

Nicholas Otto

# Die Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren

Eine verfassungs- und verfahrenstheoretische  
Rekonstruktion der Funktions- und Organisationslogiken  
des Rechtsetzungsverfahrensrechts  
der Europäischen Union

Mohr Siebeck

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Einleitung .....	1
A. Ausgangsbefund: Vielfalt des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts .....	1
B. Erkenntnisinteresse und methodischer Zugriff .....	4
C. Methodentheoretische Verortung .....	9
D. Forschungsstand und Forschungsbedarf .....	16
E. Gang der Darstellung .....	20
Erster Hauptteil: Verfahrenskategorien im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht .....	21
A. Gesetzgebungsverfahren und sonstige Rechtsetzungsverfahren als grundlegende Kategorien des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts .....	22
B. Binnendifferenzierungen der Gesetzgebungsverfahren .....	90
C. Binnendifferenzierungen der Nicht-Gesetzgebungsverfahren .....	109
D. Verfahrens- und verfahrenskategorieindifferente Kompetenznormen ..	134
Zweiter Hauptteil: Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht ...	151
Erster Abschnitt: Initiativphase .....	153
A. Das Initiativrecht der Kommission .....	153
B. Initiativrechte anderer Akteure .....	166
C. Fazit: Funktions- und Organisationslogik der Initiativrechte .....	175

Zweiter Abschnitt: Entscheidungsbefugnisse, Anhörungs- und Unterrichtsrechte und -pflichten unionaler Organe und Institutionen in der auf den Erlass des Rechtsakts gerichteten Verfahrensphase .....	176
A. <i>Beteiligungsformen als mehrdimensionale Phänomene</i> .....	176
B. <i>Parlament, Rat und Europäischer Rat</i> .....	184
C. <i>Die Europäische Zentralbank und die Kommission</i> .....	226
D. <i>Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen</i> .....	253
E. <i>Der Gerichtshof, die Europäische Investitionsbank, der Rechnungshof und „betroffene Organe“</i> .....	274
 Dritter Abschnitt: Besondere Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen .....	 276
A. <i>Aussetzung bestimmter Gesetzgebungsverfahren durch Einschaltung des Europäischen Rates – sogenannte Notbremseverfahren</i> .....	276
B. <i>Zustimmungsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten und Vetorechte der nationalen Parlamente</i> .....	287
 Schluss .....	 299
A. <i>Zusammenfassung der Erkenntnisse der Arbeit in Thesen</i> .....	299
B. <i>Abschließende Querschnittsüberlegungen</i> .....	310
 Literaturverzeichnis .....	 315
Stichwortverzeichnis .....	347

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Einleitung .....	I
<i>A. Ausgangsbefund: Vielfalt des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts</i> .....	1
<i>B. Erkenntnisinteresse und methodischer Zugriff</i> .....	4
<i>C. Methodentheoretische Verortung</i> .....	9
I. Verfassungstheorie .....	10
II. Organisationsverfassungsrechtstheorie: Funktions- und Organisationslogiken .....	12
III. Verfahrenstheorie .....	13
IV. Recht, Rechtswissenschaft und Systembildung .....	14
<i>D. Forschungsstand und Forschungsbedarf</i> .....	16
<i>E. Gang der Darstellung</i> .....	20
Erster Hauptteil: Verfahrenskategorien im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht .....	21
<i>A. Gesetzgebungsverfahren und sonstige Rechtsetzungsverfahren als grundlegende Kategorien des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts</i> .....	22
I. Einleitung .....	22
II. Unionsverfassungsrechtliche Klassifizierungsmechanik .....	22
1. Vorweg: Terminologie des Unionsverfassungsrechts .....	22
2. Verfahrensbezeichnung als Klassifizierungskriterium .....	23
III. Unionspezifische Theoretisierung unionsverfassungsrechtlicher Rechtsbegriffe – Vorüberlegungen zu einem unionsverfassungs- rechtlichen Gesetzgebungs- und Gesetzgebungsverfahrensbegriff .....	26
1. Gesetzgebungs- und Nicht-Gesetzgebungsverfahren als legislative und exekutive Verfahren? .....	26

