

§8

Rechtsetzung II – Verfahren

- I. Der Erlass von Sekundärrecht
 1. Vorher: Rechtsetzungsprogramme
 2. Das Rechtsetzungsverfahren
- II. Besonderes Verfahren: Verstärkte Zusammenarbeit
- III. Besonderes Verfahren: Durchführungsrechtsetzung und übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission
 1. Befugnisübertragung an die Kommission
 - a. Gegenstand der Befugnisübertragung:
Übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission
 - b. Grenzen der Befugnisübertragung
 - c. Durchführungsrechtsetzung durch den Rat
 2. Das Verfahren der Durchführungsrechtsetzung: Komitologie
 - a. Ablauf des Komitologieverfahrens
 - b. Sinn des Komitologieverfahrens
- IV. Weitere formelle Kriterien: Pflicht zur Begründung, Pflicht zur Veröffentlichung
- V. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern
- VI. Demokratiedefizit?

Es gibt zwei Internet-Angebote der Union, auf denen sich konkrete Rechtsetzungsverfahren hervorragend nachvollziehen und beobachten lassen:
den „legislative Observer“ des Parlaments unter www.europarl.europa.eu/oeil
oder „PreLex“ der Kommission unter <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>.

I. Der Erlass von Sekundärrecht

Die Kompetenznormen legen das Rechtsetzungsverfahren fest, so dass sich die Verfahren in den einzelnen Sachbereichen unterscheiden.

Die Variablen sind:

- Rolle der Kommission (als Vertreterin der Unionsinteressen): Initiativrecht oder Initiativmonopol?
- Rolle des Europäischen Parlaments (als Vertretung der Unionsbürger): Zustimmung, Mitentscheidung, Zusammenarbeit, Anhörung, andere Formen der Einbeziehung?
- Mehrheitsvorschriften im Rat (als Vertretung der Mitgliedstaaten): Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheit?
- Beratende Einbeziehung von Wirtschafts- und Sozialausschuss oder Ausschuss der Regionen (als Vertreter partikularer Interessen und als Gremien mit spezieller Sachkompetenz)?

Diese Variablen lassen sich beliebig kombinieren. Dadurch können die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien der Gründungsverträge steuern, wie stark supranational die Rechtsetzung zu einer bestimmten Frage verlaufen soll: Handelt es sich um Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten nur sehr ungern Macht aus der Hand geben wollen, werden sie der Kommission kein exklusives Vorschlagsrecht einräumen, das Parlament kaum einbeziehen und im Rat Einstimmigkeit vorsehen (so z.B. in der GASP, s. Art. 21-23 EU).¹ Das am stärksten supranationale Modell der Rechtsetzung sieht dagegen ein Initiativmonopol der Kommission, ein echtes Mitentscheidungsrecht des Parlaments und Mehrheitsentscheidungen im Rat vor.

Das Rechtsetzungsverfahren besteht aus drei Schritten: 1. Erarbeitung eines Vorschlags; 2. Einbeziehung des Parlaments; 3. Beschlussfassung im Rat. – Allerdings sind bei Änderungsvorschlägen des EP oder des Rats die anderen Organe erneut zu beteiligen, so dass das Verfahren einige „Schleifen“ haben kann.

1. Vorher: Rechtsetzungsprogramme

Die konkreten Rechtsetzungsverfahren sind regelmäßig eingebettet in einen umfassenden politischen Plan zur Fortentwicklung der Union auf einem bestimmten Politikfeld, der vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wird und der die übergeordneten Themen der Rechtsetzung und deren politische Richtung vorgibt.

¹ Darüber hinaus könnten sie auch die Kompetenz auf Fördermaßnahmen beschränken oder ein Harmonisierungsverbot einfügen, nur unverbindliche Handlungsform zulassen oder/und dem EuGH nur eingeschränkte Kontrollbefugnisse einräumen.

