



Sachstand

Veröffentlichung von EU-Rechtsetzungsvorhaben und Beteiligungsformen

Veröffentlichung von EU-Rechtsetzungsvorhaben und Beteiligungsformen

Aktenzeichen: PE 6-3000-044/21
Abschluss der Arbeit: 30. Juli 2021
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde beauftragt darzulegen, in welcher Weise Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Kommission (KOM) und des Europäischen Parlaments (EP) vorab veröffentlicht werden. Darüber hinaus wird gefragt, welche Formen der Beteiligung bestehen.

2. Zum Initiativrecht

Das Recht, Vorschläge zum Erlass von Unionsrechtsakten zu unterbreiten (Initiativrecht) kommt gemäß Art. 17 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) **ausschließlich der KOM zu (Initiativmonopol)**. Ihr Monopol wird ergänzt durch die Möglichkeit sowohl des EP¹ (gemäß Art. 225 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV) als auch des Rates der Europäischen Union (gemäß Art. 241 AEUV), die KOM dazu aufzufordern, einen Rechtsetzungsvorschlag zu unterbreiten. In beiden Fällen ist die KOM zur Abgabe einer Stellungnahme verpflichtet, wenn sie der jeweiligen Aufforderung nicht nachkommt. Hinzu tritt das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative² (Art. 11. Abs. 4 EUV), in dessen Rahmen mindestens eine Million Unionsbürger_innen, die Staatsangehörige von mindestens sieben Mitgliedstaaten sein müssen, die KOM auffordern können, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Rechtsetzungsvorschläge zu unterbreiten (Verfahren und Bedingungen vgl. Art. 24 Abs. 1 AEUV).

In besonderen Fällen, die jeweils in den Verträgen bestimmt sind, kann ein Vorschlag für einen Unionsrechtsakt auch auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Europäischen Gerichtshofs hin unterbreitet werden (Art. 294 Abs. 15 AEUV).

3. Veröffentlichung der Rechtsetzungsvorhaben der KOM

Ausblick auf Rechtsetzungsvorhaben der KOM gewähren einerseits – in eher indikativer Weise – die **Politischen Leitlinien**³ der Präsidentin bzw. des Präsidenten der KOM, die diese/r alle fünf Jahre zu Beginn eines neuen Mandats für ihre/seine Amtszeit festlegt. Die Politischen Leitlinien geben Aufschluss über die Schwerpunktbereiche, auf die sich die KOM in der bevorstehenden Amtszeit konzentrieren wird. Diese Prioritäten leiten sich aus der Strategischen Agenda⁴ des Europäischen Rates und aus Beratungen mit den Fraktionen des EP ab.

Eine konkretere Übersicht über die Rechtsetzungsvorhaben gibt andererseits das **Jährliche Arbeitsprogramm**⁵ der KOM, das ihre Arbeitsplanung für die kommenden 12 Monate enthält. Die KOM legt öffentlich dar, welche neuen Rechtsetzungsinitiativen sie auf den Weg bringen, welche nicht verabschiedeten Initiativen sie zurückziehen und welche existierenden Rechtsakte sie überarbeiten will. Nicht Gegenstand ihres jährlichen Arbeitsprogramms sind ihre laufenden Aufgaben als sog. Hüterin der Verträge, die Durchsetzung bestehenden EU-Rechts sowie die Durchführung der ihr obliegenden, jährlich wiederkehrenden Maßnahmen.

¹ Für eine ausführliche Betrachtung des indirekten Initiativrechts und mögliche Optionen für seine Fortentwicklung vgl. EP, 2020, [The European Parliament's right of initiative](#).

² Für detaillierte Informationen zur Europäischen Bürgerinitiative nach ihrer Reform durch die [Verordnung \(EU\) 2019/788](#) vom 17. April 2019 vgl. Atanassov, EPRS, [Revising the European Citizens' Initiative](#), 2019.

³ Für die derzeitige KOM vgl. [Politische Leitlinien für die Europäische Kommission 2019-2024](#).

⁴ Für die aktuell geltende Agenda vgl. [Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda 2019 – 2024](#)

⁵ Für das aktuelle Arbeitsprogramm vgl. KOM, Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 - Eine vitale Union in einer fragilen Welt; [KOM\(2020\)690](#).

