22 I u. II, 23 II, 64 III, 77 III, 81 III, 87 III, 89, 113, 115, 118 UA 2, 126 XIV, 127 VI, 153 II, 182 IV, 192 II, 194 III, 203, 262, 311 UA 2, 349 UA 1 AEUV
 - Anhörung erst mit erfolgter Stellungnahme durchgeführt; Versäumnis führt zur Nichtigkeit des Rechtsaktes (vgl. bereits EuGH, Rs. 138/79, Roquette Frères/Isoglucose)
 - nach Änderungen des Vorschlags, die den Vorstellungen des EP nicht entsprechen, muss Anhörung wiederholt werden
- 2) Gesetzgebung durch Europäisches Parlament mit Beteiligung des Rates
 - nur in eigenen Angelegenheiten des EP, Art. 223 II 1, 226 UA 3, 228 IV AEUV
- 3) Haushaltsverfahren (Art. 314 AEUV)
 - Haushaltsentwurf der Kommission, Lesung in Rat und EP, Vermittlungsverfahren, Entscheidung über gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses, Feststellung des Haushaltsplans durch EP-Präsident
 - EP kann seine Positionen letztlich mit qualifizierter Mehrheit durchsetzen (Art. 314 VII lit.d)

III. Verfahren bei Rechtsakten ohne Gesetzescharakter

- 1) Erlass von delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV)
 - *delegierte Rechtsakte* sind Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, mit denen die Kommission aufgrund besonderer Ermächtigung in einem Gesetzgebungsakt nicht-wesentliche Vorschriften dieses Aktes ohne Gesetzgebungsverfahren ergänzen oder ändern kann (auch VO oder RL)
 - Erlass allein durch Kommission (vgl. Art. 290 I UA 1) ohne förmliche Beteiligung anderer Institutionen oder der MS
- 2) Erlass von Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV, Komitologie-Verordnung)
 - *Durchführungsrechtsakte* sind Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, mit denen die Kommission (oder in Sonderfällen der Rat) aufgrund besonderer Ermächtigung in einem verbindlichen Rechtsakt, dessen Durchführung einheitliche Bedingungen verlangt, Fragen der Durchführung dieses Rechtsaktes regelt
 - Regelung der Modalitäten in *Komitologie-Verordnung* von 2011¹
 - Beteiligung eines Beratungs- oder Prüfungsausschusses und ggf. eines Berufungsausschusses
 - a) Beratungsverfahren (Art. 4 Komitologie-Verordnung)
 - b) Prüfverfahren (Art. 5 Komitologie-Verordnung)
 - c) Besonderes Verfahren für sofort geltende Durchführungsrechtsakte (Art. 8 Komitologie-Verordnung)
- 3) Vorbereitung und Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Union (Art. 218 AEUV)
 - Vorbereitung durch vom Rat benannten Verhandlungsführer (Kommission oder Hoher Vertreter für GASP)
 - Abschluss durch Rat auf Vorschlag des Verhandlungsführers nach Zustimmung oder Anhörung des Parlamentes (vgl. Art. 218 VI)

Vertiefungshinweis: Siehe zu den Rechtsetzungsverfahren *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 4. Aufl. 2010, Rdnr. 554 ff.; ders., ABC des Rechts der Europäischen Union, 2010, http://eur-lex.europa.eu/de/editorial/abc_c04_r1.htm#h4; *Herdegen*, Europarecht, 14. Aufl. 2012, § 8 Rdnr. 67 ff.; *Hobe*, Europarecht, 7. Aufl. 2012, § 10 Rdnr. 54 ff.; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rdnr. 324 ff.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 11 Rdnr. 43 ff.; speziell zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch *Frenz*, Europarecht, 2011, Rdnr. 86 ff. Siehe insbes. die Schemata zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bei *Borchardt*, Rdnr. 554 (und im Internet); *Frenz*, Rdnr. 123; *Herdegen*, § 8 Rdnr. 68 und *Hobe*, § 10 Rdnr. 75.

(Datei: Schema2 (Vert Eur))

¹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.