

NICHOLAS OTTO

Die Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren

Jus Internationale et Europaeum

182

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von

Thilo Marauhn und Christian Walter

182



Nicholas Otto

Die Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren

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

Mohr Siebeck

Nicholas Otto, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster; seit 2018 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht der Universität Münster; 2021 Promotion; seit 2021 Rechtsreferendar am Landgericht Mönchengladbach.
orcid.org/0000-0002-2301-0741

Die Arbeit wurde 2021 mit dem Dissertationspreis der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster ausgezeichnet.

D6

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2021.

ISBN 978-3-16-161088-2 / eISBN 978-3-16-161089-9

DOI 10.1628/978-3-16-161089-9

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt und von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen; die Disputation fand im Juni 2021 statt. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Februar 2021 berücksichtigt und im Anschluss noch vereinzelt bis Anfang August 2021 nachgetragen.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst Herrn Professor Dr. *Gernot Sydow*, M.A., für seine intensive und interessierte Begleitung meines Vorhabens, der ich zentrale Richtungsentscheidungen und wertvolle Kritik verdanke. Den Abschluss seiner engagierten Betreuung bildete sein innerhalb weniger Tage erstelltes Erstgutachten. Für das ebenfalls sehr zügig angefertigte Zweitgutachten danke ich herzlich Herrn Professor Dr. *Niels Petersen*.

Ich bin zudem überaus dankbar dafür, dass ich die Arbeit an einem Lehrstuhl mit einer wunderbar produktiven und kollegialen Atmosphäre schreiben durfte, die ich als sehr bereichernd empfunden habe. Alle meine Kolleginnen und Kollegen haben ihren Teil dazu beigetragen, mich zunächst in meiner Zeit als studentische Hilfskraft für das Europarecht zu begeistern und mich im Anschluss in meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter zu motivieren, mit mir zu diskutieren, mir aber auch den nötigen Ausgleich zu verschaffen. Für ihre wertvollen Impulse zum methodischen Zugriff meiner Arbeit danke ich zudem allen, die sich im lehrstuhleigenen Doktorandenseminar mit meinem Exposé auseinandergesetzt haben.

Ungemein hilfreich war, dass verschiedene Personen mit verschiedenen Perspektiven meine Thesen und Ideen mit mir intensiv diskutiert und die Arbeit wiederholt kritisch gegengelesen haben. Mein herzlicher Dank dafür gilt insbesondere Dr. *Sebastian Krekeler*, LL.M., *Tom Lüxmann* sowie *Alban Spielkamp*. *Ursula Exner* hat den Text unermüdlich sprachlich korrigiert und Fehler gefunden, die ansonsten niemand gesehen hat.

Für ihre liebevolle Unterstützung in diesem wie in allen anderen Lebensabschnitten, ihren beständigen Rückhalt und fortwährenden Zuspruch gilt mein größter Dank schließlich meinen Eltern, *Ursula Exner* und *Wolfgang Otto*, meinem Bruder, *Sebastian Otto*, und natürlich *Marco Großgart*.

Düsseldorf, im August 2021

Nicholas Otto

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
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>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>B. Binnendifferenzierungen der Gesetzgebungsverfahren</i>	90
<i>C. Binnendifferenzierungen der Nicht-Gesetzgebungsverfahren</i>	109
<i>D. Verfahrens- und verfahrenskategorieindifferente Kompetenznormen</i> ..	134
Zweiter Hauptteil: Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht ...	151
Erster Abschnitt: Initiativphase	153
<i>A. Das Initiativrecht der Kommission</i>	153
<i>B. Initiativrechte anderer Akteure</i>	166
<i>C. 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
<i>A. Beteiligungsformen als mehrdimensionale Phänomene</i>	176
<i>B. Parlament, Rat und Europäischer Rat</i>	184
<i>C. Die Europäische Zentralbank und die Kommission</i>	226
<i>D. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen</i>	253
<i>E. Der Gerichtshof, die Europäische Investitionsbank, der Rechnungshof und „betroffene Organe“</i>	274
 Dritter Abschnitt: Besondere Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen	276
<i>A. Aussetzung bestimmter Gesetzgebungsverfahren durch Einschaltung des Europäischen Rates – sogenannte Notbremseverfahren</i>	276
<i>B. Zustimmungsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten und Vetorechte der nationalen Parlamente</i>	287
 Schluss	299
<i>A. Zusammenfassung der Erkenntnisse der Arbeit in Thesen</i>	299
<i>B. 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 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 Rechtsetzungsverfahren 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
 Zweiter Hauptteil: Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen im unionalen Rechtsetzungsverfahrensrecht . .		151
 Erster Abschnitt: Initiativphase		153
<i>A.</i>	<i>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) 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 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) 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
<i>E. Der Gerichtshof, die Europäische Investitionsbank, der Rechnungshof und „betroffene Organe“</i>	274
Dritter Abschnitt: Besondere Verfahrensschritte, Akteure und Beteiligungsformen	276
<i>A. 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
<i>B. 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 Rechtsetzungsverfahrensrechts	312
Literaturverzeichnis	315
Stichwortverzeichnis	347

Abkürzungsverzeichnis

Die in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen, soweit sie nicht bereits aus dem Literaturverzeichnis heraus verständlich sind, orientieren sich an

Kirchner; Hildebert/Böttcher; Eike, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl., Berlin/Boston 2018.

Darüber hinaus finden in dieser Arbeit die folgenden Abkürzungen Verwendung:

ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
SchlA	Schlussantrag
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa

Einleitung

A. Ausgangsbefund: Vielfalt des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts

Das Verfassungsrecht der Europäischen Union¹ zeichnet sich durch ein überaus vielfältiges Rechtsetzungsverfahrensrecht aus: Die Verträge normieren *70 verschiedene Rechtsetzungsverfahren* zum Erlass verbindlicher Rechtsakte,² die sich mit wechselnden Häufigkeiten auf insgesamt 198 Kompetenztitel verteilen.³

Dieser Befund ist – in mehrfacher Hinsicht – erklärungsbedürftig: Methodisch beruht die Zählung von 70 verschiedenen Rechtsetzungsverfahren zunächst darauf, dass auch minimale Abweichungen zwischen den einzelnen Verfahrenskonfigurationen als solche erfasst worden sind; ob in einem Verfahren zusätzlich der Ausschuss der Regionen anzuhören ist, ist für die Zählweise dieser Arbeit von demselben Interesse wie die Frage, ob die Kommission das Initiativrecht innehat oder in welcher Form das Europäische Parlament⁴ am Rechtsetzungsverfahren teilnimmt. Diese Berücksichtigung auch kleinerer Abweichungen zwischen den einzelnen Verfahrensanordnungen in den jeweiligen Kompetenztiteln führt beispielsweise dazu, dass sich dem Unionsrecht 16 Unterfälle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens entnehmen lassen. Art. 289 Abs. 1 und 294 AEUV geben diesem Verfahrenstypus zwar eine einheitliche Grundstruktur, allerdings modifizieren die einzelnen Rechtssetzungskompetenzen, die auf ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren verweisen, insbesondere die Initiativberechtigung oder ergänzen zusätzliche Anhörungspflichten zugunsten weiterer Organe oder Institutionen der Union.⁵

¹ Zur Einordnung und Bezeichnung der Verträge als Verfassungsrecht s. nur *Jakab*, *Constitutional Language*, 2016, S. 143 ff., 166 ff.

² Regelmäßig in Form von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen, vgl. Art. 288 Abs. 1–4 AEUV.

³ Die Zählung der Verfahrensarten und Kompetenztitel beruht auf einer eigenen Auswertung der Verträge durch den Verfasser. S. zu den einzelnen Verfahrenskonfigurationen die Aufstellungen im ersten Hauptteil, B. II., III. 1., C. II.

⁴ Das Europäische Parlament wird im Folgenden als Parlament bezeichnet, sofern eine Verwechslung mit nationalen Parlamenten an der konkreten Textstelle ausgeschlossen erscheint.

