

Ines Härtel

# Handbuch Europäische Rechtsetzung

 Springer

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XXI</b>
<b>Einführung</b>	<b>3</b>
<b>1. Teil: Grundlegung einer europäischen Rechtsetzungslehre</b>	<b>7</b>
§ 1 Terminologie	7
I. Der Begriff der europäischen Rechtsetzung	7
1. Der Begriff „europäisch“ im Zusammenhang mit der Rechtsetzung..	7
2. Keine feststehende Definition des Begriffs Rechtsetzung im Unionsrecht	8
3. Der Begriff „Rechtsetzungsakt“ in Art. 23 Abs. 3 S. 1 GG	8
4. Die Rechtsverbindlichkeit und der planvolle Erlass des Rechtsaktes als Voraussetzungen für den Begriff Rechtsetzung; die Begriffe Rechtsakt und Handlungsform	9
5. Allgemeine Norm und Einzelakt	11
6. Innen- und Außenrecht	16
7. Ergebnis: Ein weiter Rechtsetzungsbegriff.	16
II. Die Begriffe europäische „Normsetzung“ und europäische „Gesetzgebung“	17
§ 2 Wohlgeordnetes Recht als Leitbild für die europäische Rechtsetzung	19
§ 3 Demokratische Legitimation der europäischen Rechtsetzung	27
I. Die Mehrdimensionalität der Demokratieproblematik	27
1. Nationales Verfassungsrecht	28
2. Europäisches Verfassungsrecht: das unionale Demokratieprinzip ...	30
a) Entwicklung des europäischen Demokratieprinzips	30
aa) Vorreiterrolle der Rechtsprechung bei der Anerkennung des europäischen Demokratieprinzips als allgemeiner Rechtsgrundsatz	30
bb) Entwicklung des europäischen Demokratieprinzips durch die Vertragsschöpfer	31
b) Begriff des europäischen Demokratieprinzips	32
c) Eigenständige Bedeutung des europäischen Demokratieprinzips?	35
d) Transparenz und institutionelles Gleichgewicht als Ausprägungen des europäischen Demokratieprinzips	37
3. Demokratiedefizit der EU als vorrangig rechtspolitische Frage	39

II. Verschiedene Modelle zur demokratischen Legitimation der europäischen Rechtsetzung	41
1. Das Modell des Verzichts auf demokratische Legitimation	41
2. Demokratische Legitimation nach dem Muster europäischer Verfassungsstaaten	42
3. Das dualistische Legitimitätsmodell	43
a) Nationale Parlamente als vorrangige Legitimationsmittler (Hauptstrang)	44
b) Europäisches Parlament und nationale Parlamente als gleichberechtigte Legitimationsmittler oder Europäisches Parlament sogar als Hauptlegitimationsmittler	45
c) Stellungnahme	46
4. Das Modell der Unterscheidung zwischen input- und output-Legitimation	48
5. Postparlamentarische Modelle, insbesondere die der assoziativen und deliberativen Demokratie	49

**2. Teil: Die Kompetenzordnung der EU und die Akteure der Rechtsetzung.53**

§ 4 Die vertikale Kompetenzordnung in der EU	53
I. Überblick über rechtliche und rechtspolitische Probleme der europäischen Kompetenzordnung	53
II. Die Kompetenzordnung de lege lata	55
1. Die Einpoligkeit der Kompetenzzuweisung; das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	55
2. Die Kategorisierung der Kompetenzen	56
a) Sachbereichskompetenzen	58
aa) Ausschließliche Sachbereichskompetenzen	58
bb) Gemeinsame Kompetenzen für Sachbereiche	60
b) Harmonisierungskompetenzen	61
c) Begrenzte Sachbereichskompetenzen zur Ergänzung, Förderung, Unterstützung oder Koordinierung mitgliedstaatlicher Politik	62
III. Die Kompetenzordnung nach dem Verfassungsvertrag	63
1. Die Kompetenzbegründung	64
2. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die „Flexibilitätsklausel“	65
3. Die Kompetenztypen	67
a) Ausschließliche Zuständigkeit der Union; Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten; Sekundäre Ausschließlichkeit	69
b) Der Typus der geteilten Zuständigkeit	71
c) Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der Union	73
4. Bewertung der Kompetenzordnung nach dem Verfassungsvertrag..73	
IV. Das Subsidiaritätsprinzip als Maßstab für die Kompetenzausübung...76	

