

Schriften zum Europäischen Recht

Band 99

Das Initiativrecht der Europäischen Kommission

Von

Christian von Buttlar



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN VON BUTTLAR

Das Initiativrecht der Europäischen Kommission

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 99

Das Initiativrecht der Europäischen Kommission

Von

Christian von Buttlar



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Potsdam
hat diese Arbeit im Jahre 2002/2003
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-11265-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Dieses Buch ist aus einer an manchen Stellen erweiterten und aktualisierten Dissertation hervorgegangen, die im Wintersemester 2002/2003 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam angenommen wurde.

Betreut wurde die Arbeit von Herrn Professor Dr. *Eckart Klein*. Ihm gilt mein erster Dank für die vielfältige Hilfe bei der Anfertigung und insbesondere für die ebenso freundliche wie dringende Aufforderung, die Arbeit um einen ausführlicheren Vierten Teil zu vervollständigen.

Als Zweitgutachter hat sich mein Chef, Herr Professor Dr. *Torsten Stein*, zur Verfügung gestellt. Obwohl er durchaus darauf verzichtet hat, inhaltlich Einfluß zu nehmen, weiß ich mich ihm verpflichtet, weil er mich über die ersten Monate an seinem Lehrstuhl von beinahe jeder anderen Beschäftigung freigestellt hat. Ohne diese ganz und gar ungewöhnliche Großzügigkeit und Geduld wäre die Arbeit im Umfang und im Anspruch deutlich schmaler ausgefallen.

Weiterhin danke ich Herrn Dr. *Florian R. Simon* für die Aufnahme in das Verlagsprogramm sowie den Herren Professoren Dr. *Siegfried Magiera* und Dr. Dr. *Detlef Merten* für die Aufnahme in die Schriftenreihe zum Europäischen Recht. Der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam bin ich für die Auszeichnung der Dissertation mit dem Wolf-Rüdiger-Bub-Preis dankbar und der Vereinigung der Freunde der Universität des Saarlandes e. V. für die großzügige Gewährung einer Druckbeihilfe.

Die besonders freundschaftliche Begleitung von *Dominique von Brück*, nicht nur aber nachgerade in der Schlußphase der Arbeit, bleibt mir in schöner Erinnerung. Mein Lehrstuhlkollege *Robin van der Hout* hat sich mit der Einladung zu einem anschließenden Urlaub um die endgültige Fertigstellung verdient gemacht. Für ihren intensiven Einsatz beim Korrekturlesen danke ich sehr *Claudia Hörrmann* und meiner Schwester, *Cary von Buttlar*.

Schließlich und vor allen denke ich mit großer Herzlichkeit an meine Eltern, *Vita* und *Walrab von Buttlar*. Sie haben mich beide seit jeher und in jeder erdenklichen Weise unterstützt, und sie haben mit anspornender wie beruhigender Anteilnahme auch dieses Mal zum Gelingen beigetragen. Ihnen ist das Buch gewidmet.

Saarbrücken, im August 2003

Christian von Buttlar

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

Erster Teil

Das Vorschlagsprinzip im Rechtsetzungssystem der Europäischen Gemeinschaft	21
---	----

Kapitel 1

Das Initiativmonopol der Kommission im Gemeinschaftsrecht	22
--	----

I. Das Vorschlagsrecht im EG-Vertrag	22
1. Der Ermessensspielraum zur Vorschlagsvorlage	23
2. Die rechtlichen Bindungen des Vorschlagsrechts	25
a) Primär- und sekundärrechtliche Rechtsetzungsaufträge	25
b) Jahresgesetzgebungsprogramm	26
c) Subsidiarität und Finanzierbarkeit	27
d) Förmliche Aufforderungen zur Vorschlagsvorlage	27
3. Zum Inhalt eines Vorschlags	28
II. Die Ausnahmen vom Initiativmonopol der Kommission	29
1. Die Initiativrechte der übrigen Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten ...	30
a) Initiativrechte des Europäischen Parlaments	31
b) Initiativrechte des Europäischen Gerichtshofs	33
c) Initiativrechte der Europäischen Zentralbank	33
d) Initiativrechte der Mitgliedstaaten	34
e) Spezielle Initiativrechte der Kommission	35
2. Die indirekten Initiativrechte des Rates und der Mitgliedstaaten	35
a) Aufforderungsrecht gemäß Artikel 115 EGV	36