2. Unionsverfassungsrechtsexterne Erwartungshaltungen an unionsverfassungsrechtliche Rechtsbegriffe . . . . .	30
3. Fazit . . . . .	36
IV. Kategoriale Unterteilung der Rechtsetzungsverfahren als Ausdruck einer voraussetzungsbezogenen Strukturentscheidung des Unionsverfassungsrechts? . . . . .	36
1. Spezifische Verfahrensabläufe und Akteurskonstellationen . . . . .	37
a) Indizien für und gegen eine prozedural-akteurszentrierte Unterscheidungslogik . . . . .	37
b) Erhöhte Legitimationsleistung von Gesetzgebungsakten? . . . . .	39
c) Ergebnis . . . . .	41
2. Spezifische Regelungsgegenstände . . . . .	42
a) Gesetzgebungsverfahren als Verfahren zur Regelung „wesentlicher“ Fragen . . . . .	43
b) Gesetzgebungsverfahren als politikbereichsspezifische Verfahrensart – gesteigerte Souveränitätssensibilität als Differenzierungskriterium? . . . . .	46
c) Ergebnis . . . . .	48
3. Fazit . . . . .	49
V. Kategoriale Unterteilung der Rechtsetzungsverfahren als Ausdruck einer rechtsfolgenbezogenen Strukturentscheidung des Unionsverfassungsrechts? . . . . .	49
1. Verfahrenskategoriespezifische Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	50
2. Verfahrenskategoriespezifische Rückwirkungen auf die Rechtsetzungskompetenz: Verfahrenskategoriespezifische Regelungsbefugnisse und Wesentlichkeitsvorbehalte . . . . .	52
a) Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten von Gesetzgebungsakten gegenüber delegierten Rechtsakten . . . . .	53
b) Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten von Gesetzgebungsakten gegenüber Durchführungsrechtsakten . . . . .	56
c) Grundrechtseinschränkungsvorbehalt zugunsten von „Gesetzen“ . . . . .	59
d) Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten von Gesetzgebungsakten gegenüber vertragsunmittelbaren Nicht-Gesetzgebungsakten? . . . . .	63
aa) Erste Abgrenzungssituation: Art. 43 Abs. 2 und 3 AEUV . . . . .	63
bb) Zweite Abgrenzungssituation: Gesetzgebung sowie Übergangs- oder Krisen-Nicht-Gesetzgebung . . . . .	66
cc) Keine Abgrenzungssituation: Politikbereiche ohne Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	68
e) Synthese: Beziehungsabhängiger Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten der Gesetzgebungsakte . . . . .	69
3. Verfahrenskategoriespezifische Implikationen für den angenommenen Rechtsakt . . . . .	70
a) Verfahrenskategorien und Handlungsformen . . . . .	71