Z.B. nahm der Rat der Europäischen Union (damals noch Europäischer Rat genannt) auf seiner Sitzung im November 2004 das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ an. Das Programm beschreibt auf sehr allgemeinem Niveau zehn Prioritäten für die Jahre 2005-2009, darunter z.B.: Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft; Bekämpfung des Terrorismus; ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme; gemeinsames Asylverfahren; Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung; integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union [ABl. 2005 C 53/1]. Auf dieser Grundlage entwickelten Kommission und Rat den „Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms“ mit konkreten Regelungszielen und Zeitvorgaben [ABl. 2005 C 198/1].

Die Verwirklichung der Programme wird typischerweise in Form von Berichten dokumentiert und überprüft. Die Rechtsakte nehmen in ihren Begründungserwägungen häufig Bezug auf diesen umfassenden politischen Rahmen.

2. Das Rechtsetzungsverfahren

Zur Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses sieht der AEUV grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor, hier handelt das Europäische Parlament mit dem Rat gemeinsam auf Vorschlag der Kommission (Art.289 Abs.1 S.1 AEUV), es sei denn, die Verträge verlangen ausdrücklich ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art.289 Abs.2 AEUV). Beim besonderen Gesetzgebungsverfahren handelt entweder das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder der Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments, je nachdem wie es die spezifische Kompetenznorm verlangt. Das genaue Verfahren richtet sich nach der jeweiligen Rechtsgrundlage und kann dementsprechend variieren. So verlangt zum Beispiel Art.89 AEUV ein besonderes Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließt. Das besondere Gesetzgebungsverfahren stellt die Ausnahme dar und kommt nur bei ausdrücklicher Anordnung durch die anwendbare Norm zur Geltung. In allen anderen Fällen kommt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Tragen.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren richtet sich nach Art.294 AEUV und läuft stets folgendermaßen ab:

- Zunächst unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag (Initiativrecht)
 - In besonderen, von den Verträgen ausdrücklich festgelegten Fällen kann auch eine Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments einen Gesetzgebungsakt initiieren. Die Europäische Zentralbank kann ebenso in vorgesehenen Fällen eine Empfehlung aussprechen oder der EuGH oder die Europäische Investitionsbank einen Gesetzgebungsakt beantragen. (Art.289 Abs.4, Art.294 Abs.15 AEUV)
 - Seit dem 1. April 2012 kann die Kommission durch eine Europäische Bürgerinitiative dazu aufgefordert werden, eine Gesetzesinitiative zu starten. Gem. Art.11 Abs.4 EUV

können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Art.11 Abs.4 EUV wurde von der VERORDNUNG (EU) Nr. 211/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative² umgesetzt. Darin wird festgelegt, dass eine Bürgerinitiative von mindestens einer Million EU-Bürgerinnen und Bürger aus mindestens 7 der 27 Mitgliedstaaten unterstützt werden muss. In jedem dieser 7 Mitgliedstaaten ist eine Mindestanzahl von Unterstützern erforderlich. Eine Bürgerinitiative ist in jedem Bereich möglich, in dem die Kommission befugt ist, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Die Kommission prüft die Initiative. Binnen drei Monaten nach Eingang der Initiative empfangen Vertreter der Kommission die Organisatoren, damit diese die in der Initiative angesprochenen Aspekte genauer erläutern können, auch haben die Organisatoren die Möglichkeit, ihre Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Die Kommission veröffentlicht eine formelle Antwort, in der sie erläutert, ob und welche Maßnahmen sie als Antwort auf die Bürgerinitiative vorschlägt, und die Gründe für ihre – möglicherweise auch negative – Entscheidung darlegt. Die Kommission ist nicht verpflichtet, als Ergebnis einer Initiative einen Rechtsakt vorzuschlagen. Beschließt die Kommission, einen Rechtsakt vorzuschlagen, wird das normale Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt.³

- In besonderen, von den Verträgen ausdrücklich festgelegten Fällen ist eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und/oder des Ausschusses der Regionen notwendig wie zum Beispiel in Art.91 AEUV
- In besonderen, von den Verträgen ausdrücklich festgelegten Fällen kann durch Veto eines Mitgliedstaates das Verfahren ausgesetzt werden und der Vorschlag dem Europäischen Rat zugeleitet werden (Bsp: Art.48 UAbs.2, Art.82 Abs.3 AEUV)
- Das Europäische Parlament legt in einer ersten Lesung seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Rat
- Billigt der Rat diesen Standpunkt, so ist der Rechtsakt in der Fassung des Standpunktes erlassen

² Zu finden unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF>.

