

Schriften zum Europäischen Recht

Band 161

**Zur Rechtsformenwahl
des europäischen Gesetzgebers
im Lichte des Verhältnismäßigkeits-
grundsatzes – Von der Richtlinie
zur Verordnung**

Von

Franziska Rösch



Duncker & Humblot · Berlin

FRANZISKA RÖSCH

Zur Rechtsformenwahl des europäischen Gesetzgebers
im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes –
Von der Richtlinie zur Verordnung

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 161

Zur Rechtsformenwahl
des europäischen Gesetzgebers
im Lichte des Verhältnismäßigkeits-
grundsatzes – Von der Richtlinie
zur Verordnung

Exemplifiziert anhand des Lebensmittelrechts
und des Pflanzenschutzmittelrechts

Von

Franziska Rösch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahre 2010 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-13601-8 (Print)
ISBN 978-3-428-53601-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-83601-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im November 2010 von der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Arbeit zur Vorbereitung der Drucklegung an die neue Rechtslage angepasst und umfassend überarbeitet.

Die Arbeit wurde während der Promotionszeit durch die Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt. Die Drucklegung wurde mit Mitteln des Europäischen Rechtszentrums der Universität Würzburg gefördert.

Ich danke meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Eckhard Pache herzlich für die Betreuung des Promotionsverfahrens und für die lange lehrreiche und bereichernde Zusammenarbeit an seinem Lehrstuhl. Er hat die Anfertigung der Arbeit ermöglicht, sie engagiert betreut und war stets für Fragen und Gespräche offen und hat mich dadurch in hohem Maße unterstützt.

Herrn Prof. Dr. Kyrill A. Schwarz danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Wertvolle Anregungen erhielt ich von Herrn Dr. Rudolf Mögele und Herrn Prof. Dr. Gernot Sydow.

Meiner Familie, meinen Kollegen sowie meinen Freunden, und hierbei insbesondere Ralf Nobis, danke ich herzlich für die Begleitung durch die Höhen und Tiefen der Promotionszeit.

Mein abschließender und besonderer Dank gilt Daniel Rucireto, der in den vergangenen Jahren durch sein Verständnis, seine wertvollen Hinweise und seine Unterstützung wesentlich zur Fertigstellung der Dissertation beigetragen hat.

Stuttgart, Oktober 2012

Franziska Rösch

Inhaltsübersicht

Einleitung	25
-------------------------	----

Teil 1

Grundlagen

A. Sekundärrechtsakte	28
I. Arten der Rechtsetzung und Rechtsakte	30
II. Die Rechtsform der Verordnung	33
III. Die Rechtsform der Richtlinie	51
IV. Zusammenfassung zu A.	67
B. Tendenzen in der Rechtsetzungspolitik der Europäischen Union	68
I. Auswertung der wichtigsten im Bereich der Rechtsetzung ergangenen Mitteilungen und Berichte	69
II. Schlussfolgerungen	90
C. Die Europäische Rechtsetzung im Lichte des Art. 5 EUV	100
I. Allgemeines	100
II. Der Inhalt des Art. 5 EUV (ex-Art. 5 EGV) als Maßstab der Rechtsetzung	101
III. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV (ex-Art. 5 Abs. 1 EGV)	113
IV. Das Subsidiaritätsprinzip	128
V. Formenwählermessen bzw. insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	136
VI. Ergebnis zum Ordnungsrahmen bezüglich der Wahl der Rechtsaktform im Unionsrecht	183

Teil 2

Referenzgebiete

A. Lebensmittelrecht	186
I. Einführung in den Bereich des Lebensmittelrechts	186
II. BasisVO	187

B. Pflanzenschutzmittelrecht	278
I. Einführung in den Bereich „Pflanzenschutzmittelrecht“	278
II. Alte Rechtslage	279
III. Von der Richtlinie zur Verordnung	281

Teil 3

Ergebnis, Konsequenzen und Perspektiven

A. Ergebnis	352
B. Begründungspflichten nach EGV und AEUV	357
I. Ziele und Umfang der Begründungspflichten	358
II. Rechtslage nach dem EGV	360
III. Die Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon	362
IV. Problematik Begründungspflicht nach EGV und AEUV	364
C. Verbesserungsmöglichkeiten	366
Literaturverzeichnis	369
Sachverzeichnis	388

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
-------------------------	----