b)	Allgemein- und Einzelfallverbindlichkeit .....	72
c)	Delegationsfähigkeit .....	73
d)	Verleihung einer ausschließlichen Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte .....	73
e)	Straffung der Vertragsverletzungsverfahren .....	74
f)	Verfahrenskategorie-spezifische gerichtliche Überprüfbarkeit von Rechtsakten .....	75
g)	Verfahrenskategorie-spezifische Veröffentlichungspflichten .....	77
h)	Verfahrenskategorie-spezifischer Normrang .....	77
aa)	Hierarchische Bewältigung von Kollisionen zwischen Gesetzgebung und verfassungsunmittelbarer Nicht-Gesetzgebung .....	78
bb)	Hierarchische Bewältigung von Kollisionen zwischen Gesetzgebung und delegierter sowie Durchführungsrechtsetzung .....	83
cc)	Statt Hierarchien: Verhältnisse rechtlicher Bedingtheit und Kompetenzabgrenzung durch Auslegung .....	85
dd)	Ergebnis .....	88
4.	Synthese: Funktions- und Organisationslogik der unionsverfassungsrechtlichen Kategorisierung der Rechtssetzungsverfahren als rechtsfolgenbezogene Strukturentscheidung .....	88
<i>B.</i>	<i>Binnendifferenzierungen der Gesetzgebungsverfahren</i> .....	90
I.	Differenzierung zwischen ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren .....	91
1.	Unionsverfassungsrechtliche Klassifizierungsmechanik .....	91
a)	Ausgangspunkt: Abgrenzung anhand der Verfahrensbezeichnung ..	91
b)	Daneben: Partiiell mögliche prozedurale Abgrenzung .....	92
c)	Regelungsgegenstandsbezogene Abgrenzung? .....	93
2.	Modifizierte Subsidiaritätskontrolle in ordentlichen Gesetzgebungsverfahren .....	96
3.	Ordentliche Gesetzgebungsverfahren als vermeintliche Regelverfahren	98
4.	Synthese: Funktions- und Organisationslogik der unionsverfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren .....	102
II.	Binnendifferenzierungen der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren .....	103
III.	Binnendifferenzierungen der besonderen Gesetzgebungsverfahren .....	105
1.	Konfigurationen der besonderen Gesetzgebungsverfahren .....	105
2.	Insbesondere: Haushaltsgesetzgebungsverfahren .....	107
<i>C.</i>	<i>Binnendifferenzierungen der Nicht-Gesetzgebungsverfahren</i> .....	109
I.	Denkbare Unterkategorien der Nicht-Gesetzgebungsverfahren .....	110

II.	Konfigurationen der Nicht-Gesetzgebungsverfahren . . . . .	112
III.	Verfassungsmittelbare und verfassungsunmittelbare Verfahren als Unterkategorien der Nicht-Gesetzgebungsverfahren . . . . .	116
	1. Anwendungsfälle der verfassungsmittelbaren Nicht-Gesetzgebungsverfahren. . . . .	116
	2. Insbesondere: Verfassungsmittelbare Nicht-Gesetzgebungsverfahren im Wettbewerbsrecht. . . . .	117
	3. Fazit . . . . .	122
IV.	Verfahren zum Erlass einzelfallbezogener Rechtsakte als Unterkategorie der Nicht-Gesetzgebungsverfahren? . . . . .	123
	1. Fälle der Einzelfallrechtsetzung mittels Nicht-Gesetzgebungsverfahren . . . . .	123
	2. Typische Akteure und Konfigurationen der einzelfallbezogenen Nicht-Gesetzgebung? . . . . .	126
	3. Ausblick: Der unterschiedslose Umgang des Unionsrechts mit Einzelfall- und allgemeingültigen Rechtsakten . . . . .	128
V.	Untergliederung anhand der maßgeblichen Rechtsetzungsakteure – Sonderrechtsetzung durch die Europäische Zentralbank? . . . . .	129
VI.	Fazit . . . . .	134
	<i>D. Verfahrens- und verfahrenskategorieindifferente Kompetenznormen . . . . .</i>	<i>134</i>
I.	Problemaufriss . . . . .	134
II.	Lösungsansätze . . . . .	137
	1. Freies Wahlrecht der beteiligten Organe . . . . .	137
	2. Inhaltlich determiniertes Wahlrecht der beteiligten Organe . . . . .	138
	3. Koordinierungsmechanismus für Doppelabstützungen . . . . .	141
	a) Zwingende Doppelabstützungen? . . . . .	141
	b) Fakultative Doppelabstützungen und ihre verfahrensrechtliche Bewältigung . . . . .	145
III.	Fazit . . . . .	148
	<b>Zweiter Hauptteil: Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht . . . . .</b>	<b>151</b>
	<b>Erster Abschnitt: Initiativphase . . . . .</b>	<b>153</b>
	<i>A. Das Initiativrecht der Kommission . . . . .</i>	<i>153</i>
I.	Erste Vorüberlegung: Die Kommission als Sachwalterin des unionalen Gemeinwohls . . . . .	154
II.	Zweite Vorüberlegung: Die Kommission als Vermittlerin verschiedener Interessen . . . . .	158
III.	Synthese: Funktions- und Organisationslogik des Initiativrechts der Kommission . . . . .	161