⁵ Während die Modifikationen der Initiativrechte in Art. 289 Abs. 4 und 294 Abs. 15

Bei einem entsprechenden Zugriff auf die besonderen Gesetzgebungsverfahren, die von Art. 289 Abs. 2 AEUV immerhin in zwei Grundkonstellationen vorgestellt werden, lassen sich 19 Unterarten dieses Verfahrenstyps unterscheiden. Neben den Gesetzgebungsverfahren kennt das Unionsverfassungsrecht schließlich noch 35 verschiedene sonstige Rechtsetzungsverfahren.⁶ Auch im Bereich der sonstigen Rechtsetzungsverfahren lassen sich die Unterschiede zwischen den einzelnen Konfigurationen auf Variationen der Akteure⁷ sowie der diesen zugeordneten Beteiligungsformen und Entscheidungsquoren zurückführen. Hier tragen aber zudem noch einphasige Verfahren zum Variantenreichtum bei, die einem spezifischen Akteur den autonomen Erlass eines Rechtsakts ermöglichen, ohne auf den verfahrenseinleitenden Vorschlag oder die Anhörung einer anderen Stelle angewiesen zu sein.⁸

Erklärungsbedürftig ist aber vor allem, woraus diese Differenzen zwischen den einzelnen Rechtsetzungsverfahren resultieren: Schließlich ist davon auszugehen, dass die skizzierten Unterschiede nicht dem Zufall oder der Unachtsamkeit des Vertragsgebers geschuldet sind, sondern aus einem bestimmten Grund Eingang in das Unionsverfassungsrecht gefunden haben und im Gefüge des Rechtsetzungsverfahrensrechts eine spezifische Funktion erfüllen sollen. Die Tatsache, dass 43 der 70 Verfahrensarten jeweils nur auf eine einzige der 198 Rechtsetzungskompetenzen Anwendung finden, also singuläre Verfahrensrechtsphänomene sind,⁹ lässt die Erhellung der Gründe und Funktionen des

AEUV angedeutet werden, lassen sich die zusätzlichen Anhörungspflichten – etwa zugunsten des Wirtschafts- und Sozialausschusses – nur den jeweiligen Kompetenzbestimmungen entnehmen, vgl. bspw. Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV.

⁶ Zu den sonstigen Rechtsetzungsverfahren der delegierten und Durchführungsrechtsetzung nach Art. 290 und 291 AEUV liegen bereits ausführliche Besprechungen vor, sodass sie in dieser Arbeit und auch in der Zählung der 70 Rechtsetzungsverfahrenarten respektive der 35 sonstigen Rechtsetzungsverfahrenarten außer Betracht bleiben; s. zum Forschungsstand in Bezug auf diese Verfahren u. D.

⁷ Zur Terminologie: Weil das Unionsverfassungsrecht an den Rechtsetzungsverfahren nicht nur Unionsorgane, sondern auch Institutionen der Union ohne Organstatus, einzelne Amtswalter (den Präsidenten des Gerichtshofs im Verfahren nach Art. 255 Abs. 2 S. 2 und 3 AEUV) und mitgliedstaatliche Stellen beteiligt, finden in dieser Arbeit grundsätzlich die allgemeinen Begriffe „Akteure“ oder „Beteiligte“ Verwendung.

⁸ Zu diesem Phänomen s. im zweiten Hauptteil, zweiter Abschnitt, C. I.

⁹ Von den insgesamt 198 Rechtsetzungskompetenzen verweisen 89 auf die bereits erwähnten 16 verschiedenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, 35 auf die 19 besonderen Gesetzgebungsverfahren und schließlich 71 auf die 35 sonstigen Rechtsetzungsverfahren. Hinzu kommen drei Kompetenznormen (Art. 83 Abs. 2, 136 Abs. 1 und 192 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV), die auf andere Ermächtigungen verweisen, die unterschiedliche Rechtsetzungsverfahrenarten zur Anwendung bringen, sodass sie nicht eindeutig einer Verfahrensart zugeordnet werden können.

Neun der 16 Konfigurationen der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, 13 der 19 Varianten der besonderen Gesetzgebungsverfahren sowie 21 Arten der 35 sonstigen Rechtsetzungsverfahren sind Verfahrensarten, von denen jeweils nur an einer Stelle des Unionsverfassungsrechts Gebrauch gemacht wird. Für die besonderen Gesetzgebungs- und sonstigen Rechtsetzungsverfahren bedeutet das im Durchschnitt, dass eine Verfahrensart auf nicht ein-

vielfältigen Rechtsetzungsverfahrensrechts der Union schließlich umso drängender erscheinen.

In dieser Arbeit – und damit auch in der Zählung der Verfahrensarten – bleiben allerdings einige Sonderfälle unberücksichtigt, weil sie grundlegend anderen Entscheidungsregeln folgen als alle übrigen Regelungsmaterien. Das gilt insbesondere für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik,¹⁰ die sich durchgängig durch eine – im Unionsrecht sonst kaum vorgesehene – Rechtsetzungsbeteiligung des Europäischen Rates, einen prinzipiellen Verzicht auf den Erlass von Gesetzgebungsakten sowie eine nur eingeschränkte Kontrollierbarkeit des Rechtshandelns durch den Gerichtshof auszeichnet.¹¹ Aber auch weitere Teile des auswärtigen Handelns der Union,¹² die Rechtsstaatlichkeits-,¹³ Beitritts-, Austritts- und Vertragsänderungsverfahren¹⁴ sowie schließlich das spezifische Beschlussfassungsregime in der Verstärkten Zusammenarbeit¹⁵ sind durch Verfahrenskonfigurationen und Strukturentscheidungen gekennzeichnet, die mit dem sonstigen Rechtsetzungsverfahrensrecht wenig gemeinsam haben. Außer Betracht bleiben weiterhin diejenigen Entscheidungsverfahren, die der Einsetzung oder Wahl von Amtsträgern dienen.¹⁶ Schließlich fallen diejenigen Rechtsetzungsverfahren aus dem Untersuchungsprogramm dieser Arbeit heraus, die gängigerweise mit dem Terminus des „Sozialen Dia-

mal zwei Kompetenztitel anwendbar ist. Höher liegt die Quote bei den ordentlichen Gesetzgebungsverfahren: Hier teilen sich durchschnittlich mehr als fünf Kompetenztitel dieselbe Verfahrensart.

¹⁰ Fünfter Titel EUV (Art. 21–46 EUV).

¹¹ S. zu diesen Charakteristika Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, 3, 6 EUV sowie zur daraus resultierenden institutionellen sowie verfahrensrechtlichen Sonderstellung dieses Politikbereichs im Überblick *König/Kleinlein*, Gesetzgebung, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Hdb. EuR, 42020, § 2, Rn. 3. Zu den Verfahren der Rechtsetzung und Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausführlich *Koutrakos*, Decision Making, in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), European Union Law, 2018, S. 1141 ff. Dass die Verfassungspraxis der Unionsorgane in der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Tendenzen aufweist, vom rein intergouvernementalen Modus der Zusammenarbeit abzuweichen, wie von *Achenbach*, Mehrebenensystem, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Organisationsverfassungsrecht, 2019, S. 121, 129 ff., 133 herausstellt, ändert nichts am normativen Befund, der für diese Arbeit allein von Bedeutung ist.

¹² Fünfter Teil, Titel IV–VII AEUV (Art. 215–222 AEUV).

¹³ Art. 7 EUV.

¹⁴ Sechster Titel EUV (Art. 47–55 EUV). Der Ausschluss der Vertragsänderungsverfahren umfasst allerdings nicht auch diejenigen Rechtsetzungsverfahren im AEUV, die aufgrund der Reichweite des zugehörigen Kompetenztitels als besondere Vertragsänderungsverfahren qualifiziert werden; s. zu diesen Fällen im Überblick *Peers*, Yearbook of European Law 31 (2012), 17 ff. Zudem sind einige Verfahren im AEUV den Konfigurationen der besonderen Vertragsänderungsverfahren aus Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV nachgebildet, weshalb die Besprechung dieser Verfahren auch eine knappe Analyse der Verfahrenskonfiguration der Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV erfordert – dazu u. im zweiten Hauptteil, dritter Abschnitt, B. II.

¹⁵ Vierter Titel EUV (Art. 20 EUV) sowie sechster Teil, Titel III AEUV (Art. 326–334 AEUV).

¹⁶ Z. B. das Verfahren zur Einsetzung des Kommissionspräsidenten, Art. 17 Abs. 7 EUV.

logs“ bezeichnet werden, weil hier nicht-hoheitliche Akteure an der unionalen Rechtsetzung beteiligt sind.¹⁷ Wegen der erkennbaren verfahrensrechtlichen Besonderheiten ist die Auslassung der vorgenannten Bereiche allerdings nicht geeignet, die Aussagekraft der für den weit überwiegenden – aber eben auch nur für diesen – Teil des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts formulierten Erkenntnisse zu schmälern.