§ 5 Die Akteure der europäischen Rechtsetzung	81
I. Der Rat	81
1. Der Europäische Rat	82
a) Der Europäische Rat im geltenden Recht	82
b) Der Europäische Rat im Verfassungsvertrag	85
2. Rat der Europäischen Union (Ministerrat)	87
a) Zusammensetzung des Rates der Europäischen Union	87
b) Organisation des Rates..	90
aa) Ausschuß Ständiger Vertreter, Sonderausschüsse und Arbeitsgruppen	90
bb) Die Verwaltung des Rates – das Generalsekretariat	93
c) Aufgaben und Befugnisse des Rates	95
d) Der Ministerrat im Verfassungsvertrag	96
aa) Zusammensetzung und Organisation des Ministerrates	97
bb) Aufgaben und Befugnisse	101
II. Die Europäische Kommission	102
1. Zusammensetzung und Organisation der Kommission	102
2. Die Aufgaben und Befugnisse der Kommission	104
3. Die Kommission im Verfassungsvertrag	105
4. Der Außenminister der Union im Verfassungsvertrag zwischen Rat und Kommission angesiedelt	109
III. Das Europäische Parlament	110
1. Zusammensetzung und Organisation des Europäischen Parlaments	110
2. Kompetenzen des Europäischen Parlaments	115
a) Rechtsetzung	116
b) Kurationsbefugnisse des Europäischen Parlaments	118
c) Parlamentarische Kontrollbefugnisse	119
d) Rückkoppelung	121
3. Europäisches Parlament im Verfassungsvertrag	121
a) Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments	121
b) Diskussion um die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in das Vertragsänderungsverfahren	122
c) Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Verfassungsvertrag	123
4. Weiter Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament im Rahmen der Rechtsetzung	125
IV. Die nationalen Parlamente	127
V. Interessengruppen und beratende Ausschüsse	129
VI. Die Europäische Zentralbank	133
1. Das EZB-Direktorium	135
2. Der EZB-Rat	136
3. Erweiterter Rat	139
4. EZB de lege ferenda	139

<b>3. Teil: Supranationale Handlungsformen</b>	<b>141</b>
§ 6 Die Vielfalt supranationaler Handlungsformen	141
§ 7 Die Lehre von den Handlungsformen	144
I. Die Relevanz der Abgrenzung von Handlungsformen	145
1. Rechtsschutz und Handlungsformen	145
2. Handlungsformabhängige Anforderungen an Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit des Rechtsaktes	148
II. Kriterien für die Typologie und Abgrenzung von Handlungsformen..	149
§ 8 Kontinuität und Wandel im System der supranationalen Handlungsformen	152
I. „Alte“ und „neue“ Handlungsformen im Vergleich	152
1. Die klassischen Handlungsformen	152
2. Die Handlungsformen der EZB	155
3. Die Sonderformen des EU-Vertrages	157
4. Die Handlungsformen im Euratom-Vertrag	159
II. System der Zuweisung der Handlungsformen an die einzelnen Ermächtigungsnormen	160
1. Die Zuweisung der Handlungsformen im EG-Vertrag und im Verfassungsvertrag	160
2. Formenwählermessen	162
3. Verbindung zwischen Handlungsformen und Zuständigkeitsarten der Europäischen Union	165
§ 9 Das Europäische Gesetz	167
I. Die bisherige Rolle des europäischen Gesetzesbegriffes	167
II. Der Begriff des Europäischen Gesetzes im Verfassungsvertrag	170
III. Die Dichotomie Verordnung/Richtlinie sowie Gesetz/Rahmengesetz	173
1. Die Verordnung und die Richtlinie	173
2. Richtlinienähnliche Verordnung	174
3. Verordnungähnliche Richtlinie	176
4. Abschied von der Dichotomie Verordnung - Richtlinie?	179
IV. Das Modell eines Europäischen Organgesetzes	183
1. Das Organgesetz in Frankreich (loi organique) und Spanien (ley organica)	183
2. De lege ferenda ein Europäisches Organgesetz?	185
§ 10 Die Verordnung, die Entscheidung und der Beschluß	188
I. Die Europäische Verordnung	189
II. Die Entscheidung im Sinne des Art. 249 EGV	190
1. Die personengerichtete Entscheidung	191
2. Die staattergerichtete Entscheidung	192
III. Der in der Praxis entwickelte Beschluß als eigenständige Handlungsform	195
IV. Der Beschlußbegriff im Verfassungsvertrag	198
V. Ungeschriebenes Notverordnungsrecht der Kommission?	201
1. Verfechter eines Notverordnungsrechts	203
2. Gegner eines Notverordnungsrechts	204

