

Christoph Görisch

Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen

Ein Beitrag zur Konkretisierung
der europäischen Verfassungsstrukturprinzipien

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
A. Zentrale Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 EU	3
B. Wahl des europäischen Agenturwesens als Anwendungsfeld	8
C. Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon bzw. • des Verfassungsvertrags	21
1. Teil: Reichweite des Art. 6 Abs. 1 EU	23
1. Kapitel: Bindungsadressaten	25
A. Union	25
B. Gemeinschaften	26
I. Die Vorbehaltsklausel des Art. 47 EU	27
II. Die Unberührtheitsklausel des Art. 47 EU	29
1. Subsidiäre Geltung des Art. 6 Abs. 1 EU	29
2. Art. 6 Abs. 1 EU als Positivierung und Konsolidierung ungeschriebenen Gemeinschaftsrechts	32
a. Unberührtheit des rechtlichen Gehalts bei bloßer Positivierung ..	33
b. Art. 6 Abs. 2 EU als Vergleichsregelung ..	34
III. Konsequenzen für die Auslegung des Art. 6 Abs. 1 EU	37
C. Mitgliedstaaten	38
I. Unmittelbare Bindung aus Art. 6 Abs. 1, 1. Hs. EU	38
1. Rein unionsrechtliche Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten	39

2. Gemeinschaftsrechtliche Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten	44
a. Begründung des Erfordernisses eines gemeinschaftsrechtlichen Bezugs bei den Gemeinschaftsgrundrechten	44
b. Anforderungen an den gemeinschaftsrechtlichen Bezug bei den Gemeinschaftsgrundrechten	46
c. Übertragbarkeit auf das Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprinzip gemäß Art. 6 Abs. 1 EU	47
d. Konkretisierung der Anwendungsbereichsformel	48
e. Vergleich mit ähnlichen Vertragsformulierungen	50
aa. Art. 12 EG	50
• bb. Art. 220 EG	51
f. Konsequenzen für die mitgliedstaatlichen Verfassungsprinzipien	51
II. Mittelbare Bindung über Art. 6 Abs. 1, 2. Hs. EU	52
1. Existenz eines Homogenitätsgebotes	52
2. Keine unmittelbare Anwendung im nationalen Recht	54
D. Adressaten des Art. 2 EUV n.F./Art. 1-2 EV	56
I. Ausdrückliche Adressierung an die Union	57
II. Wegfall der Säulenstruktur	57
1. Verfassungsvertragliche Bindung der Europäischen Atomgemeinschaft	58
2. Umfassende Vergemeinschaftung des Unionsrechts	59
III. Ausdifferenzierung des Vertragsänderungsverfahrens	61
1. Ordentliches und außerordentliche Änderungsverfahren	61
2. Sekundärrechtliche Abweichungsbefugnisse	63
2. Kapitel: Prinzipienspezifische Regelungswirkung	66
A. Verpflichtungsintensität	66
I. Zustandsbeschreibung als Achtungsgebot	66
II. Prinzipienhaftigkeit	67
1. Die Bedeutung der rechtstheoretischen Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien	67
2. Art. 6 Abs. 1 EU als Prinzipiennorm	76
a. Keine bloße Appellwirkung	77
b. Unmittelbare Anwendbarkeit	84
aa. Unbedingtheit der Verpflichtung	87
(1) Unbedingte Formulierung	88
(2) Wesensmäßige Eigenständigkeit als Maßstabnorm	89