Teil 1

Grundlagen

A. Sekundärrechtsakte	28
I. Arten der Rechtsetzung und Rechtsakte	30
1. Gesetzgebungsakte	31
2. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	31
3. Besonderes Verfahren	31
4. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter	32
5. Delegierte Rechtsetzung	32
6. Durchführungsrechtsetzung	32
7. Zusammenfassung	33
II. Die Rechtsform der Verordnung	33
1. Allgemeines	33
2. Adressaten	34
3. Allgemeine Geltung	34
4. Verbindlichkeit	35
5. Unmittelbare Geltung	36
6. Begründungspflicht	37
7. Durchführungsverordnungen	38
8. Unmittelbare Wirkungsweisen der Rechtsform „Verordnung“	38
a) Unmittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Verordnung“ für die Union	39
b) Unmittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Verordnung“ für die Mitgliedstaaten	39
c) Unmittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Verordnung“ für den Einzelnen	42
9. Mittelbare Wirkungsweisen der Rechtsform „Verordnung“: Rechtsschutz Privater gegenüber Verordnungen	42
a) Rechtsschutz auf europäischer Ebene vor dem Vertrag von Lissabon	43
aa) Verordnungen mit weiterem Vollzugsakt	43
bb) Verordnungen ohne weiteren Vollzugsakt	43

b) Rechtsschutz auf nationaler deutscher Ebene	47
aa) Verordnungen mit weiterem Vollzugsakt	47
bb) Verordnungen ohne weiteren Vollzugsakt	48
c) Rechtsschutz nach dem AEUV	50
d) Zusammenfassung	51
III. Die Rechtsform der Richtlinie	51
1. Allgemeines	51
2. Einordnung bezüglich des nationalen Rechts	52
3. Adressaten	52
4. Verbindlichkeit	53
5. Umsetzung	54
6. Unmittelbare Wirkung	55
7. Arten von Richtlinieninhalten	56
a) Materielle Richtlinienbestimmungen	57
b) Verwaltungsverfahrenrechtliche Richtlinienbestimmungen	57
8. Unmittelbare Wirkungsweise von Richtlinien mit materiellen Richtlinieninhalten	58
a) Für die Union	58
b) Für die Mitgliedstaaten	61
c) Für den Einzelnen	63
9. Unmittelbare Wirkungsweise von Richtlinien mit verfahrensrechtlichen Bestimmungen	63
a) Für die Union	64
b) Für die Mitgliedstaaten	64
10. Mittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Richtlinie“	65
a) Rechtsschutz auf europäischer Ebene	65
b) Rechtsschutz auf nationaler Ebene	66
c) Zusammenfassung	66
IV. Zusammenfassung zu A.	67
B. Tendenzen in der Rechtsetzungspolitik der Europäischen Union	68
I. Auswertung der wichtigsten im Bereich der Rechtsetzung ergangenen Mitteilungen und Berichte	69
1. Allgemeine Leitlinien der Kommission für die Legislativpolitik 1996	69
2. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1996	70
3. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1997	71
4. Mitteilung der Kommission: Weniger Gesetzgebung für besseres Handeln 1998	71
5. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1998	72
6. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1999	73

7. Jahresbericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2000	73
8. Zwischenbericht der Kommission an den Europäischen Rat: Verbesserung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung 2001	74
9. Weißbuch der Kommission: Europäisches Regieren 2001	76
10. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2001	77
11. Mitteilung der Kommission: Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“ 2002	78
12. Mitteilung der Kommission: Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung 2002	79
13. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2002	79
14. Mitteilung der Kommission: Aktualisierung des „Acquis communautaire“ 2003	80
15. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2003	81
16. EP, Rat, Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ 2003	83
17. Mitteilung der Kommission: Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union 2005	84
18. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2004	84
19. Mitteilung der Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft 2005	86
20. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2005	86
21. Strategische Überlegung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union 2006	87
22. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2006	88
23. Mitteilung der Kommission: Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts 2007	88
24. Mitteilung der Kommission: Zweite strategische Überlegung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union 2008	89
25. Mitteilung der Kommission: Dritte strategische Überlegung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union 2009	90
II. Schlussfolgerungen	90
1. Möglichst keine detaillierten Richtlinien	91
2. Wandel in der Tendenz der bevorzugten Rechtsetzungspolitik	91
3. Hinweise auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung und die Folgenabschätzung ..	92
a) Verhältnismäßigkeit der Wahl der Mittel	93
b) Geeignetheit	93
c) Erforderlichkeit	93
d) Zwischenanmerkung	94
e) Angemessenheit	94
4. Folgenabschätzung	94