3. Eigene Stellungnahme	206
§ 11 Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen	208
I. Zur bisherigen Dogmatik der Übertragung von „Hirchführungsbefugnissen“	208
1. Vertraglicher Ausgangspunkt	208
2. Zulässiger Umfang der Übertragung von Durchführungsbefugnissen - die sog. Wesentlichkeitstheorie des EuGH	212
3. Durchführung durch den Rat selbst (Selbstermächtigung)	216
4. Ausschußverfahren („Komitologie“): Kontrolle der Durchführungsrechtsakte	218
a) Funktionen der Komitologie	218
b) Historischer Abriß der Komitologie	219
c) Der sog. Komitologie-Beschluß und seine rechtlichen Grundlagen	222
d) Die konkrete Ausgestaltung des Komitologie-Beschlusses von 1999	223
e) Rechtspolitische Würdigung der Komitologie	228
II. Die delegierte Verordnung nach dem Verfassungsvertrag	232
1. Gründe für die Einführung der „delegierten Verordnung“	232
2. „Delegierte Verordnung“ und „Durchführungsrechtsakt“ im Vergleich	234
3. Die delegierte Verordnung als Ergebnis verschiedener nationaler Modelle	235
4. Der Gesetzesvorbehalt und die Wesentlichkeitsdogmatik im Unionsrecht	236
5. Die delegierte Verordnung als gesetzesergänzende und gesetzesändernde Verordnung	240
6. Romanische Modelle delegierter Gesetzgebung	241
a) Die delegierte Gesetzgebung in Italien und Spanien	241
b) Die französischen Ordonnanzen	243
7. Die deutsche Rechtsverordnung nach Art. 80 GG	244
a) Die Bestimmtheitstrias „Inhalt“, „Zweck“ und „Ausmaß“	245
b) Der Einfluß der Wesentlichkeitstheorie auf den Bestimmtheitsgrad	246
c) Die Deutlichkeit der Bestimmtheit	247
8. Die Anforderungen an das Ermächtigungsgesetz nach dem Verfassungsvertrag	247
a) Ziel, Inhalt und Geltungsbereich	247
b) Dauer der Übertragung – Sunset clause	250
9. Die Kontrolle der delegierten Verordnunggebung durch die Legislative (Erste und Zweite Kammer)	251
a) Das britische und deutsche Modell der parlamentarischen Verordnungskontrolle	252
b) Europäisches Modell der Kontrolle der delegierten Verordnung	255