Eine weitere Quelle für Informationen über anstehende Rechtsetzungsvorhaben ist die zuletzt im Dezember 2020 für das Jahr 2021 zwischen dem EP, der KOM und dem Rat geschlossene **Gemeinsame Erklärung über die gesetzgeberischen Prioritäten**.⁶ Diese seit 2016 zwischen den drei EU-Organen gängige Praxis, sich jeweils auf die obersten gesetzgeberischen Prioritäten für das kommende Jahr zu verständigen und in einer jährlichen gemeinsamen Erklärung festzuhalten, zielt auf eine engere Zusammenarbeit der am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organe bei der legislativen Bewältigung besonders großer Herausforderungen. Die Praxis wurde im Dezember 2020 erstmals um eine mehrjährige Perspektive für den Zeitraum 2020-2024 ergänzt, die eine langfristige Planung ermöglichen soll. Die drei Organe haben sich auf Initiative der KOM auf sog. **Gemeinsame Schlussfolgerungen⁷ zu den politischen Zielen und Prioritäten** für diesen Mehrjahreszeitraum geeinigt.

Die KOM informiert die Öffentlichkeit, Behörden, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen durch die Bekanntgabe von **Planungsdokumenten** (sog. **Roadmaps**) über ihre Vorhaben zur Initiierung wichtiger neuer Rechtsakte oder Strategien, zur Bewertung bestehender Rechtsakte oder Strategien sowie zur Prüfung der Eignung mehrerer bestehender miteinander verbundener Rechtsakte. Die sog. Roadmaps erörtern das jeweils legislativ zu lösende Problem und die dabei angestrebten Ziele; sie erläutern über die bestehenden politischen Optionen hinaus, warum die EU tätig werden muss. Rechnet die KOM mit erheblichen Auswirkungen des Erlasses eines Unionsrechtsakts oder einer Unionsstrategie, führt sie eine **Folgenabschätzung** durch, bevor sie ihren Rechtsetzungs-/Strategievoranschlag unterbreitet. Die Folgenabschätzung dient neben der Gewährleistung des Subsidiaritätsgrundsatzes insbesondere der Prüfung der potenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Konsequenzen der verschiedenen möglichen legislativen Optionen. Diese Roadmaps und Folgenabschätzungen veröffentlicht die KOM auf ihrer [Website „Veröffentlichte Initiativen“](#).⁸

Ebenfalls adressiert an die unionspolitisch interessierte Öffentlichkeit ermöglicht die KOM den uneingeschränkten Zugang zu der Planung und Vorbereitung neuer EU-Initiativen über ihre [Website „Die Europäische Kommission bei der Arbeit – Benachrichtigungen“](#). Das im Stil eines Abonnements ausgestaltete Notifikationsinstrument offeriert ein nach präferierten Politikbereichen konfigurierbares persönliches Benachrichtigungssystem, das die Übermittlung sämtlicher neuer Initiativen in selbst gewählten Politikbereichen an eine eigene E-Mail-Adresse zusagt.

Thematisch fokussierte Aussagen über geplante legislative Initiativen zur Umsetzung bestimmter politischer Vorhaben trifft die KOM in ihren sog. **Grünbüchern**.⁹ Mit diesen zielt die KOM auf eine Debatte auf europäischer Ebene zu spezifischen Themen. Adressaten sind insbesondere interessierte Kreise (Institutionen, Behörden, Einrichtungen, Interessenvertretungen und Einzelpersonen), die aufgefordert werden, an einem Konsultations- und Debattenprozess teilzunehmen. Dessen Grundlage bilden die im Grünbuch enthaltenen Vorschläge der KOM. Der insoweit angeregte Prozess gibt teils auch Anstoß zur Vorbereitung von Rechtsvorschriften, die die KOM in sog. Weißbüchern erläutert. Die **Weißbücher**¹⁰ der KOM

⁶ Für die geltende Erklärung vgl. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission - Gesetzgeberische Prioritäten der EU für 2021, Ratsdok. [13546/1/20 REV 1](#).

⁷ Für die jüngste Vereinbarung vgl. Gemeinsame Schlussfolgerungen des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission - Politische Ziele und Prioritäten für den Zeitraum 2020-2024, Ratsdok. [13547/1/20 REV 1](#)

⁸ Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Sachstandes waren insgesamt 2214 geplante Initiativen online. Hierunter waren bspw. 492 Einträge öffentliche Konsultationen und 826 Fahrpläne. Letzter Abruf am 30. Juli 2021.

⁹ Für eine Übersicht vgl. [Liste der Grünbücher der KOM](#) auf der EUR-lex-Website der EU.

¹⁰ Für eine Übersicht vgl. [Liste der Weißbücher der KOM](#) auf der EUR-lex-Website der EU.

haben somit bereits einen wesentlich konkreteren Gegenstand; sie enthalten bereits die Vorschläge der KOM für Maßnahmen der Union im Bereich eines bestimmten politischen Vorhabens, jedoch noch keine Rechtsetzungsinitiativen. Mit der Veröffentlichung ihrer Weißbücher bezweckt die KOM die Initiierung einer Debatte in der Öffentlichkeit, bei Interessengruppen sowie insbesondere beim EP und beim Rat, um die politische Konsensfindung im bevorstehenden Gesetzgebungsprozess zu befördern.