b) Antragsrecht gemäß Artikel 11 Abs. 2 UAbs. 3 EGV	37
c) Antragsrecht gemäß Artikel 67 Abs. 2 EGV	37
3. Die Initiativrechte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	38
a) Allgemeinzuständigkeit des Rates gemäß Artikel 14 Abs. 1 EUV	38
b) Befassungsrecht der Kommission gemäß Artikel 22 EUV	39
c) Beteiligungsrecht der Kommission gemäß Artikel 27 EUV	39
d) Aufforderungsrecht des Rates gemäß Artikel 14 Abs. 4 EUV	40
e) Sonderfall des Artikels 301 EGV	40
f) Initiativbefugnis des Europäischen Parlaments	43
4. Die Initiativrechte in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	44
a) Initiativrecht der Kommission gemäß Artikel 34 Abs. 2 S. 2 EUV	44
b) Sonderfall des Artikels 42 EUV	45
c) Initiativbefugnis des Europäischen Parlaments	46
5. Zusammenfassung	47
6. Das Vorschlagsrecht für Vertragsänderungen	48

Kapitel 2

Die komplementären Änderungsrechte des Rates und der Kommission gemäß Artikel 250 EGV 49

I. Das Recht des Rates zur Änderung eines Vorschlags	50
1. Die unveränderte Annahme eines Vorschlags	50
2. Die Grenzen des Änderungsrechts	51
a) Standpunkt der Literatur	52
b) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	53
c) Stellungnahme	57
3. Die Untätigkeit des Rates nach Vorlage eines Vorschlags	58
a) Ermessen des Rates zur Befassung mit der Vorlage	59
b) Pflicht des Rates zur Befassung mit der Vorlage	60
c) Ausnahmefall des ersatzorganschaftlichen Handelns	61
d) Zwischenergebnis	62
e) Stellungnahme	62
4. Zur Ablehnung eines Vorschlags	67

Inhaltsverzeichnis	9
II. Das Recht der Kommission zur Änderung eines Vorschlags	68
1. Zum Verhältnis zwischen den beiden Änderungsrechten	69
a) Motive zur Änderung eines Vorschlags	69
b) Grenzen des Änderungsrechts	72
2. Die Rücknahme von Vorschlägen	75
a) Rechtsgrundlage für die Rücknahme	75
b) Rücknahme zur Änderung eines Vorschlags	76
c) Ersatzlose Rücknahme eines Vorschlags	76
aa) Rücknahme nach Untätigkeit des Rates	77
bb) Rücknahme gegen den Willen des Rates	79
(1) Meinungsstand in der Literatur	81
(2) Stellungnahme	83

Zweiter Teil

**Das Spannungsverhältnis zwischen dem Initiativrecht
der Kommission und dem Entscheidungsrecht des Rates** 94

Kapitel 3

**Die Einflußnahme der Mitgliedstaaten auf die Vorschläge
der Kommission vor und nach ihrer Vorlage zum Rat** 98

I. Die Einbindung der Mitgliedstaaten durch die Kommission: Zum dreiphasigen Verfahren der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen	98
1. Die Phase der Information	99
2. Die Phase der Konsultation	99
3. Die Phase der Entscheidung	101
II. Die Konsultation von nationalen Experten vor der Vorschlagsvorlage: Zum Konflikt zwischen Information und Angleichung	102
1. Informationsbeschaffung versus politische Abstimmung	103
2. Zur Konsultationspflicht vor der Vorschlagsvorlage	106
3. Stellungnahme	108
III. Der Primat der Mitgliedstaaten: Zur Ausrichtung des Vorschlags am Entscheidungsverhalten des Rates	113
1. Die Abhängigkeit des Vorschlags vom Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten	114

2. Die Entwertung des Vorschlagsrechts im Zuge der Einstimmigkeitspolitik des Rates	117
3. Zusammenfassung	119

Kapitel 4

Der Europäische Rat und die Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union 121

I. Der „weite integrationsfördernde Beurteilungsspielraum“ auf höchster Ebene: Zur politischen Führungsfunktion des Europäischen Rates	122
1. Das Verhältnis des Europäischen Rates zu den Gemeinschaftsorganen	123
2. Der Einfluß des Europäischen Rates auf das Vorschlagsrecht der Kommission ..	124
II. Die Vorsitzführung im Rat: Zur Kooperation mit der Kommission in den Gesetzesverhandlungen	130
III. Die genuine Vermittlungsrolle der Präsidentschaft: Zum Abschluß von „package-deals“ unter den Mitgliedstaaten	134
1. Die Entwicklung von kombinierten Vorschlägen	135
2. Zur Übernahme der Vermittlungsfunktion durch die Präsidentschaft	140
3. Die Bürde der Vermittlerrolle am Beispiel der Verhandlungen zur Agenda 2000	141
4. Stellungnahme	146
IV. Die Planung des Arbeitsprogramms der Präsidentschaft: Zum Lancieren eigener politischer Initiativen	150
1. Der Rahmen für das Arbeitsprogramm der Präsidentschaft	150
2. Zur Abstimmung von Initiativen der Präsidentschaft mit der Kommission	151
3. Die Entwicklung zur strategischen Rechtsetzungsplanung	153