B. Erkenntnisinteresse und methodischer Zugriff

Die *Leitfragen* dieser Arbeit lauten: Welchen Strukturentscheidungen und Gesetzmäßigkeiten folgt das Rechtsetzungsverfahren der Unionsverfassung? Welche Faktoren bedingen dessen enorme Ausdifferenzierung und Vielfalt? Welche Zwecke, Wertungen und Konzepte erklären die kategorialen, prozeduralen und institutionellen Unterschiede zwischen den 70 verschiedenen Rechtsetzungsverfahrenarten?

Um Antworten auf diese Fragen geben zu können, zerlegt diese Arbeit die einzelnen Verfahrenskonfigurationen zunächst in ihre kategorialen, prozeduralen und institutionellen Bestandteile.¹⁸ Im Anschluss hieran werden diese Elemente dann mit weiteren unionsverfassungsrechtlichen Bestimmungen verknüpft, die Auskunft über das Wesen und die rechtlichen Implikationen einer Verfahrenskategorie, die Stellung und Aufgaben eines Verfahrensakteurs und schließlich über die Eigenheiten eines unionalen Politikbereichs¹⁹ geben. Der *rechtsetzungsverfahrensrechtliche* Zugriff dieser Arbeit schließt also die Analyse der vertraglichen *Organkompetenzen* und der einer Verfahrensart zugeordneten *Regelungsgegenstände* explizit mit ein. Diese Erweiterung findet ihren Grund darin, dass das Rechtsetzungsverfahren im engeren Sinne – Verfahrensabläufe und Verfahrenarten – in seinen Zwecken nur verständlich werden kann, wenn logisch unmittelbar mit ihm verknüpfte, aber eben nicht mehr

¹⁷ Der Soziale Dialog, vgl. Art. 155 Abs. 1 AEUV, kann in ein Rechtsetzungsverfahren münden, in dem der Rat auf gemeinsamen Antrag der Sozialpartner und auf Vorschlag der Kommission Rechtsakte beschließt und das Parlament unterrichtet, s. Art. 155 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 Alt. 1, S. 2, UAbs. 2 AEUV. Zum sozialen Dialog im Allgemeinen sowie zu diesem „korporativen“ Verfahren der Beschlussfassung ausführlich *Pitz*, Dialog, 2015, S. 59 ff., insb. S. 75 ff. sowie zum Begriff der Sozialpartner S. 89 ff.

¹⁸ An diesen Aufspaltungen – kategoriale Betrachtung einerseits, prozedural-institutionelle Perspektive andererseits – orientiert sich auch die Gliederung dieser Arbeit; s. dazu in dieser Einleitung u. E.

¹⁹ Gemeint sind damit regelungsgegenstandsbezogene Spezifika, Regelungsbedürfnisse und Interessenkonflikte, die ein Politikfeld ganz grundsätzlich prägen und sich deshalb bereits in der unionsverfassungsrechtlichen Konfiguration der Entscheidungsregeln für dieses Politikfeld niederschlagen. Nicht von Interesse sind hingegen konkrete Rechtsakte, die mittels der hier zu besprechenden Rechtsetzungsverfahren beschlossen worden sind, oder die in diesen enthaltenen politischen Richtungsentscheidungen der Unionsorgane.

genuin rechtsetzungsverfahrensrechtliche Umstände in die Betrachtung einbezogen werden.

In Bezug auf diese rechtsetzungsverfahrensrechtlichen Phänomene und Zusammenhänge im weiteren Sinne geht es der Arbeit jedoch nicht um die Ermittlung des historischen Willens des Vertragsgebers;²⁰ dieser Verzicht auf rechtshistorische Untersuchungen ist dem Umstand geschuldet, dass Quellen zu jüngeren Vertragsrevisionen, die den aktuellen Zustand des Rechtsetzungsverfahrensrechts wesentlich prägen, nur vereinzelt zur Verfügung stehen.²¹ Stattdessen ist zentrales Anliegen dieser Arbeit die Rekonstruktion von Funktionen und Wertungen aus dem geltenden Unionsverfassungsrecht selbst, das zu diesem Zwecke systematisch und teleologisch ausgewertet wird.²²

Die dergestalt rekonstruierten Gesetzmäßigkeiten, Wertungen, Konzepte und Strukturentscheidungen, die dem Unionsverfassungsrecht implizit zugrunde liegen, macht die Arbeit als *Funktions- und Organisationslogiken*²³ explizit: Für jede rechtsetzungsverfahrensrechtliche Differenzierung wird ein Erklärungsangebot zu ihrer unionsverfassungsrechtlichen Funktion sowie der zu

²⁰ Rechtshistorische Untersuchungen zu verfahrens- und organisationsrechtlichen Fragen der Unionsverfassung sind Gegenstand zweier jüngerer deutschsprachiger Dissertationen, die jeweils unter der Betreuung von *Schorkopf* entstanden sind, zum einen *M. Thiele*, *Motor der Integration*, 2019 (zur Rolle der Kommission im institutionellen Gefüge); zum anderen *Herok*, *Rechtsangleichung*, 2021; insofern programmatisch zum rechtshistorischen Zugriff auf das Recht der europäischen Integration *Schorkopf*, JZ 2014, 421 ff.

²¹ S. zum Quellenzugang *Schorkopf*, JZ 2014, 421, 424 f. Die Materialien zum Europäischen Konvent (2002/2003) und zu den Regierungskonferenzen 2003/2004 und 2007, die online frei verfügbar sind, bilden hiervon eine Ausnahme, weshalb sie an geeigneten Stellen dieser Arbeit zumindest kursorisch berücksichtigt werden (zu ihrer Bedeutung für die rechtshistorische Arbeit positiv auch *Wendel*, ZaöRV 68 [2008], 803 ff.). Allerdings bestehen in Bezug auf den Gegenstand dieser Arbeit zwei Probleme: Zum einen haben die gut dokumentierten Problembeschreibungen und Regelungsvorschläge der Arbeitsgruppen des Konvents nicht in allen Fällen Eingang in den Europäischen Verfassungsvertrag (und damit auch nicht in den Vertrag von Lissabon) gefunden, sodass ihre Relevanz für das Verständnis des Unionsrechts bisweilen stark begrenzt ist – s. dazu insb. den Abschnitt zum Gesetzgebungsbegriff u. im ersten Hauptteil, A. IV. 2. a). Zum anderen gilt gerade für die Materialien zu den Regierungskonferenzen, dass die hier interessierenden Detailunterschiede im Rechtsetzungsverfahren dort keine Erwähnung finden, sodass der Erkenntniswert des Materials diesbezüglich ebenfalls begrenzt ist.

²² Es geht hier also um das „Warum und Wozu“ einer Verfahrensrechtsnorm, nicht um die „tatsächlichen Umstände [die] die zur Entscheidung berufenen Menschen dazu veranlasst haben“, diese Verfahrensrechtsnorm aufzustellen, wie *P. Reimer*, *Verfahrenstheorie*, 2015, S. 134 Fn. 226 ein verfassungs- und verfahrenstheoretisches Erkenntnisinteresse einem rechtshistorischen Erkenntnisinteresse gegenüberstellt. Die (partielle) Ausblendung dieser tatsächlichen Umstände ist für die verfassungs- und verfahrenstheoretische Arbeit indes unschädlich, weil es dort gerade nicht um die Auslegung eines verbindlichen Rechtstextes geht, sondern um die unverbindliche Reflexion über einen solchen – das wird wiederum zutreffend herausgestellt von *Reimer*, ebd., S. 152 („Die beschriebenen Zwecke müssen nicht die vom Normgeber tatsächlich verfolgten sein“).

²³ Zu Funktions- und Organisationslogiken als Schlüsselbegriffe der Organisationsverfassungsrechtstheorie s. noch u. C. II.

ihrer Verwirklichung unionsverfassungsrechtlich vorgesehenen Anordnung von Verfahrensschritten, Beteiligten und Beteiligungsformen unterbreitet. Welche Erkenntnisse dabei als Funktions- oder Organisationslogik zu deklarieren sind, ist mehr eine Frage der Perspektive als des inhaltlichen Unterschieds: Funktionslogiken beschäftigen sich mit den verfahrensrechtsexternen Zwecken, mit denen sich ein Phänomen des Rechtsetzungsverfahrensrechts identifizieren lässt. Organisationslogiken eröffnen hingegen eine verfahrensrechtsinterne Perspektive, indem sie die Wahl des verfahrensrechtlichen Instrumentariums vor dem Hintergrund denkbarer institutionell-prozeduraler Alternativen reflektieren. Beide Erkenntnisprozesse lassen sich indes nicht unabhängig voneinander betreiben: Aufschluss über die verfahrensrechtsexternen Zwecke eines verfahrensrechtlichen Phänomens geben insbesondere die im Verfahren eingesetzten Akteure sowie die ihnen zugeordnete Mitwirkungsart. Die unionsverfassungsrechtliche Determinierung von Beteiligten und Beteiligungsformen wiederum lässt sich nur erklären, wenn der konkrete Verfahrensschritt in einen größeren Kontext eingeordnet wird, der in der Regel auch aus nicht-verfahrensrechtlichen Bestimmungen und den ihnen wiederum zugrunde liegenden Wertungen besteht.