C. Die Europäische Rechtsetzung im Lichte des Art. 5 EUV	100
I. Allgemeines	100
II. Der Inhalt des Art. 5 EUV (ex-Art. 5 EGV) als Maßstab der Rechtsetzung	101
1. Abgrenzung Art. 5 Abs. 3 EUV (ex-Art. 5 Abs. 2 EGV) und Art. 5 Abs. 4 EUV (ex-Art. 5 Abs. 3 EGV)	103
a) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und seine Wirkungsweise bezüglich der Mitgliedstaaten vor dem Vertrag von Lissabon	104
aa) Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten	104
bb) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips	105
cc) Prüfungsumfang des Verhältnismäßigkeitsprinzips	106
b) Verhältnis von Art. 5 Abs. 3 zu Abs. 4 EUV (ex-Art. 5 Abs. 2 zu Abs. 3 EGV)	108
aa) Grammatische Auslegung	108
bb) Systematische Auslegung	109
cc) Das gemeinsame Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit	109
dd) Abgrenzung im Bezug auf die rechtliche Durchsetzbarkeit	110
ee) Der Subsidiaritätskontrollmechanismus nach dem Vertrag von Lissabon	111
2. Ergebnis und Konsequenz für die weitere Prüfung	112
III. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV (ex-Art. 5 Abs. 1 EGV)	113
1. Allgemeines	113
a) Kompetenzkatalog	115
b) Kompetenzabgrenzung bezüglich Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV)	116
c) Kompetenzabgrenzung bezüglich Art. 352 AEUV (ex-Art. 308 EGV)	118
d) Zwischenergebnis	120
2. Bedeutung für die vorliegende Untersuchung	121
a) Ermächtigungsgrundlagen mit einer ausdrücklich vorgegebenen Handlungsform	121
aa) Grundlegendes	121
bb) Abweichungen	122
(1) Handlungsformenaustausch von der Verordnung zur Richtlinie	122
(2) Handlungsformenaustausch von der Richtlinie zur Verordnung	124
cc) Zwischenergebnis	125
b) Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrücklich vorgegebene Handlungsformen	125
c) Ermächtigungsgrundlagen mit verschiedenen ausdrücklich vorgegebenen Handlungsformen	127
d) Konsequenzen	127

IV. Das Subsidiaritätsprinzip	128
1. Allgemeines	128
2. Prüfungsmaßstab des Art. 5 Abs. 3 EUV	130
a) Erforderlichkeits- und Effizienz- bzw. Mehrwertkriterium	130
b) Leitlinien zur Subsidiarität zum EGV	131
c) Leitlinien zur Subsidiarität zum EUV	132
d) Der Begriff der Maßnahmen in Art. 5 Abs. 3 EUV	133
3. Bedeutung für die vorliegende Untersuchung	135
V. Formenwahlermessen bzw. insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	136
1. Besonderheiten der Ermessensausübung bezüglich der zwei zu prüfenden Ermächtigungsgrundlagentypen	136
a) Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrücklich vorgegebene Handlungsform	137
aa) Ermächtigungsgrundlagenimmanente Ermessensgrenzen	138
bb) Auslegung der einzelnen Bezeichnungen	140
(1) Wortlaut	140
(2) Historischer Wille	141
(3) Systematische Interpretation	142
(4) Teleologische Auslegung	142
(5) Ergebnis zur Auslegung	143
cc) Tendenzen bei den einzelnen Ermächtigungsgrundlagen bezüglich der Rechtsetzungspraxis	143
dd) Zwischenergebnis zu den Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrücklich vorgesehene Handlungsformen	144
b) Ermächtigungsgrundlagen mit ausdrücklich vorgesehenen Handlungsformen	144
c) Ergebnis	145
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	146
a) Allgemeines	146
b) Der Prüfungsumfang des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf europäischer Ebene durch den EuGH	147
c) Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach dem EGV	148
d) Legitimität des Ziels	149
aa) Arten von Zielen	150
(1) Ziele nach dem EGV	150
(2) Ziele nach dem EUV	151
bb) Rechtsakte mit mehreren Ermächtigungsgrundlagen	152
cc) Zwischenergebnis	152

e)	Die Geeignetheit der gewählten Handlungsform zur Erreichung des in der Vorschrift angestrebten Ziels	152
f)	Die Erforderlichkeit der gewählten Handlungsform/Kein milderes Mittel	154
aa)	Allgemeines und Fragestellung	154
bb)	Das mildeste Mittel nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EGV	155
cc)	Rechtliche Wirkungen im Zusammenhang mit der gewählten Handlungsform	156
(1)	Rechtliche Wirkungen der Verordnung	156
(2)	Rechtliche Wirkungen der Richtlinie	157
(3)	Versuch eines Ergebnisses	159
dd)	Konkrete Regelungsmethode und -dichte	159
(1)	Allgemeines	159
(2)	Detaillierte Richtlinie	161
(3)	Konsequenz und Lösungsansätze	166
ee)	Konkreter Regelungsinhalt	169
ff)	Ergebnis zur Erforderlichkeit	170
g)	Angemessenheit/Proportionalität	171
h)	Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit	172
i)	Verbesserungsmöglichkeiten	173
3.	Rechtsformenwandel	174
a)	Grundlegendes	174
b)	Tendenz zum Ersetzen von Richtlinien durch Verordnungen	175
aa)	Allgemeines	175
bb)	Gründe für den Rechtsformenwandel	175
cc)	Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Umsetzung bzw. des laufenden Vollzugs	177
dd)	Im zu regelnden Rechtsgebiet liegende Gründe	178
ee)	Schlussfolgerung	179
c)	Ermächtigungsgrundlage	180
d)	Verhältnismäßigkeitsprinzip	180
e)	Ergebnis zum Rechtsformenwandel	182
VI.	Ergebnis zum Ordnungsrahmen bezüglich der Wahl der Rechtsaktform im Unionsrecht	183

