

Paul Gaitzsch

Tertiärnormsetzung in der Europäischen Union

*Eine Untersuchung der Normsetzungsbefugnisse
der Europäischen Kommission
nach Art. 290 und Art. 291 Abs. 2-4 AEUV*

Verlag Dr. Kovac

**Hamburg
2015**

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XII
Erläuterungen zur Zitierweise	LXXX
I. Teil Grundlagen der Untersuchung	1
1. Abschnitt Gegenstand der Untersuchung	1
A. Themenaufriß	1
B. Forschungsbedarf und Erkenntnisinteresse	7
C. Tertiärnormsetzung durch die Kommission im System der Rechtsakte der Union	12
D. Tertiärnormsetzung durch die Kommission im Verlauf der europäischen Integration	18
I. Von den Anfängen bis zur Einheitlichen Europäischen Akte	19
II. Von der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Komitologiebeschluss von 2006	22
III. Vielfache Kritik am Ausschusswesen	25
IV. Übergang hin zum Tertiärnormsetzungsregime der Art. 290 AEUV und Art. 291 Abs. 2-4 AEUV	27
2. Abschnitt Kriterienkatalog der Untersuchung	28
A. Gewährleistung sachgerechter Normen	30
B. Gewährleistung demokratisch legitimierter Normen	33
I. Die wachsende Bedeutung demokratischer Legitimation der unionalen Rechtsetzung im Verlauf der europäischen Integration	34
II. Die Ausgestaltung demokratischer Legitimation im geltenden Primärrecht	36
1. Legitimationsvermittlung über das Europäische Parlament und den Rat	38
2. Verbindung beider Legitimationsstränge bei der Wahl der Kommission	39
III. Die normbetroffenen Unionsbürger als gemeinsamer Bezugspunkt demokratischer Legitimation	41
C. Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Normsetzungsverfahrens	45
D. Kostengünstigkeit des Normsetzungsverfahrens	49
3. Abschnitt Gang der Untersuchung	51
2. Teil Ermächtigung der Kommission zur Tertiärnormsetzung	51

I. Abschnitt Primärrechtliche Vorgaben für die Ermächtigung	52
A. Ermächtigung der Kommission zur Ergänzung und Änderung von Gesetzgebungsakten	52
I. Anforderungen an die Ermächtigungsnorm	53
1. Ermächtigung nur in einem Gesetzgebungsakt	54
2. Zugriff der Kommission nur auf bestimmte und nicht wesentliche Vorschriften	56
a) Beschränkung auf bestimmte Vorschriften in formeller Hinsicht	56
b) Beschränkung auf nicht wesentliche Vorschriften in materieller Hinsicht	56
3. Festlegung von „Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer“ der Befugnisübertragung	70
a) Hintergrund der einzelnen geforderten Festlegungen	70
b) Zusammenfassende und weiterführende Bewertung der Anforderungen an die Formulierung von Ziel, Inhalt und Geltungsbereich der Befugnisübertragung	73
4. Ermächtigung (nur) unter Bedingungen?	79
II. Die Kommission als Adressatin der Ermächtigung	84
B. Ermächtigung der Kommission zur Durchführung „verbindlicher Rechtsakte“	85
I. Voraussetzungen für den Erlass einer und Anforderungen an die Ermächtigungsnorm	90
1. Bedarf einheitlicher Bedingungen für die Durchführung	90
2. ...eines verbindlichen Rechtsakts der Union	93
3. Zwingende Übertragung von Durchführungsbefugnissen bei vorliegendem Bedarf einheitlicher Durchführungsbedingungen?...	94
4. Übertragung (bloß?) von „Durchführungsbefugnissen“	96
5. Verweisung auf ein in der Komitologieverordnung vorgesehenes Verfahren	101
a) Vom primärrechtlichen Normsetzungsauftrag zur Komitologieverordnung	102
b) Kriterien für die Auswahl des Verfahrens	103
c) Bindungen des Basisrechtsetzers bei der Verfahrensauswahl...	104
II. Die Kommission als Adressatin der Ermächtigung	106

2. Abschnitt	Beteiligte und ihre Rolle an der Ermächtigung der Kommission zur Tertiärnormsetzung	110
A.	Europäisches Parlament und Rat	110
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	110
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	113
B.	Kommission	116
C.	Öffentlichkeit	120
3. Abschnitt	Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Ermächtigungsnorm im Überblick	123
A.	Ansatzpunkte für eine gerichtliche Überprüfung der Ermächtigung zur Tertiärnormsetzung	123
B.	Statthafte Klagearten und Klageberechtigung	124
4. Abschnitt	Bewertung der Regelungen zur Ermächtigung der Kommission zur Tertiärnormsetzung anhand des Kriterienkatalogs	127
A.	Gewährleistung sachgerechter Normen	127
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	128
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	134
B.	Gewährleistung demokratisch legitimierter Normen	135
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	136
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	145
C.	Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Normsetzungsverfahrens	148
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	148
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	154
D.	Gewährleistung eines kostengünstigen Normsetzungsverfahrens	156
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	156
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	157
3. Teil	Ausübung der Tertiärnormsetzungsbefugnisse durch die Kommission	159
1. Abschnitt	Primärrechtliche Vorgaben für die Ausübung der Tertiärnormsetzungsbefugnisse	159
A.	Ausübung der Befugnis zur Ergänzung und Änderung von Gesetzgebungsakten	159

