

Inhaltsübersicht

AbkürzungsverzeichnisXXV

Einleitung 1

I. Problemstellung.....2

II. Ziel der Arbeit.....4

III. Gang der Bearbeitung.....4

IV. Begriffserläuterungen unter besonderer Berücksichtigung ihres europarechtlichen Verständnisses6

1. Teil – Exekutive Rechtsetzung: Geschichte, Vorteile, Defizite und Akteure.....17

1. Kapitel – Exekutive Rechtsetzung im Allgemeinen19

I. Geschichte der exekutiven Rechtsetzungsverfahren19

II. Demokratiedefizit und fehlende Transparenz durch exekutive Rechtsetzung.....30

III. Rolle der Kommission im institutionellen Gleichgewicht.....49

IV. Fazit.....57

2. Kapitel – Exekutive Rechtsetzungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon59

I. Delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV.....59

II. Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV78

III. Umstellung auf das neue System der abgeleiteten Rechtsetzung.....90

IV. Zwischenergebnisse92

2. Teil – Einordnung, Gegenüberstellung, Abgrenzung.....	99
---	-----------

3. Kapitel – Einordnung der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte in die Europäische Normenhierarchie	101
---	------------

I. Typologie der Rechtsakte	101
II. Abgrenzung der Durchführungsrechtsakte zum Soft Law der Kommission	105
III. Durchführungsrechtsakte im Vergleich zur Harmonisierungsvorschrift des Art. 114 AEUV	108
IV. Verhältnis von Basisrechtsakten zu den abgeleiteten Rechtsakten.....	112
V. Zum Begriff des Tertiärrechts.....	115
VI. Fazit.....	116

4. Kapitel – Gegenüberstellung und Abgrenzung der exekutiven Rechtsetzungsverfahren.....	117
---	------------

I. Auslegung der Art. 290 und Art. 291 AEUV unter besonderer Berücksichtigung des Urteils zur Rechtssache C-427/12.....	118
II. Allgemeine Tätigkeitsschwerpunkte von Delegation und Durchführung.....	144
III. Ermessensspielraum vs. Prognoseentscheidung des Gesetzgebers.....	156
IV. Delegierte Rechtsakte und ihr rechtsdogmatisches Verhältnis zu Durchführungsrechtsakten.....	171
V. Fazit	174

5. Kapitel – Fazit zum 1. und 2. Teil.....	177
---	------------

I. Verbesserungen in Bezug auf das Demokratieprinzip.....	177
II. Verbesserungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit	179

3. Teil – Rechtsschutz	183
-------------------------------------	-----

6. Kapitel – Europäisches Rechtsschutzsystem im Allgemeinen	185
--	-----

I. Bedeutung des Europäischen Rechtsschutzsystems	185
II. Rolle der Kommission innerhalb des Europäischen Rechtsschutzes	187
III. Bedeutung der unterschiedlichen Klagearten für den Rechtsschutz gegen exekutive Rechtsetzung.....	187
IV. Allgemeine Rechtsgrundsätze im Unionsrecht.....	195

7. Kapitel – Rechtsschutz gegen die exekutive Rechtsetzung	201
---	-----

I. Möglichkeit der Individualklage	201
II. Vorgehen gegen den Basisrechtsakt.....	210
III. Vorgehen gegen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte	220
IV. Zwischenergebnis zum 7. Kapitel.....	225

8. Kapitel – Fazit zum 3. Teil	227
---	-----

4. Teil – Zur Debatte um ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz	229
--	-----

9. Kapitel – Möglichkeiten für und Bedürfnis nach einem europäischen Verwaltungsverfahrensgesetz mit Blick auf die exekutive Rechtsetzung	231
--	-----

I. Stellung der exekutiven Rechtsetzung innerhalb des europäischen Verwaltungsverbundes	231
II. Allgemeine Funktionalität und Grundsätze im europäischen Verwaltungsverfahren	235

III. Vorteile eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Blick auf die exekutive Rechtsetzung.....	243
IV. Nachteile eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Blick auf die exekutive Rechtsetzung.....	245
V. Abwägung und Fazit zum 4. Teil	246
Gesamtergebnis.....	249
I. Verbesserungen hinsichtlich des Demokratieprinzips durch die Art. 290 und Art. 291 AEUV	249
II. Verbesserungen hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit durch die Art. 290 und Art. 291 AEUV	250
III. Schlussbetrachtung	251
Literaturverzeichnis.....	253

