

Inhaltsübersicht

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

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	1
<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 Durchführungrechtsakten	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 Rechtsetzungsverfahren als rechtsfolgenbezogene Strukturentscheidung	88
B.	<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
C.	<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.</i>	<i>Verfahrens- und verfahrenskategorieindifferente Kompetenznormen</i> ..	134
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
 Zweiter Hauptteil: Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht ...		151
 Erster Abschnitt: Initiativphase		153
<i>A.</i>	<i>Das Initiativrecht der Kommission</i>	153
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

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) Demokratieinduzierte Absicherung der Parlamentskompetenzen in der Rechtsetzung	192
	aa) Pflicht zur Anhörung des Parlaments	192
	bb) Regeln für die Verfahrensbeteiligung des Parlaments im Fall von Doppelabstütungen	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) Rechtsetzungsverfahrensrechtliche 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	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 Rechtsetzungsverfahrensrechts	312
Literaturverzeichnis	315
Stichwortverzeichnis	347