bb. Hinreichende Bestimmtheit der Verpflichtung	93
(1) Inhaltliche Justiziabilität bzw. Konkretisierungs- bedürftigkeit	95
(2) Gewährung eines (prozessual-)subjektiven Rechts.	102
B. Methodik der Prinzipienanwendung	106
I. Die methodische Dimension des Art. 6 Abs. 1, 2. Hs. EU.	107
II. Konkretisierung mittels „wertender Rechtsvergleichung“.	110
1. Rechtsvergleich auf mitgliedstaatlicher Ebene (1. Stufe).	112
a. Rangstufe der mitgliedstaatlichen Ausgangsregelungen.	114
b. Einbeziehung mitgliedstaatsübergreifender Regelungen.	116
c. Erforderliches Maß an Übereinstimmung.	120
aa. Differenzierung innerhalb des Grundsatzbegriffs zwischen Rahmen und Konkretisierungen.	122
bb. Abgeschwächte Gemeinsamkeitsanforderungen im Bereich der Konkretisierungen.	123
cc. Verhältnis von positiver Übereinstimmung und negativer Gegenprobe.	124
dd. Akzentuierung von Mehrheits- und Qualitätskriterium.	126
ee. Zulässigkeit eines selektiven Vorgehens.	126
2. Übertragung auf die europäische Ebene (2. Stufe).	129
3. Abgrenzung zum bloßen Rahmencharakter des Homogenitätsgebots.	130
4. Abgrenzung zu mitgliedstaatlichen Vorgaben.	131
5. Kontinuität der spezifisch unionsrechtlichen Gehalte.	134
C. Rechtsfolge eines Prinzipienverstoßes	135
I. Prinzipienverstöße durch Unionseinrichtungen.	135
II. Prinzipienverstöße von mitgliedstaatlicher Seite.	141
D. Prinzipienspezifische Regelungswirkung des Art. 2 EUV n.F./ Art. 1-2 EV.	144
I. „Werte“ statt „Grundsätze“.	144
II. „sich [...] gründet“ statt „beruht“.	148

3. Kapitel: Förmliche Justiziabilität	150
A. Reichweite des Art. 46 EU	150
I. Zulässigkeit einer Justiziabilitätsbeschränkung	150
II. Verhältnis zu gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlagen	151
1. Maßnahmeunabhängige Geltung	153
2. Partiiell deklamatorische Bedeutung	154
3. Fazit	156
B. Justiziabilität des Demokratie- und Rechtsstaatsgebotes	156
I. Regelungsdimensionen des Art. 6 Abs. 1, 1. Hs. EU	156
1. Originär gemeinschaftsrechtliche Justiziabilitätsbegründung	157
2. Keine Beschränkung der originär gemeinschaftsrechtlichen Justiziabilitätsbegründung durch Art. 46 EU	157
a. Weiterungen der „partiell deklaratorischen Bedeutung“	158
b. Korrespondenz mit Art. 47 EU	159
c. Art. 46 Buchst. d EU als Vergleichsregelung	160
aa. Kein Umkehrschluss aus dem ausdrücklichen Gemeinschaftsrechtsbezug	160
bb. Nichterfassung mitgliedstaatlicher Handlungen durch den Wortlaut von Art. 46 Buchst. d EU	162
3. Fazit	164
II. Homogenitätsgebot des Art. 6 Abs. 1, 2. Hs. EU	165
1. Art. 46 Buchst. e EU i.V.m. Art. 7 EU	165
2. Art. 46 Buchst. f EU i.V.m. Art. 49 EU	167
3. Art. 309 EG, 204 EAG-Vertrag	170
C. Feststellung der Inexistenz eines Rechtsaktes als Ausnahmefall	173
I. Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EU als Existenzhemmnis	174
II. Unanwendbarkeit der allgemeinen Justiziabilitätsregeln	178
1. Fehlendes Eingreifen von Justiziabilitätsvorbehalten	178
2. Fehlendes Eingreifen von Justiziabilitätsbeschränkungen	179
D. Förmliche Justiziabilität des Art. 2 EUV n.F./Art. 1-2 EV	182