4. Formen der Beteiligung durch die KOM im Vorfeld der Unionsrechtsetzung

Die Unionsorgane sind gemäß Art. 11 Abs. 1 EUV aufgefordert, den Unionsbürger_innen und repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Sie sind darüber hinaus gehalten, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen (Abs. 2). Schließlich sieht Abs. 3 der Vorschrift vor, dass die KOM umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchführt, um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten. Auf das in Art. 11 Abs. 4 EUV geregelte legislative Initiativinstrument der Europäischen Bürgerinitiative wurde oben bereits hingewiesen.

Die in Art. 11 Abs. 1 EUV formulierte und an alle Organe gerichtete Aufforderung zielt darauf, Bürger_innen und Verbänden einen Raum zu schaffen, in dem sie ihre Positionen und Auffassungen darlegen und austauschen können. Die Vorschrift sieht keine Verpflichtung der Organe vor und lässt darüber hinaus offen, in welcher Form und in welchem Umfang dieser Raum für den bürgerschaftlichen Dialog geschaffen werden soll. Während eine direkte Einbindung der Bürger_innen in den politischen Prozess nicht vorgesehen ist, entfalten die Bestimmungen der Abs. 2 und 3 größere Verbindlichkeit für die Organe hinsichtlich einer Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft und repräsentativer Verbände. Abs. 2 der Vorschrift zielt auf einen Austausch mit gesellschaftlichen Multiplikatoren¹¹ und zwingt die Unionsorgane in geeigneten Fällen dazu, sich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbänden rückzukoppeln und erzeugt im Einzelfall sogar eine Holschuld.¹² Dies ist insbesondere im Vorfeld der Unionsrechtsetzung von Bedeutung. Adressat der Bestimmungen aus Art. 11 Abs. 3 EUV ist ausschließlich die KOM, die gehalten ist, zur Gewährleistung der Kohärenz und Transparenz des Handelns der Union umfangreiche Betroffenenanhörungen durchzuführen. Als Inhaberin des Initiativmonopols wird die **KOM verpflichtet**, im Vorfeld des von ihr im Konkreten anzustoßenden Rechtsetzungsprozesses die **Anhörung Betroffener** vorzunehmen. Ein Recht auf Durchführung einer konkreten Anhörung garantiert die Norm allerdings nicht. Die Konsultation externer Interessenträger gehörte bereits vor dem Vertrag von Lissabon zum traditionellen Vorgehen der KOM bei der Rechtsfortentwicklung in fast allen Politikbereichen. Insoweit kodifiziert Art. 11 Abs. 3 EUV diese lang geübte Praxis.¹³

Die KOM gibt der interessierten Öffentlichkeit und der organisierten Zivilgesellschaft über die beiden bereits oben genannten Internet-Plattformen die Möglichkeit, sich bereits im Vorfeld der Unterbreitung konkreter Rechtsetzungsvorschläge zu Planungsunterlagen und Vorhaben zu äußern. Dieses Angebot offeriert die KOM einerseits auf ihrer [Website „Veröffentlichte Initiativen“](#), auf der eine direkte Feedback-Option online geschaltet ist. Hinzu kommt andererseits die personalisierbare Benachrichtigungsfunktion der [Website „Die Europäische Kommission bei der Arbeit – Benachrichtigungen“](#).

¹¹ Vgl. Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Auflage 2017, Art. 11 EUV, Rn. 31

¹² Vgl. Nettessheim, in: Grabitz/Hilf/Nettessheim, Das Recht der Europäischen Union, 72. EL Februar 2021, Art. 11 EUV, Rn. 10.

¹³ Vgl. Nettessheim, Fn. 12, Rn. 11.

Neben diesen allgemein zugänglichen Informationsquellen, zu deren Inhalt sich jede betroffene Person oder Stelle, wie z.B. Behörden, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen äußern kann, tritt die KOM auch gezielt an konkrete Interessengruppen heran. Diese werden insbesondere dann um Stellungnahmen gebeten, wenn die KOM auf spezielles Fachwissen angewiesen ist. Als Formate hierfür benennt die KOM gezielte Konsultationen, Fachsitzungen, Workshops, Seminare, Diskussionsrunden mit kleinen und mittleren Unternehmen sowie Online-Foren.¹⁴

Fachbereich Europa

¹⁴ Vgl. KOM, Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften, [Website der KOM](#), 2020.