Der Arbeit geht es folglich um die *Reflexion* des geltenden unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts, sie will also einen Beitrag zur Unionsverfassungsrechtstheorie leisten.²⁴ Aus welchen Rechtssätzen das Rechtsetzungsverfahrensrecht der Union besteht – mithin die Frage nach dem geltenden Rechtsetzungsverfahrensrecht selbst –, ist hierfür zwar eine notwendige Vorfrage; sie steht allerdings nicht im Zentrum der Arbeit, zumal Informationen hierüber vielfach aus bereits vorliegenden Beiträgen gewonnen werden können. Nur an denjenigen Stellen, an denen die Beschaffenheit des geltenden Rechtsetzungsverfahrensrechts offen oder umstritten ist, bearbeitet diese Untersuchung Fragen des Unionsverfassungsrechts selbst, um der sich daran anschließenden Reflexion einen gesicherten Gegenstand zugrunde legen zu können.²⁵

Die Suche nach Funktions- und Organisationslogiken hinter dem verfahrensbezogenen Unionsverfassungsrecht geschieht in dieser Arbeit induktiv und ergebnisoffen: Es geht nicht darum, den Niederschlag bestimmter, zuvor inhaltlich feststehender Organisationsmaximen oder Theorieelemente in den einzelnen Bestimmungen des Verfassungsrechts nachzuweisen oder in diese

²⁴ Zur Eigenart des verfassungs- und verfahrenstheoretischen Zugriffs s. u. C. I. und C. III.

²⁵ Genuine Beiträge zum Unionsverfassungsrecht (und gerade nicht seiner Theorie) erbringt diese Arbeit in Bezug auf die unionsverfassungsrechtlichen Implikationen der Kategorie der Gesetzgebungsverfahren, s. im ersten Hauptteil, A. V., zweitens hinsichtlich des geltenden Verfahrensrechts für solche Kompetenztitel, die keine konkrete Verfahrensart vorgeben, s. im ersten Hauptteil, D., sowie drittens im Hinblick auf die Normativität des dualen Legitimationskonzepts und die rechtlichen Implikationen des unionalen Demokratieprinzips für die Verfahrensbeteiligung des Rates und des Parlaments, s. im zweiten Hauptteil, zweiter Abschnitt, B. II. 2.

hineinzulesen.²⁶ Stattdessen ist ihr Ziel, funktionelle und organisationelle Gesetzmäßigkeiten aus dem unionsverfassungsrechtlichen Rechtsetzungsverfahren selbst abzuleiten²⁷ und hieraus eine unionspezifische, am geltenden Recht ausgerichtete Rechtsetzungsverfahrenstheorie zu entwickeln. Dabei ist es der Arbeit ein Anliegen, die Inkonsistenzen und Inkohärenzen des vielfältigen Rechtsetzungsverfahrensrechts nicht als Makel des Unionsverfassungsrechts anzusehen, sondern diese Vielfalt als normative Realität zu akzeptieren. Sie ist deshalb um die Formulierung entsprechend differenzierter Funktions- und Organisationslogiken bemüht, die nicht nur die großen Linien des Rechtsetzungsverfahrensrechts nachzeichnen, sondern gerade auch logische Widersprüche und das Fehlen sachlicher Differenzierungsgründe offenlegen. Auch unternimmt diese Arbeit insbesondere nicht den Versuch, alle verfahrensrechtlichen Erscheinungen als Ausprägungen eines unionalen Demokratieprinzips zu erklären oder gar ihre Übereinstimmung mit den vermeintlichen Vorgaben eines solchen Prinzips zu überprüfen.²⁸ Vielmehr fungiert das unionspezifische Demokratiekonzept²⁹ in dieser Arbeit als *eine mögliche* Erklärungshypothese für die unionsverfassungsrechtliche Konstruktion rechtsetzungsverfahrensrechtlicher Mechanismen, die gleichwertig neben anderen steht.

Des Weiteren wird die Theoriefindung in dieser Arbeit durch keinen außer-unionsverfassungsrechtlichen Maßstab reglementiert: Begrenzungen oder typische Konzepte, die sich aus den nationalen Verfassungen ergeben,³⁰ spielen

²⁶ In diese Richtung bspw. das von *Ruffert*, *Rechtserzeugung*, in: Schumann (Hrsg.), *Hierarchie*, 2015, S. 95, 96 formulierte Forschungsdesiderat mit Demokratie und Rechtsgleichheit als Zielgrößen der Theorie und Dogmatik.

²⁷ Mit einem entsprechenden Arbeitsprogramm für das Kompetenzgefüge der Union *Klamert*, *Kompetenzverteilung*, in: Herzig/Klamert/Palmstorfer u. a. (Hrsg.), *Europarecht und Rechtstheorie*, 2017, S. 137 ff.

²⁸ Kritisch zu einem solchen Vorgehen auch *Meinel*, *Unterscheidung*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), *Organisationsverfassungsrecht*, 2019, S. 103, 120, der für die Beschäftigung mit dem (deutschen) Organisationsverfassungsrecht mahnt, dessen Eigenständigkeit ernst zu nehmen und deshalb „die organisatorischen Strukturen nicht als ‚Verwirklichung‘ eines zuvor abstrakt bestimmten Demokratieprinzips zu verstehen, sondern umgekehrt die Struktur der grundgesetzlichen Demokratie zunächst einmal von den vorhandenen organisatorischen Strukturen her zu begreifen“. Seiner anschließenden Forderung, sich „auf sehr viel kleinteiligere Forschungen zu den organisatorischen Phänomenen des Verfassungsrechts einzulassen“, trägt diese Arbeit mit ihrem Untersuchungsgegenstand in Bezug auf das Unionsverfassungsrecht Rechnung.

²⁹ Dazu in dieser Arbeit im Kontext der Parlaments- und Ratsbeteiligung an den Rechtsetzungsverfahren im zweiten Hauptteil, zweiter Abschnitt, B., im Kontext des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen im zweiten Hauptteil, zweiter Abschnitt, D., und schließlich im Kontext der Beteiligung nationaler Parlamente im zweiten Hauptteil, dritter Abschnitt, B. II. 3.

³⁰ Vgl. auch den Hinweis bei *Klamert*, *Kompetenzverteilung*, in: Herzig/Klamert/Palmstorfer u. a. (Hrsg.), *Europarecht und Rechtstheorie*, 2017, S. 137, 138, der in Bezug auf die Struktur und Funktionen der unionalen Kompetenzordnung konstatiert, dass die national „präformiert[e]“ Sichtweise nicht den Blick für unionspezifische Gesetzmäßigkeiten in diesem Bereich verstellen dürfe.

für die Ermittlung der Funktions- und Organisationslogiken des Unionsrechts ebenso wenig eine Rolle wie die Kritik, die aus einer demokratietheoretischen Perspektive am geltenden Unionsverfassungsrecht formuliert werden könnte.³¹ Ob beispielsweise die Konfiguration der unionalen Rechtsetzungsverfahren eine – nach diesen außerunionsverfassungsrechtlichen Maßstäben – hinreichende demokratische Legitimation der auf diese Weise erzeugten Rechtsakte garantiert oder diese vielmehr aufgrund des Rechtsetzungsverfahrens an einem Demokratiedefizit leiden, ist demnach keine Frage, auf die diese Arbeit eine Antwort geben will.