Kapitel 5

Das Recht des Rates, die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen aufzufordern, Artikel 208 EGV 157

I. An der Schnittstelle zwischen formeller und informeller Einflußnahme: Zum Anwendungsbereich und zur Form einer Aufforderung	158
1. Der Anwendungsbereich des Artikels 208 EGV	158
2. Form und Verfahren	160

Inhaltsverzeichnis	11
II. Zur Verpflichtung, einer Aufforderung nachzukommen: Das Meinungsbild in der Literatur	162
1. Sinn und Zweck des Aufforderungsrechts	162
2. Zur Bedeutung der rechtlichen Bindungswirkung	163
3. Überblick auf Meinungsstand	164
III. Die Rechtswirkung einer Aufforderung: Das Wortlaut-Argument, das formale Argument und das systematische Argument	166
1. Das Wortlaut-Argument	167
a) „Aufforderung“	167
b) Anordnung einer Prüfungspflicht	168
c) Stellungnahme	172
2. Das formale Argument	174
3. Das systematische Argument	177
a) Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	177
b) Vorlagepflicht <i>versus</i> Gestaltungsfreiheit	178
c) Stellungnahme	183
IV. Zusammenfassung und Konsequenz: Zur Durchsetzbarkeit einer Aufforderung mit einer Untätigkeitsklage	186

Dritter Teil

**Der Einfluß des Europäischen Parlaments
auf das Initiativrecht der Kommission** 190

Kapitel 6

**Die Beteiligung des Europäischen Parlaments
an den gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren** 192

I. Im Überblick: Vom reinen Anhörungsorgan zum partiellen Mitgesetzgeber	192
II. Einige Prämissen: Zur wechselseitigen Abhängigkeit von Kommission und Parlament	203

Kapitel 7

Die Initiativberichte des Europäischen Parlaments 207

- I. „La consultation préalable et officieuse“: Zu den Anfängen parlamentarischer Einwirkung auf die Kommissionsvorschläge 209
 - 1. Information versus Konsultation vor der Vorschlagsvorlage 210
 - 2. Zum *status quo* der Vorabfassung des Parlaments 215
- II. Der Kampf um ein indirektes Initiativrecht: Die Initiativberichte des Parlaments ... 217
 - 1. Allgemeines Beratungsrecht und Selbstorganisationsrecht 218
 - 2. Einige Beispiele erfolgreicher Initiativberichte 223
 - 3. Zur Rechtswirkung der Initiativberichte 226
 - a) Standpunkt des Europäischen Parlaments 226
 - b) Selbstverpflichtung der Kommission 227
 - c) Stellungnahme 229

Kapitel 8

Der Anteil des Europäischen Parlaments an den Jahresgesetzgebungsprogrammen der Kommission 234

- I. Die Koordinierung der Rechtsetzungsverfahren: Zu den Motiven einer gemeinsamen Legislativplanung 236
- II. Die wachsende Einbindung des Parlaments: Zur Evolution der Jahresgesetzgebungsprogramme 239
 - 1. Die Entschließungen des Parlaments zu den Jahresgesetzgebungsprogrammen der Kommission von 1993 bis 2001 242
 - 2. Zur Rechtswirkung der Jahresgesetzgebungsprogramme und des Zeitplans zu ihrer Umsetzung 246
- III. Aktuelle Entwicklungen 249

Kapitel 9

Das Recht des Parlaments, die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen aufzufordern, Artikel 192 Absatz 2 EGV 254

- I. Die erste Einschränkung formeller Initiativen: Zum Anwendungsbereich und zum Verfahren 255