aa)	Regelung der Kontrollrechte im ermächtigenden Gesetz als Voraussetzung für die Delegation	256
bb)	Systembruch wegen der unabhängigen Kontrollrechte des Parlaments und Ministerrats	257
cc)	Der Widerruf der Delegation und die Ablehnung einer Verordnung	259
(1)	Das Recht zur Ablehnung der Verordnung	260
(2)	Der Widerruf der Delegation	260
(a)	Widerruf der Delegation vor Inkrafttreten einer Verordnung	260
(b)	Widerruf einer Delegation nach Inkrafttreten einer Verordnung	261
dd)	Typenzwang für die Verordnungskontrolle	264
III.	Die Durchführung von Unionsrechtsakten durch die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane nach dem Verfassungsvertrag	265
1.	Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Unionsrechts	265
2.	Die Durchführung von Unionsrechtsakten durch die Kommission oder den Ministerrat	268
§ 12	Drei unverbindliche Handlungsformen im bunten Gewände: die Empfehlung, Stellungnahme und EntschlieÙung	272
I.	Die Empfehlung – eine unverbindliche Richtlinie	274
II.	Die Stellungnahme	277
III.	Die EntschlieÙung als originäre Handlungsform	278
§ 13	Die verschiedenen „Leitlinien“/Begriffe des Unionsrechts	279
I.	Die verbindlichen Leitlinien der Europäischen Zentralbank	280
II.	Die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik und für die transeuropäischen Netze	280
1.	Die Leitlinien für die Beschäftigungspolitik	281
2.	Die Leitlinien für transeuropäische Netze	283
III.	Die Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	285
IV.	Die Leitlinien-Begriffe im Verfassungsvertrag	286
V.	Die Leitlinien bzw. Mitteilungen der Europäischen Kommission: Die Europäischen Verwaltungsvorschriften?	287
1.	Die Bindungswirkung von Mitteilungen	289
a)	Organisationsgewalt der Kommission	289
b)	Kein allgemeines Weisungsrecht der Kommission gegenüber nationalen Behörden	290
c)	Die Bindungswirkung von Mitteilungen im Beihilfeaufsichtsrecht	290
d)	Mittelbare und faktische Bindungswirkung von Mitteilungen	293
2.	Einordnung in das System der Handlungsformen	295
3.	Gerichtliche Kontrolle von Mitteilungen der Kommission	298

§ 14 Interinstitutionelle Vereinbarungen	302
I. Interinstitutionelle Vereinbarungen de lege lata	302
1. Ermächtigung der Organe zum Abschluß interinstitutioneller Vereinbarungen	306
2. Die mögliche Bindungswirkung interinstitutioneller Vereinbarungen	308
3. Die rechtlichen Grenzen interinstitutioneller Vereinbarungen	309
II. Interinstitutionelle Vereinbarungen de lege ferenda	310
§ 15 Die Normenhierarchie in der europäischen Rechtsordnung	311
I. Die Normenhierarchie im geltenden Recht	313
1. Primärrecht und Sekundärrecht	313
2. Gleichrang der Rechtsetzungsorgane, Rechtsetzungsverfahren und der Handlungsformen	316
a) Gleichrang der Rechtsetzungsorgane	316
b) Gleichrang der Rechtsetzungsverfahren	317
c) Gleichrang der verbindlichen Handlungsformen	318
3. Durchführungsrecht	319
II. Die Normenhierarchie im Verfassungsvertrag	320
<b>4. Teil: Supranationale Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren</b>	<b>325</b>
§ 16 Kooperation als Strukturprinzip der Rechtsetzungsverfahren	325
§ 17 Rechtsetzungsvorbereitung und -planung	328
I. Anstoß für Kommissionsvorschläge	328
II. Die verschiedenen Phasen der Ausarbeitung von Rechtsaktvorschlägen	329
III. Rechtsetzungsplanung	331
1. Das dreijährige Strategieprogramm des Europäischen Rates, das operative Jahresprogramm des Rates und das halbjährige Arbeitsprogramm der Ratspräsidentschaft	332
2. Die Jahresgesetzgebungsprogramme der Kommission	333
IV. Folgenabschätzung	334
1. Begriff und Erscheinungsformen der Folgenabschätzung	334
2. Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Folgenabschätzung	335
3. Die Entwicklung der Folgenabschätzung in der europäischen Rechtspraxis	340
§ 18 Das Initiativrecht der Europäischen Kommission	343
I. Der Status quo: Grundsätzliches Vorschlagsmonopol der Europäischen Kommission	343
1. Die Bedeutung des Initiativmonopols im Institutionengefüge	343
2. Ausnahmen vom Initiativmonopol der Kommission	345
3. Das Recht des Ministerrates und des Europäischen Parlaments zur Aufforderung der Kommission	346
4. Das Recht des Ministerrates zur Änderung des Kommissionsvorschlages	347
II. Perspektive: Initiativrecht auch für andere Organe?	349