Diese doppelt ergebnisoffene Vorgehensweise zielt darauf ab, die *Rekonstruktion* der Funktions- und Organisationsrationalitäten des unionalen Rechtsetzungsverfahrensrechts und ihre *Bewertung* voneinander klar zu trennen. Die Vermengung von Inhaltsermittlung und Inhaltsbeurteilung birgt die Gefahr, dass Rechtsphänomene gar nicht oder nur verzerrt wahrgenommen werden, weil die Anlegung eines Maßstabs bereits den Blick auf den Untersuchungsgegenstand beeinflusst.³² Von der Trennung der beiden Arbeitsschritte profitieren hingegen sowohl die Inhaltsermittlung als auch die Inhaltsbeurteilung: Sie erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Theorie ihrem Anliegen, den Zweck der unionsverfassungsrechtlichen Bestimmungen zu erklären und in einen größeren Zusammenhang einzuordnen, gerecht werden kann. Gleichzeitig ermöglicht sie einen inhaltlich fundierten rechtspolitischen und nationalverfassungsrechtlichen Diskurs über Veränderungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten des Unionsrechts,³³ indem sie die unionsspezifischen Zwecke der Vertragsbestimmungen klar und unverfälscht hervortreten lässt; sichtbar werden damit auch implizite Querverbindungen zwischen einzelnen Vertragsmechanismen, die bei einer Reform idealerweise zu berücksichtigen sind, wenn eine binnenkohärente Lösung gewünscht wird.³⁴

³¹ Mit einer anspruchsvollen und kritischen demokratietheoretischen Rekonstruktion der unionalen Gesetzgebungsverfahren und des dualen Legitimationskonzepts monographisch von Achenbach, *Demokratische Gesetzgebung*, 2014, zu Erkenntnisinteresse und Methodik dort S. 1 f., zu den demokratietheoretischen Teilen S. 327 ff. und S. 407 ff.

³² Besonders deutlich wird das beim unionalen Gesetzgebungs- und Gesetzgebungsverfahrenskonzept, das bisweilen mit nationalstaatlich ausgerichteten Gesetzgebungsvorstellungen assoziiert und in der Folge in seiner spezifisch unionsverfassungsrechtlichen Gestalt verkannt wird, s. u. im ersten Hauptteil, A. III.

³³ Allgemein zu Methoden, Gegenständen, Chancen und Risiken von Reflexionen über die Zukunft der europäischen Integration jüngst Martini, *Lissabon-Jahrzehnt*, in: Martini/Rathke (Hrsg.), *Lissabon*, 2020, S. 9, 11 f., 15 ff.

³⁴ Plakatives Beispiel hierfür ist das Initiativrecht der Kommission, das mit der Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen im Rat korrespondiert und die Gemeinwohldienlichkeit der Rechtsaktvorschläge sicherstellen soll. Bei einer Reform der Initiativrechtsverteilung gilt es folglich, auch die Sicherung der Akzeptanzfähigkeit von Mehrheitsbeschlüssen durch die Mitgliedstaaten zu bedenken. Diese Folgefragen lassen sich aber schnell übersehen, wenn der Aspekt der Initiativrechtsverteilung primär aus der – bewertenden – Perspektive des gewünschten Ausbaus parlamentarischer Rechte angegangen wird. S. zu den Funktionen des Initiativrechts

C. Methodentheoretische Verortung

Diese Arbeit über das Unionsverfassungsrecht stammt von einem in der deutschen Rechtswissenschaftskultur sozialisierten Autor – und ist damit im ersten Zugriff eine „deutsche“ Arbeit über das Europarecht. Gleichwohl ist ihr ausdrückliches Anliegen, die Unionsrechtsordnung inhaltlich möglichst unvoreingenommen und genuin europäisch zu betrachten, indem sie nationalverfassungsrechtlich induzierte Sichtweisen oder vermeintliche Parallelen mit nationalen Verfassungskonstruktionen jedenfalls nicht als das jeweils nächstliegende Erklärungsangebot für spezifisch unionale Strukturentscheidungen betrachtet.³⁵ Allerdings sind methodische wie inhaltliche Prägungen durch die deutsche Europa- und Verfassungsrechtswissenschaft natürlich nicht zu bestreiten, nicht gänzlich zu eliminieren und in einer sich aus pluralen Rechtstraditionen zusammensetzenden Union auch nicht per se illegitim, weshalb sie an dieser Stelle der besseren Transparenz und Nachvollziehbarkeit halber offengelegt werden sollen.³⁶

der Kommission näher u. im zweiten Hauptteil, erster Abschnitt, A. Zum Nutzen von Funktions- und Organisationslogiken für Diskussionen über Reformen der Union – wiederum am Beispiel der Initiativrechtsverteilung – auch schon *N. Otto*, Rechtsetzungsverfahren, in: Martini/Rathke (Hrsg.), Lissabon, 2020, S. 55, 57, 68 f.; allgemeiner *P. Reimer*, Verfahrenstheorie, 2015, S. 161 ff., nach dem die Verfahrenstheorie zu „wissenschaftliche[r] Rechtspolitik“ befähige, S. 162; für die Verfassungstheorie als Grundlagendisziplin für die Verfassungsrechtspolitik schließlich *Jestaedt*, Verfassungstheorie, in: Heckmann/Schenke/Sydow (Hrsg.), FS Würtenberger, 2013, S. 221, 227.

³⁵ Anders, als *Unger*, Unionsverfassungsrecht, in: Hatje/Müller-Graff/Terhechte (Hrsg.), Europarechtswissenschaft, 2018, S. 191, 196 meint, geht mit einer solchen Selbstverpflichtung auf ein Staatsanalogien vermeidendes Denken gerade nicht automatisch eine „prononciert integrationsfreundliche [...] Perspektive“ einher, weil die Bewertung der unionsverfassungsrechtlichen Mechanismen, in der eine politische Einstellung zur europäischen Integration eine Rolle spielen mag, der Ermittlung und Beschreibung derselben idealerweise in einem getrennten Arbeitsschritt nachfolgt (s. auch soeben unter B.). Klug differenzierend zum Ziel, die Eigenständigkeit der Unionsrechtsordnung auch wissenschaftlich abzubilden, *Thym*, EuR 2015, 671, 690: „Man darf staatsrechtliche Kategorien nicht unbesehen auf die EU-Integration übertragen, aber die ‚Sui-generis-Hypothese‘ kann eine erkenntnishindernde Wirkung entfalten, wenn sie in der Forschung den modifizierenden Rückgriff auf die Erklärungstraditionen und Theoriebestände des Völker- und/oder Staatsrechts abschneidet“. Eingehender zur unionsautonomen Rekonstruktion unionsverfassungsrechtlicher Konzepte in dieser Arbeit anhand des Beispiels der Verfahrenskategorien, s. u. im ersten Hauptteil, A. III.

³⁶ Damit ist diese Arbeit als „ein legitimer, wengleich einseitiger Vorschlag auf dem europäischen Marktplatz der Ideen“ zu betrachten, wie *von Bogdandy*, JöR n. F. 68 (2020), 409, 438 durch ein deutsches Rechtswissenschaftsverständnis geprägte Beiträge zum Unionsrecht charakterisiert. Auf die Gefahr „[h]albautonome[r] Debatten“ über das Europarecht – zu denen auch diese Arbeit sicherlich ein Stück weit beiträgt, indem sie in deutscher Sprache verfasst ist und hauptsächlich deutsch- und englischsprachige Beiträge verarbeitet – weist u. a. *Sydow*, JöR n. F. 68 (2020), 545, 545 ff. m. w. N. hin, der nationalen Prägungen des wissenschaftlichen Zugriffs einen gewissen Wert aber dennoch nicht absprechen will, 554; ebenso *Hatje/Mankowski*, EuR 2014, 155, 169, für die „nationale Unionsrechte“ (zu Begriff und Ursachen 155 ff.) i. E. „kein Schaden, sondern [...] systemimmanent“ sind.

Konkret ist diese Arbeit durch vier methodische Zugriffe inspiriert, die in ihrer spezifischen Gestalt in der deutschen Rechtswissenschaft Verwendung finden, in ihren grundlegenden Erkenntnisinteressen allerdings auch anderen Rechtswissenschaftskulturen geläufig sind: Zum einen durch das deutsche, aber verallgemeinerbare Verständnis und Erkenntnisinteresse von *Verfassungstheorie* (dazu I.), zum anderen durch die stärkere Zuwendung zur *Organisationsverfassungsrechtstheorie* (dazu II.), drittens durch das Konzept und Erkenntnisinteresse einer *Verfahrenstheorie* (dazu III.) sowie schließlich durch die kritische Distanz zur Annahme von *Systemen* im Recht und die Vergewisserung über Nutzen und Risiken rechtswissenschaftlicher *Systematisierungen* (dazu IV.).