*Teil 2***Referenzgebiete**

A. Lebensmittelrecht	186
I. Einführung in den Bereich des Lebensmittelrechts	186
II. BasisVO	187
1. Entwicklung der BasisVO	187
a) Das Grünbuch der Kommission	188
aa) Allgemeines	188
bb) Aussagen über die Wahl der Rechtsform	189
b) Das Weißbuch der Kommission	190
aa) Allgemeines	191
bb) Aussagen über die Wahl der Rechtsform	191
2. Rechtmäßigkeit der BasisVO	193
3. Die Ermächtigungsgrundlagen der BasisVO	193
a) Grundsätzliche Rechtmäßigkeit der Heranziehung mehrerer Ermächti- gungsgrundlagen	194
aa) Allgemeines	194
bb) Verfahren des „größten gemeinsamen Nenners“	196
cc) Weitere Vorgehensweise	196
b) Rechtmäßigkeit im Falle der BasisVO	197
c) Ziele der Verordnung und Erwägungsgründe	197
aa) Ziele in den Erwägungsgründen	197
bb) Ziele in Art. 1 BasisVO	199
d) Rangverhältnis der Ziele	200
aa) Allgemeines	200
bb) Hauptziele und „Nebenziele“	202
cc) Konsequenzen	202
e) Art. 37 EGV: Agrarpolitik	203
aa) Inhalt der Kompetenznorm	203
bb) Übereinstimmung der Verordnung mit den Vorgaben des Art. 37 EGV	203
(1) Produktion oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeug- nissen	204
(2) Der Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik die- nende Maßnahme	204
(3) Zusammenfassung	206
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 37 EGV zu anderen Ermächti- gungsgrundlagen	206

(1) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 95 EGV	207
(2) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 133 EGV	207
(3) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV	208
f) Art. 95 EGV: Rechtsangleichung bezüglich des Binnenmarktes	208
aa) Inhalt der Kompetenznorm	208
bb) Besonderer Rechtfertigungszwang des Art. 95 EGV	210
cc) Übereinstimmung der Verordnung mit diesen Vorgaben	211
dd) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 95 EGV zu anderen Ermächtigungsgrundlagen	212
(1) Verhältnis von Art. 95 zu Art. 133 EGV	212
(2) Verhältnis von Art. 95 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV	212
(3) Zusammenfassung	213
g) Art. 133 EGV: Gemeinsame Handelspolitik	213
aa) Inhalt der Kompetenznorm	213
bb) Übereinstimmung der Verordnung mit diesen Vorgaben	214
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 133 EGV zu anderen Ermächtigungsgrundlagen	214
h) Art. 152 Abs. 4 b EGV Gesundheitsschutz	214
aa) Inhalt der Kompetenznorm	215
bb) Übereinstimmung der Verordnung mit diesen Vorgaben	215
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 152 Abs. 4 b EGV zu anderen Ermächtigungsgrundlagen	216
dd) Konkurrenz und Verhältnis zu Art. 153 EGV	216
i) Verfahrensanforderungen	217
j) Zusammenfassung bezüglich der Ermächtigungsgrundlagen	217
4. Die Verhältnismäßigkeit der BasisVO bezüglich der Wahl der Rechtsform	218
a) Ziele der BasisVO	218
b) Die Geeignetheit der gewählten Rechtsform der Verordnung zur Erreichung des angestrebten Ziels	220
c) Erforderlichkeit einer BasisVO	221
aa) Konkrete Regelungsmethode und -dichte	222
(1) Kapitel I: Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen	223
(a) Inhalt des Kapitels I	224
(b) Ordnungscharakter des Kapitels I	225
(2) Kapitel II: Allgemeines Lebensmittelrecht	228
(a) Inhalt des Kapitels II	228
(b) Ordnungscharakter des Kapitels II	235
(3) Anwendbarkeit der Kapitel I und II auf den Gemeinschaftsgesetzgeber und die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	236