B.	<i>Initiativrechte anderer Akteure</i> .....	166
I.	Unionsverfassungsrechtlicher Befund .....	167
II.	Funktions- und Organisationslogik der Initiativrechte anderer Akteure ...	169
1.	Erste Funktion: Sicherstellung der Regelungshoheit über die eigene Organisation .....	170
2.	Zweite Funktion: Behauptung des Vorrangs nationalen und unionalen Rechts. ....	172
3.	Fazit – zugleich: Rückbezug zur Funktions- und Organisationslogik des Initiativrechts der Kommission .....	174
C.	<i>Fazit: Funktions- und Organisationslogik der Initiativrechte</i> .....	175

Zweiter Abschnitt: Entscheidungsbefugnisse, Anhörungs- und Unterrichtsrechte und -pflichten unionaler Organe und Institutionen in der auf den Erlass des Rechtsakts gerichteten Verfahrensphase .....	176
---	-----

A.	<i>Beteiligungsformen als mehrdimensionale Phänomene</i> .....	176
I.	Eigene Beteiligungsqualität .....	177
II.	Eigene Beteiligungsquantität .....	180
III.	Beteiligungsqualität des mitwirkenden Akteurs .....	181
IV.	Beteiligungsquantität des mitwirkenden Akteurs .....	182
V.	Fazit: Mehrdimensionalität der Beteiligungsformen .....	183
B.	<i>Parlament, Rat und Europäischer Rat</i> .....	184
I.	Beteiligung an den Rechtsetzungsverfahren .....	184
II.	Beteiligungsformenvarianz: Vom Erklärungswert des dualen Legitimationskonzepts .....	186
1.	Normative Realität des Rechtsetzungsverfahrensrechts: Variierende Beteiligungsformen und Legitimationsleistungen. ....	187
2.	Unionsverfassungsrechtliche Einwirkungen des Demokratieprinzips auf die Auslegung und Anwendung des Rechtsetzungsverfahrensrechts	191
a)	Demokratielinduzierte Absicherung der Parlamentskompetenzen in der Rechtsetzung .....	192
aa)	Pflicht zur Anhörung des Parlaments .....	192
bb)	Regeln für die Verfahrensbeteiligung des Parlaments im Fall von Doppelabstützungen .....	194
b)	Synthese: Konservierende Normativität des unionalen Demokratieprinzips .....	200
3.	Verfassungs- und verfahrenstheoretischer Konnex aus Demokratieprinzip und Rechtsetzungsverfahrensrecht .....	204
a)	Denkmuster: Deduktion und Induktion .....	204



b) Duale Legitimation als eingeschränkt taugliche Funktions- und Organisationslogik .....	208
III. Beteiligungsformenvarianz: Vom Erklärungswert spezifischer Organbetroffenheit und des Verfahrensgegenstands .....	209
IV. Beteiligungsformenkombinatorik: Vom Erklärungswert der Kompensationsthese .....	213
1. Legitimations- und verfahrenstheoretische Dimension der Kompensationsthese .....	215
2. Fähigkeit der Kompensationsthese zur Abbildung der unionsverfassungsrechtlichen Wirklichkeit .....	217
a) Insbesondere: Konfiguration der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren .....	217
b) Weitere duale Verfahrenskonfigurationen .....	222
c) Alleinentscheidungsbefugnisse des Rates .....	223
3. Fazit .....	224
C. <i>Die Europäische Zentralbank und die Kommission</i> .....	226
I. Dezisionsbefugnisse .....	227
1. Dezisionsbefugnisse der EZB .....	227
2. Dezisionsbefugnisse der Kommission .....	230
a) Rechtssetzungsverfahrenrechtliche Verortung und rechtswissenschaftliche Rezeption .....	230
b) Organisations- und Funktionslogiken der Dezisionsbefugnisse der Kommission .....	232
aa) Verwirklichung von Wirtschaftsverfassungszielen .....	232
bb) Freistellung von der Verwirklichung von Wirtschaftsverfassungszielen .....	238
cc) Sonderfall: Art. 45 Abs. 3 lit. d AEUV .....	240
dd) Fazit .....	241
3. Synthese: Logik der Dezisionsbefugnisse unabhängiger Organe .....	241
II. Anhörungspflichten .....	242
1. Pflichten zur Anhörung der EZB .....	243
a) Anwendungsbereich der Anhörungspflichten .....	243
b) Funktions- und Organisationslogik der Anhörungspflichten .....	247
2. Pflichten zur Anhörung der Kommission .....	249
3. Synthese – Zugleich: Folgen einer Verletzung der Anhörungspflichten .....	250
III. Zustimmungserfordernis der Kommission .....	252
D. <i>Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen</i> .....	253
I. Funktionslogik der Rechtsetzungsbeteiligung des Wirtschafts- und Sozialausschusses .....	254
1. Interessenvertretung und sachverständige Beratung .....	254