I. Verfassungstheorie

Die *Verfassungstheorie*, wie sie in jüngerer Zeit maßgeblich durch *Jestaedt* geprägt worden ist, in ihrer methodischen Ausrichtung aber keinesfalls unumstritten ist, interessiert sich für die „Verfassung hinter der Verfassung“; sie fragt nach Grund und Zweck verfassungsrechtlicher Normen, nach Ordnungs- und Leitideen, die den Verfassungstext durchziehen und geeignet sind, seine Einzelbestandteile in einen größeren Sinnzusammenhang einzuordnen.³⁷ Damit bildet sie eine Reflexions- und Komplementärdisziplin zu dem, was in der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft unter Dogmatik firmiert, also zur anwendungsbezogenen Ermittlung des geltenden (Verfassungs-)Rechts.³⁸ Dergestalt verstandene Verfassungstheorie erfüllt verschiedene Funktionen, aus denen diese Arbeit die „Erklärung“ der Verfassung herausgreift, der vorhandenen Verfassung also *affirmativ* begegnet. Eine *Kritik* der realen Verfassung am Maßstab

³⁷ S. zum einen grundlegend *Jestaedt*, Verfassung, 2009; zum anderen *ders.*, Verfassungstheorie als Disziplin, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 1, dort insb. Rn. 24, 27 f., 33 f., 77, 81. Gegen dieses Verständnis aber insb. *Volkmann*, Der Staat 51 (2012), 601, 602 f. Zur Prägung des heutigen Verständnisses der Verfassungstheorie durch *Jestaedt* – kritisch – auch *Kersten*, Zuspitzung, 2020, S. 19, der ein eigenes Methodenverständnis von Verfassungstheorie entfaltet, das sich bewusst von demjenigen *Jestaedts* abgrenzt und von *Kersten* selbst auf die Kurzformel reduziert wird, Verfassungstheorie sei die zugespitzte Lektüre der Verfassung, die alternative Verständnisse der Verfassungsnormen ermöglicht, s. z. B. S. 13 ff., 37 f., 59, 134.

³⁸ Ausführlich zur Dichotomie Verfassungsdogmatik/Verfassungstheorie erneut *Jestaedt*, Verfassungstheorie als Disziplin, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 1, Rn. 11 ff., 58 f., zur Reflexionsfunktion Rn. 27, 77; s. ferner *Roellecke*, Beobachtung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 2, Rn. 7. Zuvor bereits mit einem solchen Verständnis von Verfassungstheorie *Morlok*, Verfassungstheorie, 1988, S. 51 ff. Vorschlag eines anderen Verständnisses vom Verhältnis Verfassungstheorie/Verfassungsdogmatik, das erst über die Verfassungspraxis als Schnittstelle überhaupt hergestellt wird („Verfassungsdogmatik ist stets theorieakzessorisch, Verfassungstheorie aber nicht dogmatikakzessorisch“), bei *Kersten*, Zuspitzung, 2020, S. 28, auch S. 22, 27.

Stichwortverzeichnis

- Akteure, *siehe* Ausschuss der Regionen, „betroffene Organe“, Europäische Investitionsbank, Europäische Zentralbank, Europäischer Rat, Gerichtshof, Kommission, Parlament, Rat, Rechnungshof, Wirtschafts- und Sozialausschuss
- Funktions- und Organisationslogik, übergreifende 311 f.
- Anhörung
- Folgen einer Verletzung der Anhörungspflicht 192–194, 251 f., 273 f., 275
- zugunsten „betroffener Organe“ 274 f., 309
- zugunsten der Europäischen Investitionsbank 274 f., 309
- zugunsten der Europäischen Zentralbank 242–249, 308
- zugunsten des Ausschusses der Regionen 264–264, 308 f.
- zugunsten des Gerichtshofs 274 f., 309
- zugunsten des Parlaments 192–194
- zugunsten des Rechnungshofs 274 f., 309
- zugunsten des Wirtschafts- und Sozialausschusses 253–264, 308 f.
- Ausschuss der Regionen 264–274, 308 f.
- Anhörungspflicht zugunsten des ~ 264–266
- Bürgernähe 271 f.
- demokratische Funktion 267–272, 274, 309
- Initiativstellungnahmerecht 265
- Primärfunktionen 264–266, 309
- Verhältnis zur Anhörungspflicht zugunsten des Wirtschafts- und Sozialausschusses 266
- Wahrung des Subsidiaritätsprinzips 271, 274
- Basisrechtsakt 56–59, 83–85
- Beschluss 123 f., 128
- Beteiligungsformen
- Anhörung 177–179, 311
- Beteiligungsqualität 177–179, 181 f.
- Beteiligungsquantität 180, 182 f.
- Dezision 177–179, 311
- Funktions- und Organisationslogik, übergreifende 311 f.
- Initiativrecht 153–175, 304 f., 311
- Ko-Dezision 181 f.
- Kombination von ~ verschiedener Akteure 213–224
- mehrdimensionale Phänomene 176–184, 305
- qualifizierte Mehrheitsentscheidung 180, 182 f., 187–190, 217–223, 277
- Unterrichtung 177–179
- Varianz der ~ desselben Akteurs 186–192, 209–213, 306
- Widerspruchsrecht 178 f.
- Zusammentreffen von Kompetenzen mit verschiedenen Vorgaben zu ~ 141–149
- Zustimmung 177–179, 311
- Bezeichnungskriterium 23–26, 28, 40, 88, 91 f., 299
- Aufweichungstendenzen 25 f.
- Demokratieprinzip 7, 187, 191–209
- Absicherung von Parlamentskompetenzen 192–199, 204
- Bezug zum Rechtsetzungsverfahren 191 f., 198–209, 306
- Normativität 200–204, 306

- Optimierungsgebot 200–202, 306
 - Derogationsmechanismus 238 f.
 - Differenzierte Integration 285–287
 - Doppelabstützung 141–149, 194–200
 - fakultative ~ 145–149, 304
 - Parlamentsbeteiligung 194–200
 - Ratsbeteiligung 194–200
 - zwingende ~ 141–145
 - Einzelfallrechtsetzung 123–128, 303
 - Verfahrenskonfiguration, typische 126 f., 303
 - Entscheidung, politische 53 f., 63–66
 - Europäische Kommission, *siehe* Kommission
 - Europäische Investitionsbank
 - Anhörungspflicht zugunsten der ~ 274 f., 309
 - Initiativrecht 167–169
 - Europäische Zentralbank 129–134, 179, 226–229, 303 f.
 - Anhörungspflicht zugunsten der ~ 242–249, 308
 - Deziisionsbefugnisse 226–229, 307
 - Initiativrecht 167–169
 - Output-Orientierung 241 f., 248 f., 250–252, 308
 - Sektorale Sonderrechtsetzung 129 f., 133, 303 f.
 - Unabhängigkeit 228 f., 307
 - Europäischer Gerichtshof, *siehe* Gerichtshof
 - Europäischer Rat 179
 - Funktion in Notbremseverfahren 278, 282–285, 287, 309
 - Leitlinienkompetenz 282 f., 287, 309
 - Verhältnis zur Kommission 161
 - Europäisches Parlament, *siehe* Parlament
 - Exekutivföderalismus 212
 - Funktions- und Organisationslogik
 - Akteure 311 f.
 - Anhörungspflichten zugunsten der Kommission 249–252, 308
 - Anhörungspflichten zugunsten der Europäischen Zentralbank 247–249, 250–252, 308
 - Anhörungspflichten zugunsten des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen 272–274, 308 f.
 - Begriff 5 f., 8, 12 f.
 - Beteiligungsformen 311
 - Deziisionsbefugnisse der Europäischen Zentralbank 228 f., 307
 - Deziisionsbefugnisse der Kommission 232–241
 - Deziisionsbefugnisse unabhängiger Organe 241 f.
 - Differenzierung zwischen Gesetzgebungs- und Nicht-Gesetzgebungsverfahren 38, 41 f., 48 f., 88–90
 - Differenzierung zwischen ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren 92–96, 102 f., 302
 - gesamtes Rechtsetzungsverfahrensrecht 310–312
 - Initiativrechte der Kommission 161–166, 175, 304 f.
 - Initiativrechte sonstiger Akteure 169–175, 305
 - Initiativrechte 175
 - Kategorisierung der Rechtsetzungsverfahren 88–90, 300–302
 - mitgliedstaatliche Rechtsetzungsbeteiligung 292, 297 f., 310
 - Mehrheitsentscheidungen im Rat 160
 - Notbremseverfahren 279–287, 309 f.
 - Verfahrensbeteiligung von Parlament, Rat und Europäischem Rat 184–186, 208–213, 224 f., 306
- Gemeinschaftsmethode 18 f.
- Gemeinwohl 154–159, 174 f., 234, 252, 304 f.
- Gerichtshof
 - Anhörungspflichten zugunsten des ~ 274 f., 309
 - Initiativrecht 167–169
 - Initiativrecht des Präsidenten des ~ 167–169
- Gesetzgebungsakte
 - Begriff 23
 - Delegationsfähigkeit 73