³ Näheres dazu unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>.

- Billigt er ihn nicht, legt er einen eigenen Standpunkt fest und übermittelt diesen dem Europäischen Parlament, wobei er das Europäische Parlament darüber informiert, warum er dessen Standpunkt nicht billigt
- Das Europäische Parlament hat zwei Monate Zeit über den Standpunkt des Rates zu entscheiden
- Billigt es ihn oder äußert es sich nicht, gilt der Standpunkt des Rates als erlassen
- Lehnt es ihn ab, gilt der Standpunkt als nicht erlassen
- Es kann den Standpunkt auch mit Mehrheit seiner Mitglieder ändern. Diese Änderungsvorschläge werden dem Rat und Kommission zugeleitet, wobei die Kommission eine Stellungnahme abgibt
- Nach Eingang der Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments hat der Rat drei Monate Zeit
 - mit qualifizierter Mehrheit die Änderungen zu billigen. Dann gilt der Rechtsakt als erlassen.
 - mit qualifizierter Mehrheit die Änderungen nicht zu billigen. Dann beruft der Präsident des Rates mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments einen Vermittlungsausschuss ein
 - über den Änderungsvorschlag einstimmig zu beschließen, wenn die Kommission vorher eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat
- Der Vermittlungsausschuss besteht aus Mitgliedern des Rates und Mitgliedern des Europäischen Parlamentes und hat die Aufgabe, binnen sechs Wochen eine Einigung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlamentes und des Rates zu erzielen, wobei die Kommission an den Verhandlungen unterstützend teilnimmt
- Kommt es innerhalb von sechs Wochen nicht zur Einigung, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.
- Billigt der Vermittlungsausschuss aber mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder des Rates und einer Mehrheit der entsendeten Mitglieder des Europäischen Parlamentes den Standpunkt, haben der Rat und das Europäische Parlament noch mal eine Frist von sechs Wochen, um über den im Vermittlungsausschuss entstandenen Entwurf zu entscheiden. Der Rat kann ihn mit qualifizierter Mehrheit erlassen und das Europäische Parlament mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- Geschieht dies nicht, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.

- Die Fristen können allerdings auf Initiative des Rates oder des Europäischen Parlamentes um einen Monat verlängert werden

Das Europäische Parlament entscheidet mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Der Rat entscheidet, wenn nichts anderes bestimmt ist, gem. Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit. Allerdings gelten bis zum 1. November 2014 Übergangsbestimmungen. Näheres hierzu unter § 6 unter „Der Rat“!

Hier eine Übersicht zur Wiederholung (ausführlich unter § 6 zu finden):

Zeitraum	Einschlägige Norm
Bis zum 1. November 2014	→ Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017	→ Art. 16 Abs. 3 EUV → Art. 238 Abs. 2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) → auf Antrag eines Mitglieds des Rates nach Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Ab dem 31. März 2017	→ Art. 16 Abs. 3 EUV → Art. 238 Abs. 2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik)

II. Besonderes Verfahren: Verstärkte Zusammenarbeit

Eine besondere Form der Rechtsetzung ist die Verstärkte Zusammenarbeit (v.Z.). Dieses Verfahren ermöglicht es, dass ein Teil der Mitgliedstaaten Sekundärrecht erlässt, das nur für sie gilt, so dass eine Differenzierung entsteht zwischen den Mitgliedstaaten, die an der v.Z. teilnehmen (*ins*) und denjenigen, die nicht teilnehmen (*outs*). Die verstärkte Zusammenarbeit richtet sich nach Art. 20 EUV und Art. 326-334 AEUV.

