

JOEL HEROK

Rechtsangleichung durch Richtlinien

Jus Internationale et Europaeum

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

174



Joel Herok

Rechtsangleichung durch Richtlinien

Konzeption und Entwicklung der europäischen
Rechtsetzung zwischen Staatengebundenheit und
gesetzgeberischer Gestaltungsmacht

Mohr Siebeck

Joel Herok, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Göttingen und der Katholieke Universiteit Leuven; 2014 Erste Juristische Staatsprüfung und Magister Legum Europae; Wissenschaftlicher Mitarbeiter in zwei internationalen Rechtsanwaltskanzleien in Hamburg; Rechtsreferendariat am Hanseatischen Oberlandesgericht; 2019 Promotion (Göttingen) und Zweite Juristische Staatsprüfung (Hamburg); seit 2020 Rechtsanwalt in Hamburg.

Dissertation, Göttingen, Sommersemester 2019

ISBN 978-3-16-159640-7 / eISBN 978-3-16-159641-4

DOI 10.1628/978-3-16-159641-4

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.

© 2021 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 Gulde Druck in Tübingen aus der Times gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

„Monnet (Frankreich) antwortete als Vorsitzender zusammenfassend auf die Erörterungen – Er verteidigte die der Assemblée im Dokument zugewiesene Rolle. – Er teile die Auffassung, dass die Assemblée auf die Dauer zu einem europäischen Parlament werden müsse. Aber gerade wenn man das wolle, dürfe man ihr nicht von vorneherein diese Stellung zuweisen, sondern müsse, indem man sie zunächst als ein nationales Organ konstituiere, den Widerspruch und den Wunsch nach einer Transformation in ein echtes supernationales Organ wecken.“¹

„Aus Kreisen der Verhandlungsdelegation zum EWGV erfährt man, daß das Institut der Richtlinie seine Existenz nicht dogmatischen Erwägungen des materiellen Verwaltungsrechts verdankt, sondern einer politischen Überlegung: [...] Man empfand es als unschicklich, daß eine so wenig demokratisch kontrollierte Organisation wie der Ministerrat oder die Kommission einem nationalen Parlament gar zu genaue Anweisungen gäbe. [...] Deshalb wollte man vermittels des Instituts der Richtlinien den nationalen Parlamenten eine gewisse Wahlmöglichkeit retten.“²

„Das Europäische Parlament [...] bedauert [...]

d) die Verzögerungen bei der Angleichung der Rechtsvorschriften und

– betont in diesem Zusammenhang, daß die Annäherung der Rechtsvorschriften mit fortschreitender Integration zunehmende Bedeutung gewinnt;

– erklärt, daß das Europäische Parlament berufen ist, aktiv bei der Angleichung der Rechtsvorschriften mitzuwirken;

– fordert den Ministerrat sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, einer europäischen parlamentarischen Gesetzgebung auf bestimmten Rechtsgebieten den Weg zu ebnen [...].“³

„Whilst during the seventies and eighties debates about the ‘democratic deficit’ of the EC almost unanimously supported the strengthening of the European Parliament, the focus has meanwhile shifted in favour of the raising of the profile of national parliaments.“⁴

¹ Institutioneller Ausschuss, Kurzprotokoll über die Sitzung vom 4./5.8.1950, S. 2, HAEU, PA-AA-102, S. 43 (44).

² *Börner*, Die Entscheidung der Hohen Behörde, 1965, S. 106.

³ Europäisches Parlament, Entschließung zum Siebenten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Oktober 1964, ABl. EG 1964, P 177/2813 (2814).

⁴ *Winter*, Reforming the sources and categories of EC Legal Acts, in ders. (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective, 1996, S. 13 (25 f.).

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten anschließend für die Drucklegung noch bis einschließlich Februar 2020 berücksichtigt werden.

Zuallererst möchte ich meinem Doktorvater und akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Frank Schorkopf, herzlich für die ausgezeichnete Betreuung dieser Arbeit danken. Wenngleich ich meine Dissertation vollumfänglich als „externer Doktorand“ erstellt habe, so gab er mir stets das Gefühl, Teil eines gemeinsamen Forschungsprojekts zu sein und ließ mir seine volle Unterstützung zukommen. Die während der Promotionszeit fortwährende enge Verbundenheit mit dem Göttinger Europarechts-Lehrstuhl war überdies dem Umstand geschuldet, dass die Herren Dr. Ferdinand Weber, Dr. Martin Thiele und Dr. Hauke Delfs, die in ihren jeweils eigenen Forschungsvorhaben bereits weiter vorangeschritten waren als ich, ihre Erfahrungen mit mir teilten und mir mit Rat und Tat zur Seite standen. Auch bei ihnen möchte ich mich herzlich bedanken – genau wie bei Frau Annette Schmidt, die sich, wie Herr Dr. Ferdinand Weber, die Zeit nahm, mein Manuskript zu lesen.