Inhaltsverzeichnis

AbkürzungsverzeichnisXXV

Einleitung.....1

I. Problemstellung.....2

II. Ziel der Arbeit.....4

III. Gang der Bearbeitung.....4

IV. Begriffserläuterungen unter besonderer Berücksichtigung
ihres europarechtlichen Verständnisses6

1. Demokratieprinzip7

2. Demokratische Legitimation.....8

3. Rechtsstaatsprinzip9

4. Transparenz 12

5. Effizienz/Effektivität 14

6. Zwischenergebnis..... 15

**1. Teil – Exekutive Rechtsetzung: Geschichte,
Vorteile, Defizite und Akteure**.....17

1. Kapitel – Exekutive Rechtsetzung im Allgemeinen19

I. Geschichte der exekutiven Rechtsetzungsverfahren19

1. Art. 202 3. SpStr. EGV 20

a. Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die
Kommission..... 21

b. Grenzen der Übertragung gem. Art. 202 3. SpStr. EGV 21

aa. Materielle Grenzen 22

bb. Verfahrensrechtliche Grenzen..... 22

c. Komitologie 23

aa. Vorzüge und Streitpunkte 23

bb. Ausschussverfahren	24
(1) Beratungsverfahren nach Art. 2 des Beschlusses 1999/468/EG	26
(2) Verwaltungsverfahren nach Art. 4 des Beschlusses 1999/468/EG	26
(3) Regelungsverfahren nach Art. 5 des Beschlusses 1999/468/EG	27
(4) Verfahren bei Schutzmaßnahmen nach Art. 6 des Beschlusses 1999/468/EG	28
(5) Regelungsverfahren mit Kontrolle nach Art. 5a des Beschlusses 2006/512/EG	28
2. Art. 211 EGV	29
3. Bewertung	29
II. Demokratiedefizit und fehlende Transparenz durch exekutive Rechtsetzung	30
1. Demokratieverständnis der Europäischen Union	31
a. Bedürfnis an demokratischer Legitimation der europäischen Handlungen	31
b. Herleitung und Begründung der demokratischen Legitimation in der Union	33
aa. Dualer Ansatz	33
bb. Demokratiedefizit in der Europäischen Union	35
cc. Lösungsansätze	37
c. Bewertung	39
2. Demokratische Legitimation der Komitologieausschüsse	40
a. Expertokratische Elitenherrschaft	40
b. Deliberative Demokratie	41
c. Ansicht des Gerichtshofs	41
d. Bewertung	42
3. Demokratiedefizit wegen unzureichender Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die exekutive Rechtsetzung	42
a. Rolle des Europäischen Parlaments im institutionellen Gleichgewicht	44
b. Aufwertung durch das Regelungsverfahren mit Kontrolle	46

c. Bewertung.....	46
4. Bedürfnis an Transparenz und deren Mangel im Rahmen der exekutiven Rechtsetzung	47
5. Zwischenergebnis.....	48
III. Rolle der Kommission im institutionellen Gleichgewicht	49
1. Vermittlung demokratischer Legitimation durch die Kommission	50
2. Exekutive Aufgaben	51
3. Legislative Aufgaben.....	52
a. Legitimation der Rechtsetzung durch die Kommission aufgrund exekutiver Befugnisse.....	54
aa. Institutionelle Verwaltungslegitimation.....	54
bb. Zivilgesellschaftliche Partizipation als Legitimationsquelle	55
b. Legitimation der Rechtsetzung durch die Kommission wegen Vorbehalt des Gesetzes	55
4. Zwischenergebnis.....	56
IV. Fazit.....	57