Sie folgt immer demselben Grundprinzip:

- Zuerst richten die Mitgliedstaaten, die eine v.Z. begründen wollen, einen Antrag an die Kommission (Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV). Diese kann dann dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen. Die Errichtung ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die in Art. 326, 327 und 328 AEUV genannt sind. So darf es z.B. keine v.Z. geben in Bereichen, in denen die Union eine ausschließliche Kompetenz hat und es müssen mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sein.
- Erst wenn eine qualifizierte Mehrheit im Rat der Errichtung einer v.Z. nach Zustimmung des Europäischen Parlaments zugestimmt hat, können die Mitgliedstaaten, die sich beteiligen

wollen, das „uneinheitliche“ Sekundärrecht erlassen. Für die GASP gelten Sonderregelungen (Art.329 Abs.2 und Art.331 Abs.2 AEUV). Am Erlass des „**uneinheitlichen**“ **Rechts** sind im Rat nur die *ins* beteiligt (Art. 330 UAbs.1 AEUV). Die Kommission und das EP sind unverändert beteiligt, abhängig von der jeweiligen Kompetenznorm, insbes. stimmen im EP auch die Abgeordneten aus solchen Mitgliedstaaten mit, die sich als *outs* im Rat nicht beteiligen und für die das erlassene Recht auch nicht gelten wird.

- Die v.Z. ist für alle Mitgliedstaaten offen: Kein Staat, der sich von Anfang an oder nachträglich beteiligen will, kann ausgeschlossen werden (Art. 328 AEUV).

Ein Beispiel für eine v.Z. sind die Vorschriften zur Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und zum Ausgleich der dadurch verringerten polizeilichen Kontrollmöglichkeiten (sog. Schengen-Regime). Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark beteiligen sich nicht an diesen Vorschriften. Das Schengen-Recht war ursprünglich außerhalb der Union in Form von völkerrechtlichen Verträgen (Schengener Übereinkommen und Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Übereinkommens – SDÜ) zwischen einigen Mitgliedstaaten entstanden. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden die völkerrechtlichen Vorschriften in Unionsrecht umgewandelt [vgl. Protokoll Nr. 2 zum Amsterdamer Vertrag zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union]. Daher ist das Schengen-Recht eher ein Vorläufer der heutigen v.Z. Statt eines Errichtungsbeschlusses gilt das Schengen-Protokoll.

III. Besonderes Verfahren: Durchführungsrechtsetzung und übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission⁴

Ein besonderes Rechtsetzungsverfahren ist die Durchführungsrechtsetzung und die delegierte Rechtsetzung im Unionsrecht. Sie steht an der Schnittstelle von Rechtsetzung und Verwaltung – vergleichbar mit den deutschen Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes von der Exekutive (genauer wohl: Gubernative) erlassen werden.

Grundlage ist Art. 290 AEUV für die delegierte Rechtsetzung und Art.291 Abs.2 AEUV für die Durchführungsrechtsetzung. Danach überträgt der Rat und das Europäische Parlament als Gesetzgeber der Kommission Befugnisse zur Durchführung bzw. Ergänzung des Sekundärrechts; dies geschieht in den vom Rat und Europäischem Parlament erlassenen Sekundärrechtsakten.

1. Befugnisübertragung an die Kommission

Erlässt der Rat (oder erlassen Rat und Parlament) einen auf eine primärrechtliche Kompetenzgrundlage gestützten Rechtsakt (den Basisrechtsakt), so überträgt er nach der Regel des Art.291 Abs.2 AEUV in diesem Rechtsakt der Kommission die Befugnis ihn durchzuführen. Gem.Art. 290 AEUV kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Die Kommission ist also nicht automatisch schon nach dem Primärrecht dazu befugt.

a. Gegenstand der Befugnisübertragung: Übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission „Durchführung“ i.S.d. Art.291 Abs.2 AEUV bedeutet zum einen, Entscheidungen im Einzelfall zu treffen. Zum anderen – und darum geht es hier – bedeutet es den Erlass von Durchführungsvorschriften. In solchen Durchführungsrechtsakten legt die Kommission allgemeine Modalitäten der Anwendung des Basisrechtsakts fest. Der Vorteil dieser Übertragung ist, dass die Rechtsetzung durch die Kommission einfacher und deshalb schneller ist. Der Rat entlastet sich auf diese Weise auch davon, technische Details selbst regeln zu müssen.