Frau Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger gilt mein Dank für die Übernahme der Mühe des Zweitgutachtens und für die darin enthaltenen Anmerkungen, die sich als besonders wertvoll für die Überarbeitung im Vorfeld der Veröffentlichung erwiesen. Den Herren Prof. Dr. Thilo Maruhn und Prof. Dr. Christian Walter danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum*.

Ein besonderer Dank gebührt ferner dem European University Institute und den Historischen Archiven der Europäischen Union für die Gewährung eines Reisekostenstipendiums zur Finanzierung meines Forschungsaufenthalts in den Archiven. Speziell möchte ich mich bei Herrn Dr. Dieter Schlenker und dem Archivteam bedanken, die mich so freundlich in Florenz aufnahmen und mir großartige Bedingungen für meine Recherche boten.

Da es ein aussichtsloses Unterfangen ist, alle Menschen namentlich aufzuführen zu wollen, die mich auf dem Weg vom ersten Exposé bis zur Fertigstellung dieses Buches begleitet haben, beschränke ich mich hier auf ein herzliches Danke-

schön an all diejenigen Freunde, die auf unterschiedlichste Weise dazu beigetragen haben, dass das Projekt „Doktorarbeit“ schlussendlich gelungen ist. Dasselbe gilt für meine wunderbare Familie, der ich natürlich viel mehr zu verdanken habe als es die Danksagung im Vorwort einer Dissertation ausdrücken könnte.

Mein größter Dank gebührt schließlich meiner wundervollen Frau Reem. Wenn ich ihr bei den für sie anstehenden Herausforderungen auch nur im Ansatz so zur Seite stehen kann, wie sie es in den letzten Jahren für mich getan hat, würde mich das sehr stolz machen. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Joel Herok

Hamburg, im August 2020

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
<i>Einführung</i>	1
<i>Erstes Kapitel: Die Entstehungsgeschichte des gemeinschaftlichen Rechtsetzungssystems vor dem Hintergrund des Widerstreits der unterschiedlichen Lesarten des Gemeinschaftsrechts</i>	47
§ 1 Das Maß an politischer Gestaltungsautonomie als Prüfstein zur Bestimmung der notwendigen Input-Legitimation	48
§ 2 Die Rechtsangleichung durch Richtlinien als Ausdruck eines delegationsrechtlichen Legitimationsverständnisses	91
§ 3 Der Kompromiss mit den Föderalisten: Verlagerung der Parlamentarisierung der Gemeinschaft in die Zukunft	162
<i>Zusammenfassung der Erkenntnisse des ersten Kapitels</i>	175
<i>Zweites Kapitel: Die Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung in den Aufbaujahren der EWG und die Debatte über die daraus zu ziehenden Konsequenzen für die Legitimierung der Gemeinschaft</i>	179
§ 4 Grundlegungen: Die Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung als integrationspolitische Strategie, als technische Notwendigkeit und als Folge institutionenimmanenter Anreize	179
§ 5 Die frühen Debatten über die Rechtsangleichung innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen und des Schrifttums	193

§ 6 Die Judikatur des EuGH zur unmittelbaren Wirkung staatengerichteter Rechtsakte	259
§ 7 Jahre der Neuorientierung: 1973–1985	313
<i>Zusammenfassung der Erkenntnisse des zweiten Kapitels</i>	338
<i>Drittes Kapitel: Die Verlagerung des Deutungskonflikts und das Wesen der Rechtsangleichung aus heutiger Sicht</i>	341
§ 8 Weitere Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung durch die EEA mit Fortwirkung bis in die Gegenwart	342
§ 9 Bestrebungen zur Füllung des infolge der EEA und der weiteren Integration entstandenen Input-Legitimationsvakuums	367
§ 10 Das gegenwärtige Spannungsverhältnis zwischen der gesetzgebungs- analogen Wirkweise der Rechtsangleichung und der herrschenden Auffassung von der Abgeleitetheit der Unionsgewalt	435
<i>Zusammenfassung der Erkenntnisse des dritten Kapitels</i>	487
<i>Schluss</i>	491
Literaturverzeichnis	507
Quellenverzeichnis	529
Sachregister	543
Personenregister	549