(4) Kapitel III: Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit	238
(a) Inhalt des Kapitels III	238
(b) Verordnungscharakter des Kapitels III	240
(5) Kapitel IV: Zusammenarbeit Gemeinschaft und Mitgliedstaaten	242
(a) Inhalt des Kapitels IV	242
(b) Verordnungscharakter des Kapitels IV	243
(6) Kapitel V	244
(a) Inhalt des Kapitels V: Verfahren und Schlussbestimmungen	244
(b) Verordnungscharakter des Kapitels V	245
(7) Zusammenfassung und Zwischenergebnis	245
bb) Grundsätzliche rechtliche Wirkung der Verordnung und Konkretisierung bezüglich der BasisVO	246
(1) Die Vorteile der Verordnung im Bereich des Lebensmittelrechts nach dem Grünbuch	246
(2) Die Mitgliedstaaten und deren Gesetzgeber	247
(a) Allgemeines	247
(b) Auswirkungen der Rechtsform der BasisVO speziell auf das deutsche Lebensmittelrecht bzw. den deutschen Gesetzgeber	252
(c) Zusammenfassung	255
(3) Die anderen Rechtsanwender	256
(4) Rechtliche Vorteile der Verordnung, insbesondere hinsichtlich des zu regelnden Rechtsgebietes	257
(5) Einfluss des Einschätzungsspielraums des Gemeinschaftsgesetzgebers auf die Erforderlichkeit	260
cc) Schlussfolgerung	263
(1) Wahl der Rechtsform der so genannten „hinkenden Verordnung“ für die BasisVO	263
(2) Pro einheitliche Verordnung	265
(a) Bedürfnis aufgrund der Anwendung der Grundsätze durch die Gemeinschaftsorgane	265
(b) Effizienzgewinn durch die Regelung mit einer Verordnung ..	266
(3) Möglichkeit der Aufspaltung der BasisVO als milderer Mittel ..	267
(a) Grundsätzliche Möglichkeit und Probleme	268
(b) Die Möglichkeit der Aufspaltung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur ENISA	270
(c) Überprüfung der Vorteile einer Aufspaltung der Verordnung in Bezug auf die Regelungsinhalte der BasisVO mit Richtliniencharakter	273
dd) Ergebnis zur Prüfung der Erforderlichkeit	276

d) Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit	277
5. Untersuchungsergebnis zur Wahl der Verordnungsform bezüglich der BasisVO	277
B. Pflanzenschutzmittelrecht	278
I. Einführung in den Bereich „Pflanzenschutzmittelrecht“	278
II. Alte Rechtslage	279
III. Von der Richtlinie zur Verordnung	281
1. Entwicklung	281
a) Erster Verordnungsvorschlag	283
aa) Allgemeines	283
bb) Begründung des Vorschlags hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips ..	285
cc) Begründung des Vorschlags hinsichtlich des Verhältnismäßigkeits-	285
prinzips	
dd) Begründung des Vorschlags im Hinblick auf die gewandelte Rechts-	286
form	
ee) Stellungnahmen und Kritik bezüglich des ersten Verordnungsvor-	287
schlags hinsichtlich der Wahl der Rechtsform „Verordnung“	
b) Zweiter Verordnungsvorschlag	288
c) Endgültige Verordnung (PflSchVO)	289
2. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	289
a) Ziele der PflSchVO und Erwägungsgründe	289
b) Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV	291
aa) Inhalt der Kompetenznorm	291
bb) Übereinstimmung der PflSchVO mit diesen Vorgaben	292
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 37 EGV zu anderen Ermächti-	292
gungsgrundlagen	
(1) Verhältnis von Art. 37 EGV zu Art. 95 EGV	292
(2) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV	293
c) Art. 95 EGV	294
aa) Inhalt der Kompetenznorm	294
bb) Übereinstimmung der PflSchVO mit diesen Vorgaben	295
cc) Verhältnis von Art. 95 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV	295
d) Art. 152 Abs. 4 b EGV	296
aa) Inhalt der Kompetenznorm	296
bb) Übereinstimmung der PflSchVO mit diesen Vorgaben	296
e) Vorschlag des Art. 175 Abs. 1 EGV als Rechtsgrundlage neben Art. 152	297
Abs. 4 b EGV	
aa) Inhalt der Kompetenznorm	297
bb) Übereinstimmung des Vorschlags mit diesen Vorgaben	298
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 175 Abs. 1 EGV zu Art. 37 EGV	298