2. Kapitel — Exekutive Rechtsetzungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon59

I. Delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV	59
1. Funktion delegierter Rechtsakte	60
a. Ergänzung.....	61
b. Änderung.....	61
2. Bedingungen für die Befugnisübertragung.....	62
a. Gegenstand der Übertragung.....	62
b. Inhaltliche Beschränkungen.....	63
c. Zeitliche Beschränkungen	64
d. Zwischenergebnis.....	65
3. Begriff und Bedeutung der Wesentlichkeit.....	65
a. Anforderungen des Gerichtshofs an die Wesentlichkeit.....	66
b. Bewertung/Aussichten	68
4. Zustandekommen delegierter Rechtsakte	69

a.	Autonomie der Kommission	69
b.	Vorarbeiten zum Erlass delegierter Rechtsakte.....	70
c.	Erlass delegierter Rechtsakte	70
5.	Kontrolle delegierter Rechtsakte.....	71
a.	Allgemeine Überlegungen	71
b.	Widerruf.....	72
c.	Einspruchsrecht.....	73
d.	Zwischenergebnis.....	74
6.	Delegierte Rechtsakte im Unterschied zum Regelungsverfahren mit Kontrolle.....	75
7.	Fazit zu Art. 290 AEUV	77
II.	Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV	78
1.	Durchführungsverpflichtung der Mitgliedstaaten	79
a.	Grundsatz: Durchführung durch die Mitgliedstaaten	80
b.	Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten	80
aa.	Legislative Maßnahmen	80
bb.	Administrative Maßnahmen	81
cc.	Judikativer Vollzug.....	81
2.	Durchführungsbefugnisse der Union	82
a.	Voraussetzung des Bedarfs der unionseinheitlichen Durchführung.....	82
b.	Erlassendes Organ.....	82
aa.	Kommission.....	83
bb.	Rat	83
3.	Kontrolle der Kommission	84
a.	Verordnungen über Regeln und Grundsätze gem. Art. 291 Abs. 3 AEUV	84
b.	Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon	85
aa.	Beratungsverfahren nach Art. 4 VO 182/2011	86
bb.	Prüfverfahren nach Art. 5 VO 182/2011	87
c.	Weitere Kontrollmöglichkeiten nach Art. 7 und 8 der VO 182/2011	87
d.	Bewertung.....	88

4. Fazit zu Art. 291 AEUV	89
III. Umstellung auf das neue System der abgeleiteten Rechtsetzung.....	90
IV. Zwischenergebnisse	92
1. Bedürfnis zur exekutiven Rechtsetzung.....	93
2. Institutionelles Gleichgewicht	93
3. Komitologie	94
4. Unzureichende Beteiligung des Europäischen Parlaments	95
5. Regelung des Art. 290 AEUV	96
6. Regelung des Art. 291 AEUV	96
7. Fazit.....	96

2. Teil – Einordnung, Gegenüberstellung, Abgrenzung.....99

3. Kapitel – Einordnung der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte in die Europäische Normenhierarchie 101

I. Typologie der Rechtsakte	101
1. Rechtlich bindende Rechtsakte	102
a. Rechtsakte mit Gesetzescharakter gem. Art. 289 UAbs. 3 AEUV	102
b. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter.....	102
aa. Delegierte Rechtsakte gem. Art. 290 AEUV	103
bb. Durchführungsrechtsakte gem. Art. 291 AEUV	104
c. Sonderfall: Durchführungsrechtsakte aufgrund expliziter Ermächtigungsgrundlage im Primärrecht.....	104
2. Rechtlich nicht bindende Rechtsakte	104
II. Abgrenzung der Durchführungsrechtsakte zum Soft Law der Kommission.....	105
III. Durchführungsrechtsakte im Vergleich zur Harmonisierungsvorschrift des Art. 114 AEUV	108
IV. Verhältnis von Basisrechtsakten zu den abgeleiteten Rechtsakten.....	112