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
<i>Einführung</i>	1
A. Problemaufriss und Erkenntnisgewinn	1
B. Grundlegungen	6
I. Zentrale These, theoretischer Rahmen und erste Begriffsbestimmungen	6
II. Zur delegationsrechtlichen Lesart	12
III. Zur föderalverfassungsrechtlichen Lesart	16
IV. Rechtsangleichung durch Richtlinien als Ausdruck der delegationsrechtlichen Lesart	26
V. Der Widerstreit der zwei Lesarten als Katalysator der Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung	31
VI. Methodologie und Aufriss der Untersuchung	40
 <i>Erstes Kapitel: Die Entstehungsgeschichte des gemeinschaftlichen Rechtsetzungssystems vor dem Hintergrund des Widerstreits der unterschiedlichen Lesarten des Gemeinschaftsrechts</i>	47
§ 1 Das Maß an politischer Gestaltungsautonomie als Prüfstein zur Bestimmung der notwendigen Input-Legitimation	48
A. Liberalisierung als primäres Mittel zur Erreichung der EWG-Vertragsziele	49
I. Zwischenstaatliche Liberalisierung als Gegenmodell zur Fusion staatlicher Souveränitäten	49
II. Überstaatliche Steuerung zwischenstaatlich beschlossener Liberalisierung	57

III. Allteilige Verbindlichkeit als prägendes Charakteristikum liberalisierender Anordnungen	58
B. „Echte“ überstaatliche Steuerung und Gestaltung in EWG und EGKS	59
I. Flexible Handlungsfähigkeit im Einzelfall. „Verwaltungsunion“	60
1. Die Hohe Behörde der EGKS	60
2. Die Kommission im Wettbewerbsrecht der EWG	63
II. Die abstrakt-generelle Rechtsetzung durch die Gemeinschaft	64
1. Durchführungsrechtsetzung mit geringem autonomen Gestaltungspotenzial	64
a) Durchführungsrechtsetzung in der EGKS	65
b) Durchführungsrechtsetzung im Wettbewerbsrecht der EWG als Ursprungsfunktion der Ratsverordnung	66
2. Eingriffspolitiken in der EWG	74
3. Rechtsangleichung in der „Rechtsetzungsgemeinschaft“ EWG	77
a) Rechtsangleichung als Mittel zur „Berichtigung“ von Wettbewerbsverzerrungen	77
b) Rechtsangleichung als Mittel zur Beseitigung diskriminierender, aber gerechtfertigter sowie nicht-diskriminierender, aber handelshemmender Maßnahmen	81
(1) Rechtsangleichung zur Schaffung der Bedingungen für die unmittelbare Wirkung von Diskriminierungsverboten	81
(2) Angleichung handelshemmender (und sonstiger marktfreiheitshemmender) staatlicher Vorschriften innerhalb und außerhalb des Schutzbereichs der Grundfreiheiten	84
4. Rechtsangleichung als Sachpolitik. Zusammenfassung ihrer ursprünglichen Ziele als erster Schritt zur Rekonstruktion einer allgemeinen Definition	87
C. Zwischenbetrachtung	89
 § 2 Die Rechtsangleichung durch Richtlinien als Ausdruck eines delegationsrechtlichen Legitimationsverständnisses	 91
A. Übersicht über die hybride Legitimation der Rechtsangleichung im EWG-Vertrag	91
I. Funktionale Bestimmung der Reichweite der Rechtsangleichung	91
II. Teilweises Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat	95
III. Anhörung der Versammlung	97

IV. Substanzieller Umsetzungsspielraum. Differenzierte Integration nach Maßgabe des gemeinschaftsspezifischen Subsidiaritätsprinzips	100
B. Nähere Betrachtung des zentralen Legitimationsmechanismus: Rechtsangleichung durch zielverbindliche Ratsrichtlinien	101
I. Die Ursprünge der „Teilfusionierung von Souveränitäten“ im Recht der EGKS	102
II. Staatengerichtete Empfehlungen der Hohen Behörde	106
III. Rechtstheoretische Erwägungen: Monismus, Dualismus und der Streit um die Unterscheidung von „Verbindlichkeit“ und „Geltung“	111
1. Ausgangsfrage	111
2. Begriffsbildung	112
3. Supranational-monistische Konzeption der allgemeinen Entscheidung	115
4. Supranational-dualistische Konzeption der staatengerichteten Empfehlung?	118
IV. Die teilweise Übertragung von Souveränitäten in der EWG. Zwischen Neuorientierung und Kontinuität	122
1. Neuorientierung: Institutionell, wirtschaftspolitisch und terminologisch	123
2. Die Notwendigkeit der vermehrten Einschaltung staatlicher Stellen	124
3. Die korrespondierende Betonung der Notwendigkeit der Transformation staatengerichteter Entscheidungen und Zielvorgaben	125
V. Kontinuität: Die Debatte um die Legitimierung der Rechts- angleichung und die Entscheidung zugunsten der Fortführung der teilweisen Übertragung von Souveränitäten	127
1. Die Verhandlungen über die allgemeine Rechtsangleichung in der Arbeitsgruppe Gemeinsamer Markt und die Debatten über die institutionelle Architektur der EWG	128
2. Die Verhandlungen über weitere relevante Sekundärrechts- ermächtigungen	136
a) Sonderfall: Die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gem. Art. 49 EWGV	136
b) Die speziellen Rechtsangleichungsermächtigungen im Niederlassungs- und Dienstleistungsrecht	139
3. Der Verweis an die Redaktionsgruppe	141