f) Einhaltung der Verfahrensanforderungen	300
g) Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Richtlinie 91/414/EWG – Art. 43 EWG	300
h) Zusammenfassung bezüglich der Ermächtigungsgrundlagen	301
3. Die Verhältnismäßigkeit der PflSchVO bezüglich der Wahl der Rechtsform	302
a) Ziele der PflSchVO	304
b) Die Geeignetheit der gewählten Rechtsform der Verordnung zur Erreichung des angestrebten Ziels	304
c) Erforderlichkeit der gewandelten Rechtsform „Verordnung“	305
aa) Konkrete Regelungsmethode und -dichte	306
(1) Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen	307
(a) Inhalt des Kapitels I	307
(b) Ordnungscharakter des Kapitels I/Übereinstimmung mit der Richtlinie	308
(2) Kapitel II: Wirkstoffe, Safener, Synergisten und Beistoffe	309
(a) Inhalt des Kapitel II	309
(aa) Abschnitt 1: Wirkstoffe	309
(bb) Abschnitt 2: Safener und Synergisten	312
(cc) Abschnitt 3: Unzulässige Beistoffe	312
(b) Ordnungscharakter des Kapitels II/Übereinstimmung mit der Richtlinie	312
(aa) Abschnitt 1: Wirkstoffe	312
(bb) Abschnitt 2: Safener und Synergisten	318
(cc) Abschnitt 3: Unzulässige Beistoffe	318
(3) Kapitel III: Pflanzenschutzmittel	318
(a) Inhalt des Kapitels III	319
(aa) Abschnitt 1	319
(bb) Abschnitt 2	324
(b) Ordnungscharakter des Kapitels III/Übereinstimmung mit der Richtlinie	324
(aa) Abschnitt 1	324
(bb) Abschnitt 2	333
(4) Kapitel IV: Hilfsstoffe	333
(a) Inhalt des Kapitels IV	333
(b) Ordnungscharakter des Kapitels IV/Übereinstimmung mit der Richtlinie	333
(5) Kapitel V: Datenschutz und gemeinsame Datennutzung	334
(a) Inhalt des Kapitels V	334
(b) Ordnungscharakter des Kapitels V/Übereinstimmung mit der Richtlinie	334

(6) Kapitel VI: Öffentlicher Zugang zu Informationen	335
(a) Inhalt des Kapitels VI	335
(b) Ordnungscharakter des Kapitels VI/Übereinstimmung mit der Richtlinie	335
(7) Kapitel VII: Verpackung und Kennzeichnung von Pflanzenschutzmitteln und Hilfsstoffen und Werbung dafür	336
(a) Inhalt des Kapitels VII	336
(b) Ordnungscharakter des Kapitels VII/Übereinstimmung mit der Richtlinie	336
(8) Kapitel VIII: Kontrollen	337
(a) Inhalt des Kapitels VIII	337
(b) Ordnungscharakter des Kapitels VIII/Übereinstimmung mit der Richtlinie	337
(9) Kapitel IX: Notfälle	338
(a) Inhalt des Kapitels IX	338
(b) Ordnungscharakter des Kapitels IX/Übereinstimmung mit der Richtlinie	339
(10) Kapitel X: Verwaltungs- und Finanzbestimmungen	339
(a) Inhalt des Kapitels X	339
(b) Ordnungscharakter des Kapitels X/Übereinstimmung mit der Richtlinie	340
(11) Kapitel XI: Übergangs- und Schlussbestimmungen	341
(a) Inhalt des Kapitels XI	341
(b) Ordnungscharakter des Kapitels XI/Übereinstimmung mit der Richtlinie	341
(12) Anhänge der Verordnung	342
(a) Anhang I: Über die Festlegung von Zonen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 3 Abs. 15	342
(b) Anhang II: Verfahren und Kriterien für die Genehmigung von Wirkstoffen, Safenern und Synergisten gemäß Kapitel II	342
(c) Anhang III: Liste der Beistoffe, deren Verwendung in Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 27 nicht zulässig ist	342
(d) Anhang IV: Vergleichende Bewertung gemäß Art. 50	343
(e) Anhang V: Aufgehobene Richtlinien und ihre Änderungen gemäß Art. 83	343
(13) Anhänge der PflSchRL	343
(14) Zusammenfassung und Ergebnis	344
(a) Detaillierung der Vorschriften der PflSchVO	344
(b) Detaillierung der PflSchRL	345
(c) Regelungsinhalt der PflSchRL	345

(d) Adressaten Behörde/Kommission	347
(e) Keine Möglichkeit der Aufspaltung wie bei der BasisVO ...	348
bb) Überprüfung der Erforderlichkeit anhand der Begründung der Kom- mission in KOM (2006) 388 endg., Begründung Nr. 3	348
d) Ergebnis zur Erforderlichkeit	349
e) Angemessenheit	350
f) Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit	350

