

**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

<b>Einleitung</b> .....	15
-------------------------	----

## *Erster Teil*

<b>Das Vorschlagsprinzip im Rechtsetzungssystem der Europäischen Gemeinschaft</b>	21
---	----

### Kapitel 1

<b>Das Initiativmonopol der Kommission im Gemeinschaftsrecht</b>	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 <i>status quo</i> 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*

<b>Schluflbetrachtung: Die Reformdiskussion um das Initiativmonopol der Kommission</b>	274
I. Vom Axiom der Gemeinschaftsrechtsetzung hin zu einer „taufreien Debatte“: Das Initiativrecht im Sog der Verfassungsreform .....	275
II. Für und Wider das Vorschlagsverfahren: Neue Initiativen und alte Reaktionen .....	278
1. Deutschland .....	279
2. Frankreich, Großbritannien, Spanien .....	281
3. Europäische Kommission .....	283
4. Benelux-Länder .....	285
5. Europäisches Parlament .....	287
6. Verfassungskonvent .....	289
III. Unfreiwilliger und freiwilliger Verzicht auf ein eigenes Initiativrecht: Zu den Motiven des Europäischen 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
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>308</b>
<b>Sachverzeichnis</b> .....	<b>335</b>

„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.“<sup>1</sup>

## 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 schlechthin<sup>2</sup> oder als das spezifische Erscheinungsbild der Gewaltenteilung auf Gemeinschaftsebene<sup>3</sup> zu bezeichnen<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

<sup>4</sup> 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 entgegennehmen<sup>5</sup>. 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 können<sup>6</sup>.

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 Bundestags<sup>7</sup> kommen oder aus dem Bundesrat<sup>8</sup>. Ebenso ist in allen anderen Mitgliedstaaten das förmliche Gesetzesinitiativrecht auf mehrere Träger verteilt, wobei – bis auf eine besondere Regelung in der Verfassung des Großherzogtums Luxemburg<sup>9</sup> – insbesondere alle nationalen Parlamente das Recht zur Gesetzesvorlage besitzen<sup>10</sup>.

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

<sup>6</sup> *Bröhmer*, S. 208.

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

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 übernehmen<sup>11</sup>. Wegen des Übergewichts von Regierungsinitiativen ist zum Teil sogar von einer Vorbildfunktion für die Rolle der Kommission die Rede<sup>12</sup>.

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 übernehmen<sup>13</sup>. 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 entspricht<sup>14</sup>.

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.

<sup>11</sup> *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.

<sup>12</sup> *Constantinesco*, Recht der Europäischen Gemeinschaft, S. 520.

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

<sup>14</sup> Näher *Gazzo*, S. 118 ff.; *Klösters*, S. 73.