a) Die Konzipierung der Richtlinie durch die Redaktionsgruppe. Rekonstruktion der ursprünglichen Funktion und Bedeutung ihrer Definitionsmerkmale	143
(1) Zielverbindlichkeit	145
(2) Umsetzungsbedürftigkeit	146
(3) Substanzieller Umsetzungsspielraum	150
b) Die Rückzuordnung der Richtlinie	156
(1) Konfusionen bei der Rückzuordnung von Richtlinie, Verordnung und staatterichteter Entscheidung	156
(2) Systemkohärente Rückzuordnung	158
C. Zwischenbetrachtung: Die ursprüngliche Bedeutung von Rechtsangleichung	161
 § 3 Der Kompromiss mit den Föderalisten: Verlagerung der Parlamentarisierung der Gemeinschaft in die Zukunft	162
A. Von der EGKS über die EPG/EVG bis hin zur EWG. Der Traum von der Parlamentarisierung der Gemeinschaften im Zeitalter der Technokratie	164
B. „Politique du possible“ in den Verhandlungen über die EWG	169
C. Die dynamische Struktur und die Webfehler des EWG-Vertrags als „Türöffner“ zu einer bundesstaatlichen Gesetzgebung?	172
 <i>Zusammenfassung der Erkenntnisse des ersten Kapitels</i>	175
 <i>Zweites Kapitel: Die Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung in den Aufbaujahren der EWG und die Debatte über die daraus zu ziehenden Konsequenzen für die Legitimierung der Gemeinschaft</i>	179
 § 4 Grundlegungen: Die Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung als integrationspolitische Strategie, als technische Notwendigkeit und als Folge institutionenimmanenter Anreize	179
A. Intensivierung der Rechtsetzung als Strategie nach Maßgabe der föderalverfassungsrechtlichen Lesart des EWG-Vertrags	179
I. Abstrakte Darstellung der Strategie als Modell	179
II. Historischer Kontext	180

B. Die föderalverfassungsrechtliche Lesart des Gemeinschaftsrechts als Mittel zur Verfolgung anderer Ziele als der Errichtung des europäischen Bundesstaats	189
§ 5 Die frühen Debatten über die Rechtsangleichung innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen und des Schrifttums	193
A. Die Debatten innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen	193
I. Die Stellungnahmen der mitgliedstaatlichen Delegationen zu verschiedenen Vorschlägen der Kommission	194
1. Die Aufnahme der Rechtsetzungstätigkeit. Rechtsvereinheitlichung allein durch völkerrechtliche Abkommen	194
2. Die erste vollharmonisierende Richtlinie	196
3. Bestimmung des Begriffs der Vollharmonisierung vor dem Hintergrund der Legaldefinition der Richtlinie	198
4. Die Kernfragen der Rechtsangleichung dargestellt anhand eines Vorschlags einer Richtlinie über Bolzensetzwerkzeuge	200
a) Art. 100 versus Art. 118 EWGV: Richtlinie versus Abkommen	200
b) Die Frage nach der zulässigen Regelungsintensität von Richtlinien	203
c) Die Frage nach der Zulässigkeit qua Richtlinie angeordneter gegenseitiger Anerkennung	204
d) Die Frage nach der Notwendigkeit der Präexistenz handelshemmenden oder wettbewerbsverzerrenden staatlichen Partikularrechts	206
II. Der Schulterschluss zwischen Parlament und Kommission	208
1. Rolle und Strategie des Parlaments bei der Rechtsangleichung	209
2. Rolle und Strategie der Kommission bei der Rechtsangleichung	213
B. Zwischenbetrachtung	219
C. Die Stellungnahmen der Wissenschaft zur Frage nach der zulässigen Regelungsintensität von Richtlinien	221
I. Überwiegende Unterstützung trotz unterschiedlicher Positionen	222
1. Vermeintlich unproblematische Vereinbarkeit mit Wortlaut und Genese des Art. 189 Abs. 3 EWGV	223
2. Abkehr von Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 189 Abs. 3 EWGV	227
3. Die Schnittstelle der beiden Positionen	232