⁴ Dazu grundlegend: Möllers, Christoph/von Achenbach, Jelena, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, in: EuR 2011, 39 ff.

Ein Beispiel ist die VO 808/2004 über Gemeinschaftsstatistiken zur Informationsgesellschaft (Basisrechtsakt). Diese Verordnung sieht vor, dass die Kommission Statistiken über den Netzzugang in den Mitgliedstaaten erstellt. Dazu müssen die Mitgliedstaaten statistische Daten an die Kommission übermitteln. Welche Daten das genau sind, legt die Kommission im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen fest. (Geschehen mit VO 847/2007.) In den Begründungserwägungen zur VO 808/2004 heißt es: „Wegen des raschen Wandels im Bereich der Informationsgesellschaft muss es möglich sein, die zu erstellenden Statistiken an neue Entwicklungen anzupassen. Dies kann durch die Einführung von Modulen mit begrenzter Geltungsdauer und dadurch erreicht werden, dass die Möglichkeit der Änderung über Durchführungsmaßnahmen gegeben wird.“

Die Kommission kann gem. Art.290 AEUV auch Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des Basisrechtsaktes erlassen. Ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter liegt vor, wenn ein Rechtsakt nicht in einem Gesetzgebungsverfahren erlassen wird.

b. Grenzen der Befugnisübertragung

Der Befugnisübertragung sind jedoch Grenzen gesetzt:

- Im Basisrechtsakt müssen Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt werden.
- Danach müssen die „**wesentlichen Aspekte**“ einer Regelung im Basisrechtsakt festgelegt sein und eine Befugnisübertragung ist für sie ausgeschlossen. Zur näheren Bestimmung dieses Kriteriums ist das Urteil in der Rs. Meroni [Rs. 9/56, Slg. 1958, 11/47 ff.] hilfreich: Der EuGH stellte fest, dass eine Übertragung unzulässig ist, wenn weitreichende Ermessensentscheidungen übertragen werden. Der Basisrechtsakt hatte mehrere, nicht in jedem Einzelfall gleichzeitig zu verwirklichende Ziele enthalten. Die Durchführung des Basisrechtsakts im Einzelfall war übertragen worden, ohne für die erforderliche Abwägung und u.U. die Auswahl zwischen den Zielen genauere Vorgaben zu machen. *„Es ist in diesem Zusammenhang weiter zu beachten, dass eine Übertragung von Befugnissen sich sehr verschieden auswirken kann. Handelt es sich dabei um genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse, so unterliegt deren Ausübung einer strengen Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale, die von der übertragenden Behörde festgesetzt werden; handelt es sich dagegen um Befugnisse, die nach freiem Ermessen auszuüben sind und die **einen weiten Ermessensspielraum** voraussetzen, so ermöglichen sie, je nach der Art ihrer Ausübung, die Verwirklichung einer ausgesprochenen Wirtschaftspolitik. Die erste Art der Delegation ist nicht geeignet, die Ausübung der übertragenen Befugnisse wesentlich zu beeinflussen, während eine Delegation der zweiten Art eine tatsächliche **Verlagerung der Verantwortung** mit sich bringt; an die Stelle des Ermessens der übertragenden Behörde tritt dann nämlich das Ermessen derjenigen Stelle, der die Befugnisse übertragen worden sind.“*

- bei delegierten Rechtsakten müssen auch die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, in Gesetzgebungsakten ausdrücklich festgelegt werden, d.h. entweder das Europäische Parlament oder der Rat können beschließen, die Übertragung zu widerrufen oder der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat keine Einwände erhebt

c. Durchführungrechtsetzung durch den Rat

Der Rat räumt in einigen Fällen auch sich selbst die Befugnis zur Durchführung ein.

Art. 291 Abs.2 AEUV sieht aber eine Übertragung an die Kommission als den Normalfall vor. In begründeten Sonderfällen und in den in den Art.24, 26 EUV vorgesehenen Fällen wird der Rat mit der Durchführung beauftragt.

Diese Form der Befugnisübertragung an den Rat selbst ist aber nur möglich, wenn es tatsächlich um die Durchführung geht. Der Rat darf nicht im primärrechtlich vorgesehenen Verfahren einen rahmenhaften Basisrechtsakt erlassen und dann wesentliche weitere Fragen in einem vereinfachten Verfahren (z.B. ohne Mitentscheidungsrecht des Parlaments) regeln, wie der EuGH im Mai 2008 ausdrücklich festgestellt hat [Rs. C-133/06 (EP/Rat – sichere Herkunftsstaaten), Urteil vom 6. Mai 2008].

2. Das Verfahren der Durchführungrechtsetzung: Komitologie

Material:

Beschluss 1999/468 des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. 1999 L 184/23, sog. Komitologiebeschluss (s. konsolidierte Fassung vom 17.Juli 2006!). Der Komitologiebeschluss ist noch nicht an den Lissabon-Vertrag angepasst worden!

Bei der Durchführungsrechtsetzung/delegierten Rechtsetzung ist die Kommission rechtsetzendes Organ. Die Rechtsetzung erfolgt in einem besonderen Verfahren: dem **Komitologieverfahren**.

a. Ablauf des Komitologieverfahrens

An der Durchführungsrechtsetzung sind die sog. **Komitologieausschüsse** beteiligt, die aus Vertretern der nationalen Verwaltungen und einem Kommissionsvertreter bestehen. Hier werden also die nationalen Verwaltungen unmittelbar in die Rechtsetzung auf der Europäischen Ebene einbezogen. Das Register der Kommission führt über 200 solcher Ausschüsse auf.

Die genaue Art und Weise der Einbeziehung regelt der sog. **Komitologie-Beschluss**. Er sieht vier verschiedene Verfahrenstypen vor, die sich darin unterscheiden, wie stark der Einfluss der Ausschüsse ist. Außerdem enthält der Komitologie-Beschluss Vorgaben für die Auswahl der Verfahren. Im Beratungsverfahren „berücksichtigt“ die Kommission die Stellungnahme des Ausschusses „soweit wie möglich“. Letztlich kann die Kommission hier also auch gegen den Willen des Ausschusses entscheiden.

b. Sinn des Komitologieverfahrens

Zweck des Komitologieverfahrens ist es, „*dass der Kommission die Möglichkeit gegeben werden soll, Eingriffsmaßnahmen in enger Fühlungnahme mit den nationalen Behörden auszuarbeiten, welche die betroffenen Marktsektoren zu verwalten haben.*“ [EuGH, Rs. 57/72 (Westzucker), Slg. 1973, 321, Rn. 17]. Es sind nämlich regelmäßig die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die das Unionsrecht ausführen. Die Komitologie ermöglicht es, die ausführenden nationalen Stellen in das Rechtsetzungsverfahren auf Unionsebene einzubeziehen und dadurch **Konflikte** mit dem nationalen Verwaltungsrecht und Implementationsprobleme von vornherein zu **vermeiden**.

Außerdem ist die Komitologie eine **Kontrollmöglichkeit** für die Mitgliedstaaten. Denn wenn der Rat die Durchführungsbefugnis an die Kommission übertragen muss, sind die Mitgliedstaaten eigentlich nicht mehr an der Rechtsetzung beteiligt. Im Rahmen der Komitologieausschüsse sind aber nationale Stellen auch in das Rechtsetzungsverfahren der Kommission einbezogen. In den Komitologieausschüssen beobachten also die Mitgliedstaaten das Vorgehen der Kommission und können als „Alarmglocke“ dafür sorgen, dass die Regelungsbefugnis an den Rat zurückgeht.

IV. Weitere formelle Kriterien: Pflicht zur Begründung, Pflicht zur Veröffentlichung

Alle Rechtsakte müssen begründet werden, Art. 296 AEUV. Die Begründung muss so sein, dass sie dem EuGH die Rechtmäßigkeitskontrolle ermöglicht. D.h. sie muss mindestens die Kompetenzgrundlage angeben, die Regelungsziele enthalten und Angaben zum Rechtsetzungsverfahren machen.