2. Teil: Europäisches Agenturwesen als beispielhaftes Anwendungsfeld	185
4. Kapitel: Typisierungen des Einrichtungsbestands	187
A. Gründungsvertragliche Organisationsebenen	188
I. Allgemeines dreistufiges Strukturmodell	188
II. Spezielles vierschichtiges Strukturmodell	189
1. Ausdrücklich vertraglich verankerte Einrichtungen	190
2. Auf politikspezifischer Vertragsermächtigung beruhende Einrichtungen	191
3. Auf Art. 308 EG beruhende Einrichtungen	192
4. Auf sekundärrechtlicher Ermächtigung beruhende Einrichtungen	193
B. Leitungsstrukturbezogene Einrichtungsgenerationen	193
I. Einrichtungen erster Generation	194
II. Einrichtungen zweiter Generation	195
III. Einrichtungen dritter Generation	197
IV. Generationenunabhängige sonstige Einrichtungen	
mit besonderer Leitungsstruktur	198
1. Leitungsstruktur der <i>Atom-Versorgungsagentur</i>	198
2. Leitungsstruktur der gemeinschaftlichen Bankeinrichtungen	198
3. Leitungsstruktur der gemeinsamen Unternehmen	199
4. Leitungsstruktur der spezifischen Unionseinrichtungen	200
5. Leitungsstruktur des <i>Technologieinstituts</i>	201
C. Handlungsbefugnisse	202
I. Einrichtungen mit Regelungsauftrag	204
II. Einrichtungen ohne Regelungsauftrag	207
D. Externe Kontrolle des Einrichtungshandelns	209
I. Aufsichtsregelungen	210
1. Einrichtungen ohne Aufsichtsregelungen	212
2. Einrichtungen mit Rechtsaufsicht	214
3. Einrichtungen mit Fachaufsicht	215
II. Justizielle Kontrolle	215
1. Direktklage	218
2. Zwischengeschaltetes Kommissionsverfahren	219
3. Fehlende Klageregelung	220

III. Finanzkontrolle.....	221
1. Haushaltsbehördliche Kontrolle.....	221
2. Anderweitige Haushaltskontrolle.....	223
3. Bloße Rechnerkontrolle.....	226
1	
5. Kapitel: Spezifische sonstige Organisationsvorgaben.....	228
A. Gründungsvertragliche Errichtungsgrundlage.....	229
I. Ausdrücklich errichtungsbezogene Vertragsbestimmungen.....	229
II. Sonstige Errichtungsgrundlagen.....	231
1. Allgemein einrichtungsbezogene Bestimmungen.....	232
2. Interne Organisationsgewalt.....	233
3. Politikspezifische Vertragsbestimmungen ohne ausdrücklichen Organisationsbezug.....	236
a. Kein expliziter „Numerus clausus“ der selbstständigen Unionseinrichtungen.....	236
b. Als Errichtungsgrundlage in Betracht kommende Vertragsbestimmungen.....	237
4. Kompetenzergänzungsklausel des Art. 308 EG.....	243
a. Generelle Eignung als Errichtungsgrundlage.....	243
b. Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen im Einzelfall ..	246
aa. Erforderlichkeit des gemeinschaftlichen Tätigwerdens.....	246
bb. Subsidiaritätsklausel.....	247
B. Andere eründunesvertraeliche Organisationsanforderuneen.....	248
I. Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 EG.....	249
II. Kollegialprinzip ..!	252
III. Zulässige .Handlungsform zur Aufgabenerfüllung.....	253
3. Teil: Gewinnung konkreter Prinzipiengehalte.....	257
6. Kapitel: Erkenntnisgrundlagen für die Konkretisierung des europäischen Demokratieprinzips.....	259
A. Unionsrechtliche Ausgangslage.....	259
I. Begriffliche Annäherung.....	259
II. Entwicklung des Demokratieprinzips im geschriebenen Unionsrecht.....	260