Teil 3

Ergebnis, Konsequenzen und Perspektiven

A. Ergebnis	352
B. Begründungspflichten nach EGV und AEUV	357
I. Ziele und Umfang der Begründungspflichten	358
1. Ziele der Begründung	358
2. Inhalt und Umfang der Begründungspflicht	359
a) Inhalt der Begründungspflicht	359
b) Umfang der Begründungspflicht	359
II. Rechtslage nach dem EGV	360
1. Verstoß gegen die Begründungspflicht	360
2. Begründungspflicht hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – Vor- gaben	361
III. Die Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon	362
IV. Problematik Begründungspflicht nach EGV und AEUV	364
C. Verbesserungsmöglichkeiten	366
Literaturverzeichnis	369
Sachverzeichnis	388

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BasisVO	Lebensmittel-Basisverordnung
Bd.	Band
BT-Dr.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBf.	Deutsche Verwaltungsblätter
EBLS	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
ECHA	Europäische Agentur für chemische Stoffe
EFSA	European Food Safety Agency (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
Erwgr.	Erwägungsgrund
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Europäisches Gericht 1. Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz
grds.	grundsätzlich
GRURInt.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht International
h. M.	herrschende Meinung

Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	im Sinne des
JA	Juristische Ausbildung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission
LFGB	Lebens- und Futtermittelgesetzbuch
lit.	litera
LS	Leitsatz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
REACH	Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Sek.	Dokumente des Sekretariats der Kommission
Slg.	Sammlung
str.	strittig
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VV	Verfassungsvertrag
VvL	Vertrag von Lissabon
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Die Rechtsetzung der Europäischen Union vollzieht gegenwärtig – bislang politisch kaum diskutiert und rechtswissenschaftlich nicht einmal ansatzweise aufgearbeitet oder abgesichert – einen grundlegenden Wandel: Immer mehr Sekundärrechtsakte, insbesondere im Umwelt-, Technik- und Verbraucherschutzrecht, werden nicht mehr wie ihre unionsrechtlichen Vorgänger in der Rechtsform der Richtlinie erlassen, die durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen ist und den Mitgliedstaaten hierbei typischerweise Umsetzungs- und Gestaltungsspielräume bietet, sondern als Verordnungen, die unmittelbar in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen und dort mit Vorrang vor eventuell entgegenstehendem nationalem Recht gelten. Aber auch bei erstmaligem Erlass einer unionsrechtlichen Regelung greift der Unionsgesetzgeber vermehrt auf die Rechtsform der Verordnung zurück.

Dieser Wandel in der Art der Gesetzgebung des Unionsgesetzgebers bringt verschiedene Probleme mit sich: Zum einen stellt sich die Frage der Rechtmäßigkeit des Handelns der Europäischen Union unter dem Gesichtspunkt der Kompetenz und der im Europäischen Unionsrecht verankerten Grundprinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Zum anderen muss beachtet werden, dass mit den unterschiedlichen Handlungsinstrumenten auch unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten einhergehen, die sich auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes auswirken können.

Zunächst soll als europarechtlicher Kernbestandteil der Arbeit nach einer Darstellung der beiden in Frage stehenden Rechtsaktformen die Einordnung und Bewertung des Problems der Entscheidung des Unionsgesetzgebers zwischen der Rechtsetzung durch Verordnung oder durch Richtlinie anhand der relevanten Bestimmungen und Grundsätze der Unionsverfassung erfolgen.

Hier wird zu untersuchen sein, inwieweit sich aus allgemeinen Grundsätzen wie dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, dem Subsidiaritätsprinzip, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Grundsatz der Unionstreue in seiner konkreten Ausprägung als Pflicht des Unionsgesetzgebers zu Rücksichtnahme auf die fortbestehende Autonomie der Mitgliedstaaten oder aus weiteren Bestimmungen des EU-Vertrags, des AEU-Vertrags oder aus allgemeinen Grundsätzen der Unionsrechtsordnung einerseits und aus den konkreten Kompetenzbestimmungen des AEUV, auf die Rechtsakte im Umwelt-, Technik- und Verbraucherschutzrecht gestützt werden können andererseits, primärrechtliche Vorgaben für die Wahl der Rechtsaktform ergeben, die den Unionsgesetzgeber bei der Entscheidung

zwischen Verordnung und Richtlinie binden. Auch wird zu untersuchen sein, inwieweit das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon¹ mit seiner Schärfung des Subsidiaritätsprinzips und der Stärkung nationaler Kontrolle der Einhaltung entsprechender europarechtlicher Vorgaben hier zu Veränderungen geführt hat.

Diese für die konkrete Fragestellung des Einsatzes der Handlungsform der Verordnung oder der Richtlinie maßgeblichen unionsverfassungsrechtlichen Grundsätze werden mit Blick auf die konkreten Gründe und Umstände anzuwenden sein, die der Unionsgesetzgeber für seine Wahl der Handlungsform der Verordnung angeführt hat.

Die Voraussetzungen für die Wahl der Art der Rechtsetzung im Unionsrecht sollen dann in zwei Sachbereichen des Unionsrechts näher untersucht werden.