Alle Rechtsakte müssen im Amtsblatt veröffentlicht werden, Art. 297 AEUV.

V. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern

Der EuGH kontrolliert die Einhaltung der Verfahrensvorschriften. Allerdings führt nicht jeder Verfahrensfehler zur Nichtigkeitklärung eines Rechtsakts: Art. 263 UAbs.2 AEUV sieht die Nichtigkeitklärung nur bei Verletzung „wesentlicher Formvorschriften“ vor. Diese Formulierung täuscht: es geht nicht um die abstrakte Wesentlichkeit der Formvorschrift, sondern um die **Wesentlichkeit der konkreten Verletzung**. Beispiele:

- Die Missachtung obligatorischer **Beteiligungsrechte** ist ein wesentlicher, zur Nichtigkeit führender Formfehler. So wird ein Rechtsakt für nichtig erklärt, wenn die vorgeschriebene Anhörung des Parlaments nicht erfolgt ist [EuGH, Rs. 138/79 (Roquette Frères/Rat), Slg. 1980, 3333, Rn. 37]. Die Missachtung fakultativer Anhörungsrechte zieht dagegen keine Nichtigkeitklärung nach sich.
- Die Verletzung von Verfahrensregeln für die **Beschlussfassung** innerhalb der Organe, die z.T. im Primärrecht, z.T. in den Geschäftsordnungen der Organe enthalten sind, führt nur dann zur Nichtigkeitklärung eines Rechtsakts, wenn dadurch Rechte der klagenden Person bzw. des klagenden Organs verletzt wurden. So wird ein Rechtsakt auf Klage eines Mitgliedstaates hin für nichtig erklärt, wenn er nicht so, wie in der Geschäftsordnung vorgesehen, an der Abstimmung beteiligt wurde [EuGH, Rs. 68/86 (Vereinigtes K./Rat), Slg. 1988, 855, Rn. 48].
- Die **Begründung** ist wesentlicher Bestandteil eines Rechtsakts. Wird sie nachträglich verändert, liegt ein zur Nichtigkeit führender Fehler vor [EuGH, Rs. 131/86 (Vereinigtes K./Rat), Slg. 1988, 905, Rn. 38].

VI. Demokratiedefizit?

Der Union wird häufig eher pauschal vorgeworfen, sie leide an einem Demokratiedefizit. Diesen Vorwurf können wir nun – in Kenntnis der Rechtsetzungsverfahren – konkreter fassen:

- Problematisch ist, dass im Rat die **Regierungen als Gesetzgeber** beteiligt sind. Die aus den nationalen Verfassungen bekannte Steuerung der Regierung durch das Parlament wird hier umgekehrt: Die Regierungen können auf der Unionsebene Recht erlassen, das die nationalen Parlamente bindet. Zwar können die nationalen Parlamente das Verhalten ihrer Regierungen innerhalb der Unionsgremien nach den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts kontrollieren (in Deutschland: Art. 23 Abs. 3 GG). Diese Kontrollmöglichkeiten werden aber als unzureichend empfunden. Denn eine nachträgliche Kontrolle ändert nichts mehr, und eine Bindung für zukünftiges Verhalten im Rat kann nicht so detailreich sein, dass keine Spielräume für Verhandlungen oder unvorhergesehene Probleme bleiben. Das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle soll dieses Problem abmildern, indem nationalen Parlamenten Kontrollbefugnisse eingeräumt werden.
- Die **Position des Europäischen Parlaments** wurde lange als zu schwach eingeschätzt. Inzwischen ist das EP aber durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Regelverfahren erheblich gestärkt worden. Allerdings hat es nach wie vor kein Initiativrecht.

Diese Besonderheit ist aber der föderalen Logik geschuldet, die eine zentrale Rolle der Kommission als Vertreterin des Gesamtinteresses erfordert.

- Der Rat tagt in der Regel **nicht öffentlich**, was zwar die Kompromissfindung erleichtert, aber gleichzeitig die Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens erheblich einschränkt.

(Stand: April 2014)