Inhaltsverzeichnis	13
1. Sinn und Zweck des Aufforderungsrechts	255
2. Anwendungsbereich des Aufforderungsrechts	255
3. Form und Verfahren	256
II. Die zweite Einschränkung formeller Initiativen: Zur tatsächlichen Umsetzung der Entschliefungen	257
1. Die formellen Initiativentschliefungen der Jahre 1993 bis 2001	257
2. Zur Bedeutung der rechtlichen Bindungswirkung	259
3. Die interinstitutionelle Vereinbarung zum Aufforderungsrecht	259
III. Die Rechtswirkung einer Aufforderung: Das Wortlaut-Argument, das systematische Argument und das politische Argument	261
1. Das Wortlaut-Argument	262
2. Das systematische Argument	262
3. Das politische Argument	267
4. Ergebnis	272

Vierter Teil

Schluflbetrachtung: Die Reformdiskussion um das Initiativmonopol der Kommission	274
I. Vom Axiom der Gemeinschaftsrechtsetzung hin zu einer „tabufreien Debatte“: Das Initiativrecht im Sog der Verfassungsreform	275
II. Fflr und Wider das Vorschlagsverfahren: Neue Initiativen und alte Reaktionen	278
1. Deutschland	279
2. Frankreich, Groflbritannien, Spanien	281
3. Europaische Kommission	283
4. Benelux-Länder	285
5. Europaisches Parlament	287
6. Verfassungskonvent	289
III. Unfreiwilliger und freiwilliger Verzicht auf ein eigenes Initiativrecht: Zu den Motiven des Europaischen Parlaments	291
1. Unfreiwilliger Verzicht als taktisches Opfer	291
2. Freiwilliger Verzicht als absichtsvolle Selbstbeschränkung	292

IV. Zwei Leitgedanken für die Justierung der Gemeinschaftsmethode: Förderung der Integration und Vertretung des Gemeinwohls	294
1. Geteiltes Initiativrecht zur Förderung der Integration?	296
2. Initiativrecht als klassisches Parlamentsrecht?	302
3. Vorschlagsmonopol und demokratische Legitimation	304
Literaturverzeichnis	308
Sachverzeichnis	335

„The originality of the Community system, revolving around the institutional triangle of the Council, Parliament and the Commission, lies without doubt in the Commission and its right of initiative. The Commission is the melting pot into which the various national interests and tensions are poured, and from which emerge proposals that seek to reconcile these often conflicting interests. In this way it provides not only a synthesis and analysis of the problems at issue but also a starting-point for negotiations in which, once national differences have been aired, the common European interest can be identified. This executive, that combines independence with a sensitivity to the balance of powers and interests in all the Member States both large and small, is the *sine qua non* for the effective pooling of sovereignty in the Community.“¹

Einleitung

Der Vielfalt der Gesetzgebungsverfahren des EG-Vertrags gemeinsam ist ihr Anfang: In aller Regel leitet die Europäische Kommission mit einem Vorschlag für einen Gemeinschaftsrechtsakt – der Gesetzesinitiative – die Lesungen des Rates und des Europäischen Parlaments ein. Es hat sich eingebürgert, diese Eigentümlichkeit als das Charakteristikum der Europäischen Gemeinschaft schlechthin² oder als das spezifische Erscheinungsbild der Gewaltenteilung auf Gemeinschaftsebene³ zu bezeichnen⁴.

Die vorliegende Arbeit behandelt das Initiativrecht der Kommission.

Die Kommission ist für praktisch alle Gemeinschaftspolitiken das exklusiv vorlageberechtigte Organ. Im Unterschied zur verfahrensrechtlichen Komplexität der Beratungsphase ist somit für das legislatorische Einleitungsverfahren eine gleichermaßen eindeutige wie einfache Regelung getroffen. Nach Artikel 213 Abs. 2 EGV üben die Kommissionsmitglieder ihre Tätigkeit „in voller Unabhängigkeit“ und „zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft“ aus. Damit ist nicht nur die persönliche Unabhängigkeit der Kommissare gemeint, sondern auch die institutionelle

¹ *Romano Prodi*, Präsident der Europäischen Kommission, in einer Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 3. Oktober 2000.

² *Hummer*, in: Grabitz/Hilf, EG-Kommentar, Artikel 155 EGV Rn. 39; *Huthmacher*, S. 232; *Noël*, The Commission's Power of Initiative, S. 123.

³ *Stabenow*, Zweckbündnis von Nationalstaaten oder Rechts- und Wertegemeinschaft?, S. 2; *Petzold*, S. 60; ähnlich *Kapteyn/VerLoren van Themaat/Gormley*, S. 203.