Erstes Referenzgebiet soll das Lebensmittelrecht sein, in dem der europäische Gesetzgeber im Jahr 2002 die zuvor teilweise vorhandenen Richtlinienbestimmungen durch die sog. lebensmittelrechtliche Basis-Verordnung² ersetzt bzw. Teilbereiche des Lebensmittelrechts komplett neugeordnet hat. Hier wird insbesondere der Frage nachzugehen sein, ob der europäische Gesetzgeber nicht auch in Form der Richtlinie hätte handeln können bzw. im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hätte handeln müssen oder ob es daneben die Möglichkeit gegeben hätte, die Basis-Verordnung nach Inhalten in eine Basis-Richtlinie und einen Verordnungsteil aufzuspalten.

Als zweites Referenzgebiet soll das Pflanzenschutzmittelrecht dienen, in dem im Jahr 2009 eine Verordnung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln³ erlassen worden ist, durch die die bisherige Pflanzenschutzmittelzulassungsrichtlinie⁴ ersetzt wurde.

Die vorstehend skizzierten Überlegungen sollen abschließend zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen darüber führen, wie weit der Unionsgesetzgeber über einen gesetzgeberischen Spielraum oder über Beurteilungs- und Einschätzungsspielräume nicht nur hinsichtlich des Inhalts seiner gesetzgeberischen Entscheidungen, sondern auch im Hinblick auf die zu wählende Rechtsaktform verfügt. Ziel der Untersuchung ist es hierbei, die begrenzende Funktion der Unionsver-

¹ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, ABl. 2007, Nr. C 306, in Kraft getreten am 01.12.2009.

² Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 28.01.2002, ABl. 2002, Nr. L 31, S. 1 ff.

³ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates vom 21.10.2009, ABl. 2009, Nr. L 309, S. 1 ff.

⁴ Richtlinie 91/414/EWG des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 15.07.1991, ABl. 1991, Nr. L 230, S. 1 ff.

fassung auch hinsichtlich der Einschätzungsspielräume des Gesetzgebers bei der Wahl der Rechtsaktform herauszuarbeiten und die möglicherweise bestehende grundsätzliche rechtliche Präferenz der Unionsverfassung für die Handlungsform der Richtlinie gegenüber der Verordnung zum Schutz der fortbestehenden Autonomie und Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten innerhalb der EU normativ herauszuarbeiten.

Teil 1

Grundlagen

Zunächst müssen bezüglich der Problematik des Wandels der Unionsgesetzgebung die Grundlagen und Voraussetzungen für diese Gesetzgebung und hier insbesondere für die Wahl der Rechtsaktform betrachtet werden.

A. Sekundärrechtsakte

Als Grundlage für eine Untersuchung des Rechtsetzungswandels der Unionsgesetzgebung sollen zunächst die unterschiedlichen Rechtsakte der Union, also die Sekundärrechtsakte und hierbei vor allem die Verordnung und die Richtlinie, im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Wirkungsweisen untersucht werden.

Unter Sekundärrechtsakten¹ bzw. sekundärem Unionsrecht ist das von den Organen der Union nach Maßgabe bzw. aufgrund von Kompetenzzuweisungen des AEUV geschaffene Recht² zu verstehen. Sekundärrecht steht in der Normhierarchie der Unionsrechtsordnung im Rang unter dem primären Recht und den Unionsabkommen.³

In Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EGV), der „Kernnorm der unionsrechtlichen Rechtsquellenlehre“⁴, werden hierbei die primärrechtlich vorgesehenen Handlungsformen in Katalogform aufgelistet und ihre jeweiligen Wirkungen beschrieben: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse sind verbindliche⁵, Empfehlungen und Stellungnahmen unverbindliche Handlungsformen der Union.

¹ Einen kurzen Überblick über die wichtigsten Handlungsformen der Gemeinschaftsorgane bietet *Magiera*, JURA 1989, S. 597 ff.; siehe weiter hierzu *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 5. Aufl. 2009, § 9, Rn. 64 ff.; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 423 ff.; *Nicolaysen*, Europarecht I, Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Aufl. 2002, S. 325 ff.; *Hahn/Oberrath*, BayVBl. 1998, S. 353 ff.

² Zum Umfang der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft vgl. nur *Rabe*, NJW 1993, S. 1 f.

³ Siehe hierzu *Schroeder*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 288 AEUV, Rn. 20; zum Rangverhältnis zwischen Primär- und Sekundärrecht siehe auch *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 AEUV, Rn. 8 f.

⁴ *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 AEUV, Rn. 6.

⁵ Zur Trias der verbindlichen Handlungsformen siehe *von Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRv 2002, S. 91 ff.