V. Zum Begriff des Tertiärrechts.....	115
VI. Fazit.....	116

4. Kapitel – Gegenüberstellung und Abgrenzung der exekutiven Rechtsetzungsverfahren..... 117

I. Auslegung der Art. 290 und Art. 291 AEUV unter besonderer Berücksichtigung des Urteils zur Rechtssache C-427/12.....	118
1. Notwendigkeit einer Abgrenzung.....	119
2. Abgrenzung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-427/12 (Biozidprodukte-Entscheidung)	120
3. Abgrenzungskriterien.....	122
a. Auslegung des Wortlauts.....	122
aa. Delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV	122
(1) Bedeutung der Phrase „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“	123
(2) Bedeutung der Phrase „Ergänzung oder Änderung“	123
(3) Bedeutung der Phrase „Bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften“	125
(4) Zwischenergebnis.....	125
bb. Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV	126
(1) Bedeutung der Phrase „Verbindliche Rechtsakte der Union“	126
(2) Bedeutung der Begriffe „Erforderliche Maßnahmen“ und „Durchführungsbefugnisse“	127
(3) Bedeutung der Phrase „Bedarf einheitlicher Bedingungen“	129
(4) Vorhandensein eines ungeschriebenen Merkmals der Wesentlichkeit	131
(5) Zwischenergebnis.....	132
cc. Gegenüberstellung des Wortlauts der Art. 290 und Art. 291 AEUV	133
(1) Gewaltenteilungsprinzip	133
(2) Ergänzung und Durchführungsbefugnisse	134
dd. Auslegung des Wortlauts durch den Gerichtshof	136
b. Systematik der Normen innerhalb der Verträge	136

c.	Historische Auslegung.....	137
d.	Intention des Gesetzgebers/Teleologische Auslegung.....	139
aa.	Intention des Gesetzgebers hinsichtlich der delegierten Rechtsakte	140
bb.	Intention des Gesetzgebers hinsichtlich der Durchführungsrechtsakte.....	140
cc.	Gegenüberstellung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten nach ihrem Sinn und Zweck	141
4.	Zwischenergebnis und Bewertung.....	142
II.	Allgemeine Tätigkeitsschwerpunkte von Delegation und Durchführung.....	144
1.	Anwendungsbeispiele.....	144
a.	Glühbirnen-Verordnung (EG) 244/2009 vor dem Vertrag von Lissabon	144
b.	Verordnung (EG) 998/2003 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken.....	146
c.	GAP-Reform.....	148
2.	Abgrenzung von Art. 290 und Art. 291 AEUV im Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit	150
a.	Thematische Anwendungsbereiche von delegierten Rechtsakten	150
b.	Thematische Anwendungsbereiche von Durchführungsrechtsakten.....	152
c.	Bewertung.....	153
3.	Sonstige thematische Abgrenzungsbeispiele	154
a.	Regelungsgegenstände des Art. 289 AEUV	154
b.	Kontrollverfahren der VO (EU) 182/2011.....	155
4.	Bewertung.....	155
III.	Ermessensspielraum vs. Prognoseentscheidung des Gesetzgebers.....	156
1.	Gesetzgeberische Entscheidung zwischen Art. 290 und Art. 291 AEUV	156
a.	Ermessen des Gesetzgebers	156
b.	Prognoseentscheidung des Gesetzgebers.....	157
c.	Bewertung.....	159

2.	Ermessens- und Beurteilungsspielraum nach Ansicht des Gerichtshofs in der Rechtssache C-427/12 (Biozidprodukte-Entscheidung)	163
a.	Grundsätze des deutschen Verwaltungsrechts	163
b.	Ermessen im Unionsrecht	165
c.	Ermessen im Rahmen der exekutiven Rechtsetzung	166
aa.	Auswahlermessen zwischen Art. 290 und Art. 291 AEUV	167
bb.	Ermessen beim Tätigwerden im Rahmen von Art. 290 AEUV	168
cc.	Ermessen beim Tätigwerden im Rahmen von Art. 291 AEUV	168
3.	Ermessensreduzierung (auf Null)	168
a.	Grundsatz der Ermessensreduzierung auf Null	169
b.	Ermessensreduzierung hinsichtlich des Auswahlermessens des Gesetzgebers	169
c.	Ermessensreduzierung im Rahmen des Art. 290 AEUV	169
d.	Ermessensreduzierung im Rahmen des Art. 291 AEUV	170
4.	Zwischenergebnis und Bewertung	170
IV.	Delegierte Rechtsakte und ihr rechtsdogmatisches Verhältnis zu Durchführungsrechtsakten	171
V.	Fazit	174
5. Kapitel – Fazit zum 1. und 2. Teil	177
I.	Verbesserungen in Bezug auf das Demokratieprinzip	177
II.	Verbesserungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit	179
1.	Transparenz	180
2.	Institutionelles Gleichgewicht	181
3.	Effizienz	182
3. Teil – Rechtsschutz	183