⁴ Im Rahmen der derzeitigen „Verfassungsdebatte“ bezeichnet die Kommission die Trennung von Vorschlagskompetenz und Beschlußfassungsrecht gelegentlich kurz und bündig als *Gemeinschaftsmethode*. Vgl. *Europäische Kommission*, Ein Projekt für die Europäische Union, S. 8. Näher hierzu am Ende dieser Arbeit.

Unabhängigkeit der Kommission gegenüber den übrigen Gemeinschaftsorganen und gegenüber den Mitgliedstaaten. Die Kommission darf Anweisungen der Regierungen oder des Rates weder anfordern noch entgegennehmen⁵. Im Grundsatz ist es allein ihre Sache, mit einem Gesetzesvorschlag den anderen Institutionen die Beschlußfassung zu ermöglichen. Das Vorschlagsverfahren beruht also auf der institutionellen Besonderheit, daß das vorschlagende Organ grundsätzlich nichts beschließen kann und die beschließenden Organe grundsätzlich nichts vorschlagen können⁶.

Damit ist der Kommission eine Stellung zugewiesen, die in der vertraglichen Konstruktion über die verfassungsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten hinausgeht. Nach dem *deutschen Verfassungsrecht* können Gesetzesinitiativen von der Bundesregierung als Kollegialorgan ausgehen, aus der Mitte des Bundestags⁷ kommen oder aus dem Bundesrat⁸. Ebenso ist in allen anderen Mitgliedstaaten das förmliche Gesetzesinitiativrecht auf mehrere Träger verteilt, wobei – bis auf eine besondere Regelung in der Verfassung des Großherzogtums Luxemburg⁹ – insbesondere alle nationalen Parlamente das Recht zur Gesetzesvorlage besitzen¹⁰.

⁵ *Jorna*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Artikel 213 EGV Rn. 3 f.

⁶ *Bröhmer*, S. 208.

⁷ Gemäß § 76 GO-BT von einer Fraktion oder von mindestens 5% der Mitglieder des Bundestages.

⁸ Artikel 76 Abs. 1 GG. Vgl. *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Artikel 76 Rn. 23.

⁹ In *Luxemburg* teilt der Großherzog dem Parlament die Gesetzesvorschläge mit, die er seiner Annahme unterbreiten will, wobei das Parlament wiederum das Recht hat, ihm Gesetzesentwürfe vorzuschlagen, vgl. Artikel 47 Verfassung des Großherzogtums Luxemburg.

¹⁰ In *Belgien* hat jedes Legislativorgan – der König, der Senat und die Abgeordnetenkammer – das Initiativrecht, Artikel 75 Die koordinierte Verfassung Belgiens. In *Dänemark* ist jeder Abgeordnete des Folketing berechtigt, Gesetzesvorlagen einzubringen, § 41 Verfassung des Königreiches Dänemark. Außerdem kann der König dem Parlament Gesetzesvorlagen vorlegen lassen, § 21. In *Finnland* besitzen ebenfalls alle Abgeordneten des Reichstags das Gesetzesvorschlagsrecht, ebenso die Regierung, § 39 Grundgesetz Finnlands. In *Frankreich* steht die Gesetzesinitiative sowohl dem Premierminister als auch den Parlamentsmitgliedern zu, Artikel 39 Verfassung der Republik Frankreich. In *Griechenland* steht das Recht, Gesetze vorzuschlagen, dem Parlament und der Regierung zu, Artikel 73 Verfassung der Republik Griechenland. In *Irland* können die Regierung, das Parlament und der Senat Gesetzesvorlagen einbringen, Artikel 20 Verfassung der Republik Irland. In *Italien* steht die Gesetzesinitiative der Regierung, jedem Abgeordneten und weiteren per Gesetz bestimmten Organen zu. Darüber hinaus kann das Volk die Gesetzesinitiative ausüben, indem mindestens 50000 Wahlberechtigte einen Gesetzesvorschlag vorlegen, Artikel 71 Verfassung der Republik Italien. In den *Niederlanden* können Gesetzesvorlagen vom König oder in seinem Auftrag und von der Zweiten Kammer der Generalstaaten (des Parlaments) eingebracht werden, Artikel 82 Verfassung des Königreichs der Niederlande. In *Österreich* können die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und der Bundesregierung Gesetzesvorlagen einbringen sowie jeder von 100000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer gestellter Volksbegehren, Artikel 41 Bundesverfassungs-Gesetz der Republik Österreich. In *Portugal* liegt die Gesetzesinitiative bei den Abgeordneten, bei den Fraktionen, bei der Regierung und für bestimmte Fälle bei Bürgerinitiativen, Artikel 167 Verfassung der