III. Die europäische Bürgerinitiative als Element der partizipativen Demokratie	352
§ 19 Die verschiedenen Rechtsetzungsverfahren	353
I. Die Komplexität des Systems der Verfahrensarten	353
II. Die Verfahren der Anhörung, Zustimmung und <u>Zusammenarbeit</u>	356
III. Das Mitentscheidungsverfahren	360
1. Entstehungsgeschichte und Strukturen des Mitentscheidungsverfahrens	360
2. Das Vermittlungsverfahren	366
a) Nationale Modelle des Vermittlungsausschusses	366
b) Der europäische Vermittlungsausschuß	368
aa) Wirkungsbereich des Vermittlungsausschusses	368
bb) Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses	369
cc) Verfahrensablauf und Kompetenz der Einberufung	370
dd) Verhandlungsrahmen und Beschlußfassung des Vermittlungsausschusses	372
ee) Die Rolle der Kommission im Vermittlungsverfahren	373
§ 20 Die Beschlußfassung in den Organen	375
I. Die Beschlußmodi der Rechtsetzungsorgane	376
1. Die Beschlußmodi des Europäischen Parlaments und der Kommission	376
2. Die Beschlußmodi des Ministerrates	377
a) Das Mehrheits- und Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat	377
b) Informeller Konsensmodus: Der Ministerrat als „Konsensmaschine“	383
c) Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat	384
aa) Die qualifizierte Mehrheit vor dem Nizza-Vertrag und in der Übergangszeit vom 1. Mai bis 31. Dezember 2004.	385
bb) Die qualifizierte Mehrheit nach dem Nizza-Vertrag ab dem 1. Januar 2005	386
cc) Die qualifizierte Mehrheit nach dem Konventsentwurf und nach dem Verfassungsvertrag	388
II. Die Beschlußmodi im Europäischen Rat	392
III. Der Grundsatz der Diskontinuität in der Rechtsetzung	393
1. Sachliche Kontinuität als Problem in der europäischen Rechtsetzung	393
2. Der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität im Rechtsvergleich.	394
a) Die Diskontinuität in Deutschland	394
b) Die Diskontinuität in Frankreich	395
c) Die Diskontinuität im Vereinigten Königreich	396
3. De lege lata: Keine sachliche Diskontinuität im Gemeinschaftsrecht	397
4. Modell 1: Verknüpfung von personeller und sachlicher Diskontinuität	400
5. Modell 2: Weitere Fristen im Gesetzgebungsverfahren bzw. Verfallfrist für Gesetzesvorschläge	401