- gerichtliche Überprüfbarkeit 75–77
- gestraffter Ablauf von Vertragsverletzungsverfahren 74 f.
- Handlungsformen 71–73
- Normrang 77–88, 301 f.
- Veröffentlichungspflichten 77
- Wesentlichkeitsvorbehalte zugunsten von ~ 52–70
- Gesetzgebungsverfahren
 - Akteure 37 f., 41 f., 92 f.
 - allgemein- und einzelfallverbindliche Rechtsakte 72 f., 301
 - als politikbereichsspezifische Verfahrensart 46–48
 - als Verfahren für Wertungsentscheidungen 44
 - ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte 73 f.
 - Aussetzung bestimmter ~ 276–287
 - Begriff 22 f., 25 f., 49, 299
 - Binnendifferenzierungen 90–109
 - Definitionsmerkmale nach mitgliedstaatlichem Recht 31
 - Differenzierung zwischen ordentlichen und besonderen ~ 91–103, 302
 - legislative Verfahren 25–30, 44, 81, 300
 - Legitimation, demokratische 39–41, 80, 101 f.
 - Merkmale 37–90
 - paralleler Begriff des mitgliedstaatlichen Rechts 30–36
 - Regelung wesentlicher Fragen 43–46
 - Regelungsgegenstände 42–48, 93–96, 300
 - spezifische Rechtmäßigkeitsanforderungen 50 f., 301
 - Subsidiaritätsprotokoll 50 f., 96–98
 - Transparenz 50 f.
 - unionsrechtsexterne Erwartungshaltungen an den unionsrechtlichen Begriff 32, 300
 - unionsrechtsspezifische Begriffsbildung 30–36, 49 f., 300
 - Unterarten 90–109, 302
 - Verfahrensablauf 37 f., 92 f., 103–107, 300
- Gesetzgebungsverfahren, besondere
 - Begriff 23 f.
 - Haushaltsgesetzgebung 107–109
 - Regelungsgegenstände 93–96, 302
 - Souveränitätssensibilität 93 f.
 - Unterarten 2, 105–109, 303
 - Verfahrensablauf 92 f., 105–107
- Gesetzgebungsverfahren, ordentliche
 - Begriff 24
 - Regelungsgegenstände 93–96, 302
 - Subsidiaritätskontrolle, modifizierte 96–98, 302
 - Unterarten 1, 103–105, 303
 - Verfahrensablauf 92 f., 103–105, 217–222
- Gewaltenteilung 27, 300
- Gleichgewicht, institutionelles 102, 193 f.
- Grundrechte-Charta 59–63
- Grundrechtseinschränkungsvorbehalt zugunsten von Gesetzen 59–63
- Initiativrecht 153–175, 304 f.
- Initiativrecht der Kommission 153–166, 174 f., 304 f.
- Initiativrecht sonstiger Akteure 166–175, 305
- Input-Orientierung 312
- Kommission 117–122, 124–128, 133 f., 179, 226 f., 230–241
 - Anhörungspflichten zugunsten der ~ 242 f., 249 f., 308
 - Derogationsmechanismus 238 f.
 - Dezisionsbefugnisse 230–241, 307 f.
 - Einzelfallrechtsetzung 124–128, 133 f.
 - Gemeinwohlbindung 154–159, 161 f., 234, 252, 304 f.
 - Initiativrecht 153–166, 174 f., 304 f.
 - Output-Orientierung 162–166, 175, 241 f., 249–252, 304, 308
 - Rechtswissenschaftliche Rezeption der Rechtsetzungsbefugnisse 230–232
 - Unabhängigkeit 234–237, 307
 - verfassungsmittelbare Rechtsetzung 117–122
 - Vermittlerin im Rechtsetzungsprozess 158–161, 165 f., 304
 - Zustimmungserfordernis 252 f., 308

- Kompensationsthese 213–225, 307
- legitimierungstheoretische Prämissen 215–217
 - verfahrenstheoretische Dimension 215–217
- Kompetenztitel
- Anzahl 1, 299
 - Verfahrensbezeichnung 23–26, 91 f.
 - verfahrenskategorieindifferente ~ 134–149, 304
 - Zuordnung zu Rechtsetzungsverfahrensarten 1 f., 21, 23–26, 36 f., 88–90, 299
- Konstitutionalisierungsthese 221 / *siehe auch* legitimacy-seeking logic
- Konvent, Europäischer 5, 43
- legitimacy-seeking logic 218–222 / *siehe auch* Konstitutionalisierungsthese
- Legitimation, demokratische 8, 80, 101 f., 184–186, 203 f., 258–264, 293 f.
- Legitimationsleistung eines Akteurs in Abhängigkeit von der Beteiligungsform 187–191, 209, 213 f., 217 f., 306
- Legitimation, duale 19, 39, 101, 184–187, 200–209, 213 f., 225, 306 f.
- Alleinentscheidungsbefugnisse des Rates 223 f.
 - Bedeutung für Anwendung und Auslegung des Rechtsetzungsverfahrensrechts 191 f., 200–209
 - Funktions- und Organisationslogik für die Rechtsetzungsbeteiligung von Rat und Parlament 208 f., 306
 - Kombinationsvarianten der beiden Legitimationsstränge 213 f., 217–223
 - Kompensationsthese 213–225, 307
 - konditionale Aussage 208 f., 306 f.
 - Konfiguration der Institutionen- und Verfahrensordnung 200–209, 306
 - Legitimationssubjekte 216
- Mehrheitsentscheidung 187–190
- Mitgliedstaaten
- Initiativrecht 166–169
 - Souveränität, *siehe* Souveränitätssensibilität
- Zustimmungsvorbehalte zugunsten aller ~ 287–293, 297 f., 310
 - Zustimmungsvorbehalte zugunsten einzelner ~ 287 f., 294–298, 310
- Nicht-Gesetzgebungsakte
- Abweichungsbefugnis gegenüber Gesetzgebungsakten 67 f.
 - Begriff 23
 - gerichtliche Überprüfbarkeit 75–77
 - Normrang 77–88, 132 f., 301 f.
 - Veröffentlichungspflichten 77, 131 f.
 - Wesentlichkeitsvorbehalt vertragsunmittelbarer ~ gegenüber Gesetzgebungsakten 63–68
- Nicht-Gesetzgebungsverfahren
- allgemein- und einzelfallverbindliche Rechtsakte 72 f., 301
 - Begriff 18, 22 f., 24–26, 27 f., 29 f., 40 f., 109–112, 299
 - einphasige Verfahren 112
 - Einzelfallrechtsetzung 123–128, 134, 303
 - exekutive Verfahren 26–30, 300
 - fehlende vertragliche Normierung 29 f.
 - Handlungsformen 71–73
 - Legitimation, demokratische 39–41, 80
 - mehrphasige Verfahren 112–116
 - Rechtsetzung durch die Europäische Zentralbank 129–134, 303 f.
 - Rechtswissenschaftliche Rezeption 29 f., 111, 230 f.
 - Regelungsgegenstände 42–48, 300
 - Regelverfahren 24 f.
 - Strukturelle Parallelität zu Gesetzgebungsverfahren 27 f., 37 f., 300
 - Unterarten 2, 18, 30, 40 f., 109–134, 303
 - Verfahrensablauf 37 f., 112–116, 300
 - Verfahrensgeschwindigkeit 51
 - verfassungsmittelbare ~ 110 f., 116–122, 130, 134, 303
 - verfassungsunmittelbare ~ 110, 116, 131, 134, 303
- Nichtigkeitsklage 75 f., 128 f.
- Normbetrachtung, relationelle 69 f.