Allerdings herrschen trotz der Verteilung des Initiativrechts faktisch in den Nationalstaaten die Initiativen der Exekutive vor. In der Literatur wird aus diesem Grund zumeist nicht der institutionelle Unterschied zwischen exklusivem Initiativrecht auf Gemeinschaftsebene und der Verteilung auf mehrere Träger im Nationalstaat betont, sondern die praktische Beobachtung, daß die Regierungen die planerischlenkende Rolle und die Formulierung der gewaltenüberlagernden Staatsziele übernehmen¹¹. Wegen des Übergewichts von Regierungsinitiativen ist zum Teil sogar von einer Vorbildfunktion für die Rolle der Kommission die Rede¹².

Der Verankerung des Initiativrechts in einer *zentralen, unabhängigen Instanz* mit weitreichenden Informationsmöglichkeiten und sachverständigen Vertretern lag die Erwartung der Gründerstaaten zugrunde, die Kommission sei durch die Verpflichtung auf das Gemeinwohl in besonderer Weise geeignet, eine *Lenkungs-*funktion zu übernehmen¹³. Der *Exklusivität* des Vorschlagsrechts wohnt eine *Schutzfunktion* inne, die sich in erster Linie mit der fundamentalen Entscheidung erklärt, im Ministerrat Rechtsakte mit Mehrheit zu beschließen. Ihr Hauptzweck besteht darin, nur solche Entwürfe zur Beschlußfassung zuzulassen, die dem Vertrag und dem Gemeinschaftsinteresse Rechnung tragen. Da der Rat im Prinzip nur einstimmig von diesen Vorschlägen abweichen kann, wird hierdurch verhindert, daß eine Mehrheit im Rat ohne Zustimmung der Kommission einen Staat zu einer Regelung zwingt, die einseitig den Wünschen der Mehrheit entspricht¹⁴.

In der Gemeinschaftsrealität herrscht zwischen allen Legislativorganen und den Mitgliedstaaten ein ständiger und intensiver Austausch über die Planung und Initiierung von Gemeinschaftsrecht. Das exklusive Initiativrecht bedeutet also nicht, daß alle Anstöße zu Rechtsaktentwürfen notwendigerweise von der Kommission kommen. Aus diesem Grund konzentriert sich diese Arbeit auf das Zusammenspiel

Republik Portugal. In *Spanien* steht die Gesetzesinitiative der Regierung, dem Kongreß und dem Senat zu, Artikel 87 Verfassung des Königreiches Spanien. In *Großbritannien* haben die Regierung und die Abgeordneten des Unterhauses das Initiativrecht, siehe *Turpin*, S. 46. Vgl. zur Initiativberechtigung auch *Ress*, Das Europäische Parlament als Gesetzgeber, S. 227, der allerdings zu Unrecht davon ausgeht, daß das *Schweizer* Parlament kein Initiativrecht habe. Nach Artikel 160 Abs. 1 und 181 Schweizer Bundesverfassung sind initiativberechtigt jedes Ratsmitglied, jede Fraktion, der Bundesrat, parlamentarische Ausschüsse und jeder Kanton. Näher *Häfelin/Haller*, S. 526 ff. und *Tschannen*, S. 266 ff.

¹¹ *Bröhmer*, S. 209; *Pernice*, Maastricht, Staat und Demokratie, S. 483, jeweils mit weiteren Nachweisen. Der *Deutsche Bundestag* geht von der Regierungsinitiative als Regelfall aus, weil über zwei Drittel aller Entwürfe von der Regierung eingebracht werden. Vgl. hierzu die Übersicht unter <http://www.bundestag.de/info/gesgeb/gesgeb2.htm>. Für das *französische* Verfassungsrecht vgl. *Duhamel*, S. 256 ff. und *Pactet*, S. 424 ff. („prérogatives gouvernementales“). Nach *englischem* Verfassungsrecht gilt eine Art Vorfahrtregel zugunsten von Regierungsinitiativen, vgl. *Bradley/Ewing*, § 4 Rn. 12 und *Turpin*, S. 46.

¹² *Constantinesco*, Recht der Europäischen Gemeinschaft, S. 520.

¹³ Zur Lenkungs- und Steuerungsfunktion siehe näher sogleich in Kapitel 1 unter I. 1. Zur Entstehung und Begründung des Vorschlagsverfahrens umfassend *Remus*, S. 261 ff.

¹⁴ Näher *Gazzo*, S. 118 ff.; *Klösters*, S. 73.