2. Partizipativ-demokratisches Instrument . . . . .	258
II. Funktionslogik der Rechtsetzungsbeteiligung des Ausschusses der Regionen . . . . .	264
1. Interessenvertretung und sachverständige Beratung . . . . .	264
2. Vermittlung demokratischer Legitimation und Institutionalisierung des Subsidiaritätsprinzips . . . . .	267
III. Synthese: Logik der Anhörungspflichten zugunsten beratender Ausschüsse – Zugleich: Folgen einer Verletzung der Anhörungspflichten	272
E. <i>Der Gerichtshof, die Europäische Investitionsbank, der Rechnungshof und „betroffene Organe“</i> . . . . .	274
 Dritter Abschnitt: Besondere Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen . . . . .	 276
A. <i>Aussetzung bestimmter Gesetzgebungsverfahren durch Einschaltung des Europäischen Rates – sogenannte Notbremseverfahren</i> . . . . .	 276
I. Funktionsweise der Aussetzungs- und Verhandlungsmechanismen . . . . .	276
II. Organisations- und Funktionslogik der Aussetzungs- und Verhandlungsmechanismen . . . . .	279
1. Ventil für mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalte . . . . .	279
2. Der Europäische Rat als zentraler Akteur der Aussetzungs- und Verhandlungsmechanismen . . . . .	282
3. Differenzierte Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts . . . . .	285
4. Ergebnis: Funktions- und Organisationslogik der Aussetzungs- und Verhandlungsmechanismen . . . . .	286
B. <i>Zustimmungsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten und Vetorechte der nationalen Parlamente</i> . . . . .	 287
I. Unionsverfassungsrechtlicher Befund und Einschränkung des Untersuchungsgegenstands . . . . .	 287
II. Mitwirkung aller Mitgliedstaaten an vereinfachten Vertragsänderungsverfahren . . . . .	 289
1. Vertragsänderung und mitgliedstaatliche Rechtsetzungsbeteiligung . . . . .	289
2. Mitgliedstaaten und mitgliedstaatliche Parlamente als Rechtsetzungsbeteiligte . . . . .	292
3. Rechtsetzungsbeteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente als demokratisches Element . . . . .	293
III. Mitwirkung einzelner Mitgliedstaaten zum Ausgleich ungleicher oder überobligatorischer Betroffenheit . . . . .	294
IV. Fazit . . . . .	297

Schluss .....	299
A. Zusammenfassung der Erkenntnisse der Arbeit in Thesen .....	299
B. Abschließende Querschnittsüberlegungen .....	310
I. Übergreifende Funktions- und Organisationslogik der unionsverfassungsrechtlichen Zuordnung von Beteiligungsformen zu Akteuren .....	311
II. Die verfassungstheoretische Überzeugungskraft der Souveränitäts- sensibilität von Regelungsgegenständen als übergreifende Gesetzmäßigkeit des unionalen Rechtssetzungsverfahrensrechts .....	312
Literaturverzeichnis .....	315
Stichwortverzeichnis .....	347