II.	Der Beginn der mit der Richtlinienpraxis korrelierenden Umdeutung des Begriffs der Rechtsangleichung	233
III.	Die kritischen Stimmen	237
D.	Stellungnahme und „rückwirkende“ Neubewertung des Problems detaillierter Richtlinien	244
I.	Dogmatische Begründung der Notwendigkeit eines substanziellen Umsetzungsspielraums	244
II.	„Rückwirkende“ Neubewertung zur Schaffung operativer Bedingungen für die gegenwärtige Rechtslage	248
1.	Einzelne Kriterien zur Bestimmung der zulässigen Regelungsdichte im Einzelfall	249
2.	Die Judikatur des BVerfG zur zulässigen Regelungsdichte von Rahmengesetzen gem. ex-Art. 75 GG als mögliche Referenz?	254
E.	Zwischenbetrachtung	258
§ 6	Die Judikatur des EuGH zur unmittelbaren Wirkung staatengerichteter Rechtsakte	259
A.	Die Diskussion in den 1960er Jahren	260
B.	Klarstellung: Implizite Voraussetzung eines (Anwendungs-)Vorrangs	266
C.	Van Gend & Loos. Bedeutsamer Ausgangspunkt, aber untauglicher Referenzfall	269
D.	Franz Grad und SACE. Strenge Subsumtion mit vorausschauender Folgenabwägung versus „effet utile“ und Legitimationslogik	273
I.	Franz Grad / Finanzamt Traunstein	273
II.	S.p.a. SACE / Italienisches Finanzministerium	280
E.	Van Duyn. Möglichkeit der Vorwegnahme staatlicher Gestaltungserwägungen	281
F.	Ratti. Nachträgliche Legitimierung durch „Gentlemen’s Agreement“?	289
G.	Gesamtbewertung der Rechtsprechungslinie	296
H.	Unmittelbare Wirkung und richtlinienkonforme Auslegung	302
I.	Das „Schattendasein“ der Sperrwirkung des Richtlinien-(umsetzungs)rechts?	305
J.	Zwischenbetrachtung	311
§ 7	Jahre der Neuorientierung: 1973–1985	313
A.	Vertikale Verdichtung und horizontale Erweiterung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung bei gleichzeitiger Lähmung des Rechtserzeugungsprozesses	313

B. Die Direktwahl zum Europäischen Parlament	317
C. Die Debatte um die effektive Verwirklichung des freien Warenverkehrs und erste Anzeichen für eine (teilweise)	
integrationspolitische Kehrtwende	319
I. Interventionismus, Fusion und europäische Staatlichkeit	322
II. Gegenbewegung: „Government is not the solution to our problem; government is the problem“	326
D. Die aus der Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzungen gezogenen Schlüsse für den Fortgang der europäischen Einigung.	
Delegationsrechtliche versus föderalverfassungsrechtliche Lesart	332
I. Das Weißbuch der Kommission über die Verwirklichung des Binnenmarkts	332
II. Das Scheitern des Spinelli-Entwurfs	335

<i>Zusammenfassung der Erkenntnisse des zweiten Kapitels</i>	<i>338</i>
--	------------

<i>Drittes Kapitel: Die Verlagerung des Deutungskonflikts und das Wesen der Rechtsangleichung aus heutiger Sicht</i>	<i>341</i>
--	------------

§ 8 Weitere Intensivierung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung durch die EEA mit Fortwirkung bis in die Gegenwart	342
--	-----

A. Die nachträgliche Legitimierung der kontroversen Rechtspraxis der Aufbaujahre durch Einführung des Art. 100a EWGV	342
I. Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 100a und Art. 100 EWGV	344
II. Die in Art. 100a EWGV enthaltenen Neuerungen im Hinblick auf die Gesetzesqualität der zu erlassenden Maßnahmen	348
1. „Maßnahmen“ als Möglichkeit des Verordnungserlasses	348
2. Erhöhte autonome Gestaltungsmacht	349
3. Gesetzesanalogie auf der Rechtswirkungsseite	351
B. Delegationsrechtliche Ausgleichsmechanismen auf vertraglicher Ebene?	352
I. Kontrollverlust durch Übergang zum Mehrheitsprinzip im Rat, die Bedeutung von Output-Legitimation und die Skepsis gegenüber weiteren institutionellen Reformen	352
II. Die Einführung neuer Formen differenzierter Integration	354
1. Vorab: Die dänische Verhandlungsstrategie im Hinblick auf Art. 100a EWGV	354