- Normenhierarchie 78–88, 132 f., 301 f.
- Kritik 85–88, 301 f.
 - Rechtsakte der Europäischen Zentralbank 132 f.
 - zwischen Gesetzgebungs- und delegierten sowie Durchführungsrechtsakten 83–85
 - zwischen Gesetzgebungs- und verfassungsunmittelbaren Nicht-Gesetzgebungsakten 78–83
- Notbremseverfahren 276–287, 309 f.
- Funktions- und Organisationslogik 279–287, 309 f.
 - Funktionsweise 276–279
 - hybrides Beschlussfassungsquorum 279–281, 286, 309
 - Rolle des Europäischen Rates 278, 282–285, 287, 309
 - Verstärkte Zusammenarbeit 278 f., 285–187, 309 f.
- Organe, betroffene 274 f., 309
- Output-Orientierung 162–166, 175, 248–251, 275, 304, 308 f., 312
- Parlament 178 f., 184–225
- Anhörungspflichten zugunsten des ~ 192–194
 - Initiativrecht 166–169
 - Rechtsetzungsbeteiligung als demokratisches Element 184–186, 192–199, 306
- Parlamentarisierung, hinkende 220
- Parlamente, mitgliedstaatliche
- demokratische Funktion 293 f.
 - Vetorecht 287, 292–294, 310
- Politikbereich
- Arbeitnehmerfreizügigkeit 240 f.
 - Assoziierung außereuropäischer Hoheitsgebiete 134–149
 - Binnenmarkt 232–241
 - Flexibilitätsklausel bzw. Vertragsabrundungskompetenz 134–149
 - Forschungsförderung 288, 295
 - Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASVP) 3, 47, 68
 - Haushaltspolitik 107–109
 - Migrationspolitik 66–68, 87
 - Öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse 237
 - Organisation unionaler Stellen 94–96, 167–172, 212 f.
 - Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 168–171, 282 f., 285–287, 309 f.
 - Regionen in äußerster Randlage 134–149
 - Transeuropäische Netze 288, 295
 - Übergangs- und Krisenkompetenzen 66–68
 - Verkehrspolitik 168, 172–174, 237 f.
 - Währungspolitik 229, 243–249
 - Landwirtschaft und Fischerei 44, 63–66, 82, 220 f.
 - Wettbewerbsrecht, *siehe* Wettbewerbsrecht
- process-tracing 218
- Rat 179, 184–225
- Alleinentscheidungsbefugnisse 223 f.
 - Rechtsetzungsbeteiligung als demokratisches Element 184–186, 199 f., 306
- Rechnungshof 274 f., 309
- Rechtsakt mit Verordnungscharakter 76
- Rechtsakt ohne Gesetzescharakter 23
- Rechtsakt 1, 71–73
- Rechtsakt, delegierter 83 f.
- Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten von Gesetzgebungsakten 52–56
- Rechtsakt, Durchführungs- 85
- Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten von Gesetzgebungsakten 56–59
- Rechtsetzung, delegierte 17 f., 29, 110 f., 116 f.
- Rechtsetzung, Durchführungs- 17 f., 72, 110 f., 116 f.
- Rechtsetzung, gestufte 111, 116, 130, 233
- Rechtsetzungsverfahrenarten
- Anzahl 1, 17 f., 39 f., 299
 - Zuordnung zu Kompetenztiteln 1 f., 21, 23–26, 36 f., 88–90, 299
- Rechtsetzungsverfahrenrecht
- Begriff 4 f.

- Bezug zum Demokratieprinzip 191 f., 198–209, 306
- Rechtsetzungsverfahrenstheorie
 - Abgrenzung zum Rechtsetzungsverfahrensrecht 6
 - Begriff 6
 - Beitrag zur Rechtspolitik 8
 - Methode 6 f.
- Regelungsbefugnisse, kompetenzspezifische Abgrenzung der 66, 70, 85–88, 301 f.
- Regelungstechnik 88–90
- Regelverfahren 24 f., 39, 98–102, 302
- Richtlinien 74 f.

- Sektoralisierung 42 f., 129 f.
- Sonstige Rechtsakte, *siehe* Nicht-Gesetzgebungsakte
- Sonstige Rechtsetzungsverfahren, *siehe* Nicht-Gesetzgebungsverfahren
- Souveränitätssensibilität 46–48, 93 f., 170–172, 209 f., 279–282, 286, 291, 295–298, 312–314
 - Beteiligung aller Mitgliedstaaten an Vertragsänderungsverfahren 291, 297
 - Beteiligung einzelner Mitgliedstaaten bei überobligatorischer Betroffenheit 295–298
 - Beteiligungsformenvarianz des Parlaments, des Rates und des Europäischen Rates 209–213
 - Dezisionsbefugnisse der Kommission 238–241
 - Initiativrechte sonstiger Akteure 170–172
 - Kriterium für die Zuordnung von Gesetzgebungsverfahren zur besonderen Gesetzgebung 93 f.
 - Kriterium für die Zuordnung von Verfahren zu Verfahrenskategorien 46–48
 - Notbremseverfahren 279–282, 286
- Sozialer Dialog 3 f.
- Staatengleichheit 212
- Subsidiaritätsklage 77
- Subsidiaritätsprotokoll 50 f., 77, 96–98
- System
 - modulares 310
 - Systembildung 14–16, 25 f.
- Transmissionsriemen, regelungstechnischer 90, 301
- Trilog 17

- Übereinkünfte, internationale 73 f.
- Unionsinteresse, *siehe* Gemeinwohl
- Unionsmethode, *siehe* Gemeinschaftsmethode
- Unionsrecht
 - Gewaltenteilung 27
 - hybride Rechtsordnung 35
 - Kompromissnatur 14 f., 313
 - Normenhierarchie 78–88, 301 f.
 - Reform 8
 - Systemcharakter, fehlender 14–16, 25 f.
 - Vorrang des Unionsrechts 172–174, 238 f., 305
- Untersuchungsausschussrecht 252 f.

- Verfahrenskategorien
 - allgemein- und einzelfallverbindliche Rechtsakte 72 f., 301
 - Begriff 21
 - Funktions- und Organisationslogik 21, 41 f., 48 f., 88–90, 92–96, 134, 300–302
 - spezifische Delegationsfähigkeit 73
 - spezifische gerichtliche Überprüfbarkeit von Rechtsakten 75–77
 - spezifische Handlungsformen 71 f.
 - spezifische Implikationen für Rechtsakte 70–88
 - spezifische Rechtmäßigkeitsanforderungen 50 f., 301
 - spezifische Regelungsbefugnisse 52–70
 - spezifische Regelungsgegenstände 42–49, 89, 300
 - spezifische Verfahrensabläufe 37–42, 49, 80, 300
 - spezifische Veröffentlichungspflichten 77
 - spezifische Zuständigkeiten für den Abschluss internationaler Übereinkünfte 73 f.
 - spezifischer Ablauf von Vertragsverletzungsverfahren 74 f.

- spezifischer Normrang 77–88, 132 f., 301 f.
- verfahrenskategorieindifferente Kompetenznormen 134–149, 304
- Verfahrenskonfigurationen 1 f., 103–107, 112–116
- Verfahrenstheorie, Begriff der ~ 13 f., 15 f.
- Verfassungstheorie, Begriff der ~ 10–12
- Verfassungsvergleichung
 - Funktionen und Grenzen 32–36
 - Gesetzgebungsverfahrensbegriff 31–36, 300
 - Richtigkeitsprüfung des Unionsrechts am Maßstab des mitgliedstaatlichen Rechts 33–35, 300
- Verhältnis rechtlicher Bedingtheit 85–88, 301 f.
- Vermittlungsausschuss 92, 108
- Verordnung 124–126
- Verstärkte Zusammenarbeit 278 f., 285–287, 309 f.
- Vertragsänderungsverfahren 3, 100, 212 f., 288–294
 - Mitwirkung der Mitgliedstaaten 289–293, 310
- Vertragsverletzungsverfahren 74 f.
- Wesentlichkeitsvorbehalt 52–70, 138–141, 301
 - beziehungsabhängiger ~ zugunsten der Gesetzgebungsakte 69 f., 301
 - Entscheidung, politische 53 f.
 - Funktionen 54 f.
- Gesetzgebungsakte gegenüber delegierten Rechtsakten 52–56
- Gesetzgebungsakte gegenüber Durchführungrechtsakten 56–59
- Gesetzgebungsakte gegenüber vertragsunmittelbaren Nicht-Gesetzgebungsakten 63–68
 - Grundrechtseinschränkungen 59–63
 - Politikbereiche ohne Gesetzgebungskompetenzen 68
 - Verallgemeinerungsfähigkeit situativ normierter ~ 55 f., 59, 61
 - Vorbehalt des Gesetzes zulasten der Europäischen Zentralbank 131
 - Zusammentreffen verschiedener ~ 62 f.
- Wettbewerbsrecht 25 Fn. 15, 44–47, 68, 117–122, 124–126, 221, 233 f.
 - abgeleitete Rechtsetzung 117–122
 - Gruppenfreistellungsverordnung 124–126, 233 f.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss 253–264, 272–274, 308 f.
 - Anhörungspflicht zugunsten des ~ 253–258, 263, 308 f.
 - partizipativ-demokratische Funktion 258–264, 273, 308 f.
 - Primärfunktionen 254–257, 308
 - Verhältnis zur Anhörungspflicht zugunsten des Ausschusses der Regionen 266
- Zuständigkeit, ausschließliche 73 f.