§ 21 Das europäische Haushaltsverfahren	403
I. Die Normenhierarchie im Haushaltsrecht	405
II. Die Rechtsnatur des Haushaltsplans	....407
III. Verfahren zur Regelung der Eigenmittel der Union	409
1. Das Verfahren zur Festlegung der Eigenmittel de lege lata	409
2. Das Verfahren zur Regelung der Eigenmittel der Union de lege ferenda	410
IV. Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren von der Wiege bis zur Europäischen Verfassung	413
V. Verfahren für die Feststellung des Haushaltsplans	416
1. Ablauf des Haushaltsverfahrens	416
a) Das Haushaltsverfahren de lege lata	416
b) Das Haushaltsverfahren de lege ferenda	418
2. Die mittelfristige Finanzplanung	423
a) Die Finanzielle Vorausschau de lege lata	423
b) Der mehijährige Finanzrahmen als Gesetz de lege ferenda	425
VI. Nothaushalt	427
VII. Das Verhältnis zwischen Haushalts- und Legislativverfahren	428
1. Mitteldeckung als Voraussetzung für finanzwirksame Gesetze	428
2. Konfliktpotentiale zwischen Gesetzgebungs- und Haushaltskompetenzen	433
a) Finanzwirksame Rechtsetzung und die erforderliche Mittelbewilligung	434
b) Finanzwirksame Rechtsetzung und Haushaltsvollzug	437
aa) Konfliktursachen und die Entwicklung von rechtlichen Lösungen	437
bb) Die Verknüpfung zwischen Basisrechtsakt und Haushaltsvollzug nach der Haushaltsordnung von 2002 sowie nach dem Verfassungsvertrag	438
VIII. Zusammenfassung und Bewertung der Eckpunkte einer Reform der Haushaltsgesetzgebung nach dem Verfassungsvertrag	441
<b>5. Teil: Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme</b>	<b>445</b>
§ 22 Gesellschaftliche Selbstregulierung im Überblick	445
§ 23 Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, insbesondere „Umweltvereinbarungen“	446
I. Vor- und Nachteile von Umweltvereinbarungen	447
II. Bestandsaufnahme von Umweltvereinbarungen in den EU-Staaten...	448
III. Europäische Umweltvereinbarungen in der Praxis	449
IV. Typologie und mögliche Modelle von Umweltvereinbarungen	451
1. Das Verhältnis zwischen europäischer Rechtsetzung und Umweltvereinbarungen	451
2. Umweltvereinbarungen mit oder ohne Rechtsverbindlichkeit	453

a) Hoheitlich induzierte Selbstverpflichtungen als öffentlich-rechtlicher Vertrag	454
aa) Der öffentlich-rechtliche Vertrag als mögliche europäische Handlungsform	454
bb) Verschiedene Typen des europäischen öffentlich-rechtlichen Vertrages	455
cc) Voraussetzungen eines europäischen Verwaltungsvertrages	455
b) Hoheitlich induzierte Selbstverpflichtungen als unverbindliche Absprachen	458
V. Materiell-rechtliche Prüfungsmaßstäbe für Umweltvereinbarungen...	459
§ 24 Europäische technische Normung	461
I. Die Neue Konzeption der technischen Harmonisierung und Normung	462
II. Rechtsgrundlagen für die europäische Normung	464
III. Rechtsnatur, Bindungswirkung bzw. Rezeptionsarten europäischer technischer Normen	465
1. Inkorporation	465
2. Starre und dynamische Verweisung	466
3. Allgemeine Verweisung	468
4. Anerkennung der technischen Normen durch die Kommission	469
IV. Das Normungsverfahren von CEN und CENELEC	471
§ 25 Vereinbarungen von Sozialpartnern im Rahmen des Sozialen Dialogs und ihre Durchführung durch Unionsrechtsakte	472
I. Der Begriff „Sozialpartner“	473
II. Wirkungen von Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern	474
III. Gegenstand von Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern	475
IV. Ablehnungs- und Abänderungsrecht von Kommission und Rat	476
V. Zur demokratischen Legitimation der Durchführung von Vereinbarungen europäischer Sozialpartner	477
<b>Synthese</b>	<b>481</b>
I. Die Aufgabe einer europäischen Rechtsetzungslehre	482
II. Die Normenhierarchie, die Einführung eines Gesetzesbegriffs und einer damit verbundenen Trennung von Legislative und Exekutive	484
1. Die Normenhierarchie	484
2. Die Trennung von Legislative und Exekutive	485
3. Die Einführung eines europäischen Gesetzesbegriffs	486
4. Die Exekutivrechtsakte	490
III. Die Haushaltsgesetzgebung	494
IV. Die Kooperation als übergreifendes Strukturmerkmal für verschiedene Elemente der europäischen Rechtsetzung	496
1. Inter-institutionelle Kooperation	496
2. Intra-institutionelle Kooperation	497
3. Kooperation zwischen Unionsorganen und privaten Akteuren	497