1. Primärrechtliche Normierungen	261
2. Sekundärrechtliche Normierungen	264
III. Die bisherige Rechtsprechung zum unionsrechtlichen Demokratieprinzip	268
1. Rechtsprechung zu den parlamentarischen Beteiligungsgrechten	268
a. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	268
b. Die Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz	270
c. Vergleichende Rechtsprechungsanalyse	271
2. Rechtsprechung zu den innerparlamentarischen Mitwirkungsrechten	274
3. Rechtsprechung zum Transparenzgebot	275
4. Rechtsprechung zu Gutachten wissenschaftlicher Ausschüsse	279
IV. Bedeutung für die Bestimmung der Inhalte des Demokratie- prinzips gemäß Art. 6 Abs! j EU	280
Demokratische Legitimation in den Mitgliedstaaten	280
I. Verhältnis von Volkssouveränität und Legitimation	280
II. Legitimation als Oberbegriff für die demokratischen Einzelanforderungen	282
1. Formale und soziale Legitimation	282
2. Ex-ante- und Ex-post-Legitimation	283
3. Organisatorische und sachliche Legitimation	284
4. Input- und Output-Legitimation	285
III. Die einzelnen Legitimationsfaktoren in den Mitgliedstaaten	285
1. Zusammenfassende Auflistungen im zwischenstaatlichen Kontext	286
a. Demokratische Anforderungen im OSZE-Rahmen	286
b. Demokratische Anforderungen im Rahmen des Europarats	288
2. Präzisierungen in den repräsentativ-parlamentarischen Demokratien der Mitgliedstaaten	292
a. Das Parlament als Legislativorgan	293
b. Parlamentarische Regierungs- und Verwaltungskontrolle	297
aa. Parlamentarische Regierungskontrolle	298
bb. Regelfall: Regierungsabhängigkeit der Verwaltung	301
c cc. Zulässigkeit unabhängiger Verwaltungseinrichtungen als Sonderfall	303
(1) Legitimation unabhängiger Selbstverwaltungs- einrichtungen	306
(2) Legitimation unabhängiger Zentralbanken	308

(3) Generelle Legitimation unabhängiger Verwaltungseinrichtungen	313
(a) Unabhängigkeit und traditionelles Legitimationkettenmodell	314
(b) Von der repräsentativen zur effizienten Demokratie?	318
7. Kapitel: Demokratische Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 EU	330
A. Duale Legitimationsvermittlung im Staatenverbund	330
I. Unionsbürger und Mitgliedstaaten als Legitimationsquellen	331
1. Gesamtheit der Unionsbürger als europäischer Demos	331
2. Föderative Prägung der demokratischen Legitimation	332
II. Parlament und Rat als Unionsgesetzgeber	341
III. Reichweite der demokratischen Legitimationsanforderungen	344
1. Parlaments- und ratsvermittelte Legitimation als Grundelement	344
a. Institutionelles Gleichgewicht zwischen Parlament und Rat	345
b. Demokratische Verhältnisbestimmung von Parlaments- und Ratskompetenzen	346
2. Ergänzende Legitimationsmechanismen	351
a. Transparenz des Unionshandelns	351
b. Institutionelle Sonder- und Zusatzmechanismen	353
aa. Gruppenpluralistische Beteiligung	353
(1) Sozialer Dialog	354
(2) Konsultative Nebenorgane	358
bb. Unabhängige Kontrolleinstellungen	360
B. Demokratische Anforderungen an die Agenturen und ihre Tätigkeit	361
I. Externalisierungsgrenzen	362
1. Meroni-Rechtsprechung	362
a. Ausgangsentscheidungen	362
b. Weitere Rechtsprechungsentwicklung	364
aa. Direkte Fortführung der Meroni-Entscheidungen	364
bb. Ausdehnung auf weitere Konstellationen	366
(1) Zentralbankinterne Aufgabenübertragungen	366
(2) Übertragung von Durchführungsbefugnissen vom Rat auf die Kommission	369
2. Spezifisch demokratischer Gehalt der Meroni-Rechtsprechung	369

a. Verallgemeinerbarkeit der Merom-Entscheidungen	370
b. Partielle Rückführbarkeit auf das Demokratieprinzip	373
aa. Engstmögliche Anbindung: Nichtausübung von Hoheitsbefugnissen	374
bb. Umfassende Aufsichtsunterworfenheit als Regelfall	376
cc. Selbstständigkeit der ergänzenden Legitimations- mechanismen	379
c. Abgrenzung zu den rechtsstaatlich geprägten Elementen	380
3. Konsequenzen für das Agenturwesen	392
II. Bedeutung der ergänzenden Legitimationsmechanismen	398
Zusammenfassung	401
Literaturverzeichnis	405
Sachregister	467