I.	Befugnis der Kommission zum Erlass von „delegierten Rechtsakten ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung"	160
II.	Begrenzung auf die Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften	163
III.	„Destruktive" Einwirkungsmöglichkeiten des delegierenden Sekundärrechtsetzers durch Widerruf und Einwand	165
B.	Ausübung von Durchführungsbefugnissen	170
I.	In welche Handlungsformen kann die Ausübung von Durchführungsbefugnissen gegossen werden?	171
II.	Anwendung der Komitologieverordnung	172
1.	Gemeinsame Vorschriften	173
2.	Beratungsverfahren	174
3.	Prüfverfahren	174
2.	Abschnitt Beteiligte und ihre Rolle an der Ausübung der Befugnis zur Tertiärnormsetzung	176
A.	Kommission	176
I.	Gemeinsamkeiten von delegierter Normsetzung und Durchführungsnormsetzung	176
II.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	182
III.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	186
B.	Europäisches Parlament und Rat	189
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	189
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	193
C.	Öffentlichkeit	197
D.	Mitgliedstaaten	202
I.	Delegation von Normsetzungsbefugnissen	202
II.	Übertragung von Durchführungsbefugnissen	203
3.	Abschnitt Rechtsschutzmöglichkeiten gegen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte im Überblick	211
A.	Ansatzpunkte für eine gerichtliche Überprüfung der Tertiärnorm	212
B.	Statthafte Klagearten und Klageberechtigte	213
I.	Rechtsschutz für Europäisches Parlament, Rat und Mitgliedstaaten als privilegierte Klageberechtigte	214
II.	Rechtsschutz für natürliche und juristische Personen als nicht-privilegierte Klageberechtigte	214

1. Vorgehen gegen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte als „Handlung“ im Wege der Nichtigkeitsklage	214
2. Vorgehen gegen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte als „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ im Wege der Nichtigkeitsklage	215
4. Abschnitt Bewertung der Regelungen zur Ausübung der Befugnisse zur Tertiärnormsetzung anhand des Kriterienkatalogs...	226
A. Gewährleistung sachgerechter Normen	227
I. Delegation von Normsetzungsbefugnissen	227
II. Übertragung von Durchführungsbefugnissen	237
B. Gewährleistung demokratisch legitimierter Normen	242
I. Delegation von Normsetzungsbefugnissen	242
II. Übertragung von Durchführungsbefugnissen	252
C. Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Tertiärnormsetzungsverfahrens	259
I. Delegation von Normsetzungsbefugnissen	259
1. Rechtsstaatliche Funktion der der Ermächtigung nachlaufenden Kontrolle durch den Gesetzgeber	259
2. Berücksichtigung der Interessen der normbetroffenen Öffentlichkeit	260
3. Gewinn an Rechtsstaatlichkeit durch eine Pflicht zur Vorveröffentlichung von Entwürfen für delegierte Rechtsakte ...	265
4. Rechtsstaatliche Funktion des Begründungserfordernisses	271
5. Rechtsschutzmöglichkeiten	272
6. Die Wirkung des Widerrufs der Ermächtigung als Problem der Rechtssicherheit	274
7. Rechtsstaatliche Funktion der Benennung von Rechtsakten als „delegiert“	274
8. Veröffentlichung von konsolidierten Fassungen von durch delegierte Rechtsakte geänderte oder ergänzte Gesetzgebungsakte	275
II. Übertragung von Durchführungsbefugnissen	275
D. Gewährleistung eines kostengünstigen Normsetzungsverfahrens	279
I. Delegation von Normsetzungsbefugnissen	281

II. Übertragung von Durchführungsbefugnissen	282
4. Teil Abgrenzung zwischen der Tertiärnormsetzung zur Ergänzung und Änderung von Gesetzgebungsakten und der Schaffung einheitlicher Durchführungsbedingungen für Gesetzgebungsakte	285
1. Abschnitt Notwendigkeit einer Abgrenzung	286
2. Abschnitt Leitlinien für die Abgrenzung	290
5. Teil Schlussbetrachtung	301
1. Abschnitt Allgemeine Bemerkungen	301
2. Abschnitt Delegierte Normsetzung	302
3. Abschnitt Durchführungsnormsetzung	306