2. Vorbehalte zugunsten einzelstaatlicher Sonderregelungen gemäß Art. 100a Abs. 4 EWGV	355
3. Die Mindestharmonisierung in neuen Politikbereichen als intendierte Begrenzung des Art. 100a EWGV?	358
C. Föderalverfassungsrechtliche Ausgleichsmechanismen?	362
D. Delegationsrechtliche Ausgleichsmechanismen auf einzelstaatlicher Ebene	365
E. Zwischenbetrachtung	366
 § 9 Bestrebungen zur Füllung des infolge der EEA und der weiteren Integration entstandenen Input-Legitimationsvakuum	367
A. Der rasche Weg nach Maastricht	368
B. Die Verhandlungen und die Ratifikation des Vertrags von Maastricht im Lichte der unterschiedlichen Lesarten	370
I. Föderalverfassungsrechtliche Verhandlungsposition: Nach wie vor Übergewicht gubernativer Rechtsetzung	370
1. Die Forderung nach einer umfassenden Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens	371
2. Der erste Versuch der Etablierung einer staatsanalogen Normenhierarchie im Lichte der Beziehungen zwischen Europaparlament, nationalen Parlamenten, nationalen Regierungen und der Kommission	372
II. Delegationsrechtliche Lesart des zu ratifizierenden Vertrags: Mitentscheidung als unzureichender Legitimationsmechanismus	378
1. Großbritannien und die Erklärung über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente	379
2. Das „Maastricht-Urteil“ des BVerfG	381
a) Demokratische Rückbindung durch Zustimmungsgesetz und Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten	381
b) Zusätzliche demokratische Rückbindung bei der Ausfüllung des „traité cadre“	383
c) Die größere legitimatorische Bedeutung der einzelstaatlichen Parlamente im Vergleich zum Europäischen Parlament	383
d) Einzelne delegationsrechtliche Legitimationsmechanismen	386
III. Das grundsätzliche Scheitern der Etablierung einer staatsanalogen Normenhierarchie	387
1. Gründe für den Widerstand der staatlichen Regierungen	388
2. Fragmentarische Relikte einer Normenhierarchie	390
C. Zwischenbetrachtung	392

D. Unausgesprochene Implikationen für die Legitimationsfunktion der Richtlinie	393
I. Bestätigung des Bedeutungsverlusts der Richtlinie in der weiteren Rechtsetzungspraxis trotz Einführung neuer Intensivierungs- und Sanktionierungsmechanismen durch den EuGH	394
II. Dennoch: Kurzzeitige Wiederkehr der „ursprünglichen“ Richtlinie in Gestalt des Rahmenbeschlusses durch den Vertrag von Amsterdam?	398
1. Hintergrund der Einführung einer „neuen“ Rechtsform	398
2. Weitere Merkmale des Rahmenbeschlusses	400
3. Der Streit um die Deutung des Rahmenbeschlusses als völker- oder quasi-gemeinschaftsrechtliche Handlungsform vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Richtlinie	401
4. Das Problem der demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der „Dritten Säule“. Wiederentdeckung der Legitimationsfunktion der Umsetzung und Fehlschluss bei der Bestimmung der daraus folgenden Konsequenzen	404
E. Zwischenbetrachtung	407
F. Eine Verfassung für Europa? Erwartungen und Realität	410
I. Die Bedeutung des Konvents als Verhandlungsmethode	411
II. Der Inhalt des Vertrags(-entwurfs).	412
1. Keine autonome unionale Hoheitsgewalt	412
2. Kein überstaatliches parlamentarisches Regierungssystem trotz entsprechender Terminologie	413
a) Erfolgreiche Vorschläge zur Etablierung eines parlamentarischen Regierungssystems	415
b) Dennoch: Staatsrechtliche Terminologie und staatsanaloge Normenhierarchie	416
3. (Keine) Neuordnung der Kompetenzen und die Debatte um die Zukunft der Rechtsangleichung nach Art. 95 EGV	420
4. Weitere Einbeziehung der einzelstaatlichen Parlamente in die unionale Rechtsetzung	428
III. Bilanz: Keine Verfassung im staatstheoretischen Sinne	431
IV. Mögliche Gründe für die Zurückweisung des Verfassungsvertrags	432
G. Der Weg nach Lissabon	433
 § 10 Das gegenwärtige Spannungsverhältnis zwischen der gesetzgebungs- analogen Wirkweise der Rechtsangleichung und der herrschenden Auffassung von der Abgeleitetheit der Unionsgewalt	 435