6. Kapitel — Europäisches Rechtsschutzsystem im Allgemeinen.....	185
I. Bedeutung des Europäischen Rechtsschutzsystems	185
II. Rolle der Kommission innerhalb des Europäischen Rechtsschutzes	187
III. Bedeutung der unterschiedlichen Klagearten für den Rechtsschutz gegen exekutive Rechtsetzung.....	187
1. Bedeutung des Vertragsverletzungsverfahrens	188
2. Bedeutung der Nichtigkeitsklage	189
3. Bedeutung der Untätigkeitsklage	191
4. Bedeutung der Inzidentrüge.....	193
5. Zwischenergebnis.....	194
IV. Allgemeine Rechtsgrundsätze im Unionsrecht.....	195
1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	195
2. Vertrauensschutz.....	198
3. Rechtssicherheit	199
4. Zwischenergebnis.....	200
 7. Kapitel — Rechtsschutz gegen die exekutive Rechtsetzung.....	201
I. Möglichkeit der Individualklage	201
1. Klagebefugnis gem. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 1 AEUV.....	202
2. Klagebefugnis gem. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 2 AEUV	203
3. Klagebefugnis gem. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV	204
a. Rechtsakte mit Verordnungscharakter i.S.v. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV.....	205
b. Unmittelbare Betroffenheit i.S.v. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV	208
c. Durchführungsmaßnahmen i.S.v. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV.....	209
4. Bewertung	209
II. Vorgehen gegen den Basisrechtsakt.....	210
1. Rechtsschutz bei Ermessensentscheidungen.....	211

a.	Kontrolldichte und Prüfungsmaßstab.....	211
b.	Klagegründe im Rahmen der Ermessensentscheidung	213
aa.	Subjektiver Ermessensmissbrauch.....	214
bb.	Offensichtlicher objektiver Verstoß	215
cc.	Bewertung.....	215
2.	Parteifähigkeit.....	217
3.	Klagegegenstand.....	217
4.	Klagebefugnis	218
a.	Kommission.....	218
b.	Parlament und Rat	218
c.	Mitgliedstaaten.....	218
d.	Individualklage.....	219
5.	Klagegrund	219
6.	Rechtsschutzbedürfnis	219
7.	Potentielle Klageart.....	220
8.	Zwischenergebnis.....	220
III.	Vorgehen gegen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte	220
1.	Potentielle Klagearten.....	220
2.	Klagegegenstand.....	221
3.	Klagebefugnis	221
a.	Kommission.....	222
b.	Parlament und Rat	222
c.	Mitgliedstaaten.....	222
d.	Natürliche und juristische Personen	222
4.	Klagegrund	223
5.	Rechtsschutzbedürfnis	223
6.	Zwischenergebnis zu III.	224
IV.	Zwischenergebnis zum 7. Kapitel	225
8. Kapitel — Fazit zum 3. Teil.....		227

4. Teil – Zur Debatte um ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz	229
 9. Kapitel – Möglichkeiten für und Bedürfnis nach einem europäischen Verwaltungsverfahrensgesetz mit Blick auf die exekutive Rechtsetzung	231
I. Stellung der exekutiven Rechtsetzung innerhalb des europäischen Verwaltungsbundes	231
1. Art. 290 AEUV als Regelung des europäischen Verwaltungsvollzugs	233
2. Art. 291 AEUV als Regelung des europäischen Verwaltungsvollzugs	233
II. Allgemeine Funktionalität und Grundsätze im europäischen Verwaltungsverfahren	235
1. Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung gem. Art. 41 GRCh	236
2. Anerkannte Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	237
a. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	237
b. Rechtliches Gehör	238
c. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	238
d. Gleichbehandlung	239
e. Begründungspflicht	239
f. Vertraulichkeit des Schriftverkehrs	240
g. Ordnungsgemäßer Ermessensgebrauch	241
h. Einhaltung angemessener Fristen	241
i. Untersuchungsgrundsatz	241
j. Vertrauensschutz	242
3. Zwischenergebnis	242
III. Vorteile eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Blick auf die exekutive Rechtsetzung	243
IV. Nachteile eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Blick auf die exekutive Rechtsetzung	245
V. Abwägung und Fazit zum 4. Teil	246

Gesamtergebnis.....	249
I. Verbesserungen hinsichtlich des Demokratieprinzips durch die Art. 290 und Art. 291 AEUV	249
II. Verbesserungen hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit durch die Art. 290 und Art. 291 AEUV	250
III. Schlussbetrachtung	251
Literaturverzeichnis.....	253