A. Rechtsangleichung als Gesetzgebung	435
B. Die Verlagerung des Konnexes zwischen Rechtsangleichung und staatlichem Recht in das „Reich des Hypothetischen“ als vermittelnder Ansatz zur Lösung methodischer Probleme	437
I. Veranschaulichende Darstellung der im Ersten Kapitel gewonnenen Erkenntnisse als Modell: Das staatliche Recht als Anlass und Bestimmungsort der Rechtsangleichung	438
II. Ausgewählte Rechtsprobleme	440
1. Präventive Rechtsangleichung und ihr Verhältnis zum Postulat der Zweckbindung	440
2. Rechtsvereinheitlichung durch Verordnungen	444
3. Die Schaffung unionaler Rechtsformen und Schutzrechte durch Verordnungen	445
4. Die Rechtsprechung des EuGH zu den Verwaltungs- befugnissen von Unionsorganen und -agenturen. Konzentration auf das „Annexkompetenz-Argument“	447
a) Systemwidrigkeit der Ermächtigung überstaatlicher Stellen durch Richtlinien	447
b) Rechtstechnisch möglich, aber kompetenzrechtlich fragwürdig: Der Erlass von Verordnungen zur Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf Unionsorgane und Agenturen auf Grundlage der Rechtsangleichungsgeneralklausel	450
5. Die partielle Auflösung der Trennlinie zwischen Unionsrecht und staatlichem Recht in der Europäischen „Bankenunion“	455
6. Die gegenwärtige Auslegungsgrenze des Art. 114 AEUV: „Optionales Unionsrecht“	463
C. Zwischenbetrachtung	465
D. Neuausrichtung der föderalverfassungsrechtlichen Lesart: Angleichung von Grundrechtsstandards und Unitarisierung der Rechtsetzung durch Grundrechte	467
I. Angleichung und Vereinheitlichung von Grundrechtsstandards durch Rechtsetzung im Rahmen einer „Doppelgeltung“ unionaler und nationaler Grundrechte	470
II. Unitarisierung der Rechtsetzung durch Grundrechtsschutz. Unterwanderung der Zielsetzung einer „Doppelgeltung“ europäischer und nationaler Grundrechte?	480
III. Bewertung der Entwicklung	485
 <i>Zusammenfassung der Erkenntnisse des dritten Kapitels</i>	 487

<i>Schluss</i>	491
A. Zusammenfassende Beantwortung der Ausgangsfrage durch die in dieser Arbeit verifizierten Thesen	491
B. „Gegenprobe“: Die Datenschutz-Grundverordnung. Kein Argument gegen die in dieser Arbeit gefundenen Ergebnisse	495
C. Richtlinie und Rechtsangleichung. Fortwährende Bedeutung über die gegenwärtige Gestalt der Union hinaus? Aus der Erkenntnis der Geschichtlichkeit des Rechts gewonnene Erträge	501
Literaturverzeichnis	507
Quellenverzeichnis	529
Entstehungsgeschichte des EGKS-Vertrags	529
Integrationsgeschichte 1941–1953	530
Entstehungsgeschichte des EWG-Vertrags	531
Quellen zur gemeinschaftlichen Rechtsetzung in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags	533
EuGH-Rechtsprechung der 1970er Jahre (Prozessakten)	536
Entstehungsgeschichte der EEA	537
Entstehungsgeschichte des Vertrags von Maastricht	538
Verhandlungsgeschichte des Verfassungsvertrags	539
Verschiedene Quellen aus dem „Archive of European Integration – University of Pittsburgh“	540
Vorträge/Reden, Beiträge auf Konferenzen und sonstige Dokumente	540
Zeitungsartikel	541
Publikationen öffentlicher Stellen	542
Blogposts sowie sonstige Onlinebeiträge	542
Sachregister	543
Personenregister	549

Abkürzungsverzeichnis

In der vorliegenden Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit überwiegend das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitumfasst, soweit sich die Aussage nicht auf eine Gruppe von Personen ausschließlich männlichen Geschlechts bezieht.

A.A.	Auswärtiges Amt
a.A.	andere Ansicht
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AEUV / AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJComL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
AJLH	American Journal of Legal History
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
Az.	Aktenzeichen
BAC	CEE/CEEA Commissions – Fonds BAC-26/1969
BB	Betriebs-Berater
BDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDE	Cahiers de droit européen
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique

CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
CEP	Centrum für europäische Politik
Ch. Del.	(Comité des) chefs de délégation
CMLRev	Common Market Law Review
CM2/1962	Conseil des ministres CEE et Euratom – 1962
CM2/1966	Conseil des ministres CEE et Euratom – 1966
CM3/NEGO	Conseil spécial de ministres CECA – Négociations du traité instituant la CEE et la CEEA – 1955–1957
CRR-VO ders.	Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation) derselbe
Der Staat	Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte
Die Verwaltung	Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
Dok.	Dokument
Dr.	Doktor
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV / EGKS-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
endg.	endgültig
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPGV	Vertrag über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft (Entwurf)
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority)
etc.	Et cetera
EU	Europäische Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof (seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird das Gerichtssystem der EU als Gerichtshof der Europäischen Union bezeichnet)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUConst	European Constitutional Law Review
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV / EU-Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVGV / EVG-Vertrag	Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV / EWG-Vertrag	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgend
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.I.D.E.	Fédération Internationale pour le Droit Européen
ff.	(fort)folgende
Fn.	Fußnote
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRCh	Grundrechtecharta (Charta der Grundrechte der Europäischen Union)
GRUR Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Internationaler Teil
HAEU	Historical Archives of the European Union
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
I-CON	International Journal of Constitutional Law
i.e.S.	im engeren Sinne
Integration	Integration. Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Integration
insb.	insbesondere
i.Ü.	im Übrigen
i.w.S.	im weiteren Sinne
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEI	Jahrbuch der Europäischen Integration
JEIH	Journal of European Integration History
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JI	Justiz und Inneres

JJ	Juristen-Jahrbuch
JNPÖ	Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaft(en)/der Europäischen Union
KonVE	Konventionsentwurf (Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa)
KWG	Kreditwesengesetz
Legislação	Cadernos de Ciência de Legislação
LR I	Legislationsrat I
lit.	littera
LS	Leitsatz
MD	Ministerialdirektor
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MAEF	Fond Ministère des Affaires étrangères français, documents from 1945 to 1971
Mar. Com.	(Groupe du) Marché Commun
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	numéro
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PA AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
p.e.	par exemple
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdC	Recueil des Cours
Red.	Groupe de rédaction
rev.	révisé
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Satz/Seite
Sec.	Secrétariat
SGCICEE	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne – documents from 1948 to 1972
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung
sog.	sogenannt
SRM	Single Resolution Mechanism (Einheitlicher Bankenabwicklungsmechanismus)
SSM	Single Supervisory Mechanism (Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus)
StS	Staatssekretär
UAbs.	Unterabsatz
u. a.	unter anderem / und andere

Urt.	Urteil
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WM	Zeitschrift für Wirtschaft und Bankrecht (Wertpapier-Mitteilungen)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion (Europäische Wirtschafts- und Währungsunion)
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zum Beispiel
z. B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfRPV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZGestW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Einführung

A. Problemaufriss und Erkenntnisgewinn

In einem 1959 veröffentlichten Beitrag über die „ersten Rechtssetzungsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaften“ erläutert *Ulrich Everling*, der als Mitglied des Bundeswirtschaftsministeriums sowohl an den Vorverhandlungen zum sogenannten *Spaak*-Bericht als auch an der Ausarbeitung der Vorschriften über die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag / EWGV) beteiligt war und schließlich ab 1980 das Amt des deutschen Richters am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) bekleidete,¹ den Grund für die im EWG-Vertrag vorgenommene Differenzierung zwischen der staatsgerichteten, lediglich zielverbindlichen Richtlinie und der unmittelbar geltenden Verordnung²:

„Bei der Wahl zwischen diesen Formen wird der Rat zu berücksichtigen haben, daß es sich bei der Gemeinschaft noch nicht um eine politische Gemeinschaft mit einem echten vom Volk gewählten Parlament handelt. Die Hoheitsgewalt ist von den Mitgliedstaaten entlehnt und kann daher nicht ohne wesentliche Rücksichtnahme auf diese ausgeübt werden [...]. Der Vertrag hat aus diesem Grunde die Organe in weit mehr Fällen zum Erlaß von Richtlinien als zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt.“³

Die europäische Rechtsetzung hat seither stetig an Intensität zugenommen. Dies erfolgte zunächst in vertikaler Richtung: Richtlinien wurden (und werden in jüngerer Zeit wieder) tendenziell detaillierter.⁴ In den 1970er Jahren erklärte der

¹ Siehe *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Band I, 1995, S. 7 f. (Vorwort); ferner https://curia.europa.eu/jcms/jcms/pl_217426/de/ (letzter Zugriff am 16.12.2019).

² Art. 189 Abs. 2 und 3 EWGV / Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“ (Abs. 2); „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ (Abs. 3).

³ *Everling*, Die ersten Rechtssetzungsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaften, BB 1959, S. 52 (53).

⁴ Zu dieser Entwicklung in den Aufbaujahren der EWG von 1958 bis etwa Mitte der 1980er Jahre siehe *Tietje*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 68. EL Oktober 2019, Art. 114 AEUV Rn. 10 ff.; *Schwartz*, 30 Jahre Rechtsangleichung, in: