

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 staatsgerichteter 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 Schulterchluss 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>	 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
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:

EuGH, dass Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen (die gerade in der zunehmenden Detaillierungsdichte wurzeln und deren Formulierung somit die vorangegangene Entwicklung implizit billigte) unmittelbare normative Wirkungen entfalten können.⁵ Gegenwärtig wird das Bedürfnis nach einem wirksamen europäischen Grundrechtsschutz herangezogen, um die hohe Regelungsintensität von Richtlinien zu rechtfertigen.⁶

Seit den 1980er Jahren ist darüber hinaus die Anzahl der erlassenen Verordnungen im Verhältnis zu Richtlinien signifikant angestiegen.⁷ Dieser Trend wird

Mestmäcker/Möller/H. P. Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa*, Festschrift für Hans von der Groeben, 1987, S. 333 (347 f., 351 ff.); *Oldekop*, Die Richtlinien der EWG, 1968, S. 85 ff. Nachdem die Kommission mit ihrem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes 1985 (KOM (85) 310 endg. S. 4) eine kurzzeitige Trendwende in dieser Entwicklung angedeutet hatte, ist besonders in den letzten Jahren wieder eine Tendenz hin zur Vollharmonisierung erkennbar, vgl. *Obwexer*, Harmonisierung und Optionalität – stehen Öffnungsklauseln der Verwirklichung des Binnenmarktes entgegen?, in: König/Uwer (Hrsg.), *Grenzen europäischer Normgebung*, 2015, S. 54 (61); *Schaub*, Vollharmonisierung im europäischen Privat- und Wirtschaftsrecht, in: *Karakostas/Riesenhuber* (Hrsg.), *Methoden- und Verfassungsfragen der europäischen Rechtsangleichung*, 2011, S. 81 (82); *Reich*, Von der Minimal- zur Voll- zur „Halbharmonisierung“, *ZEuP* 18 (2010), S. 7 (15 ff.).

⁵ Gleichsam „vorbereitend“ EuGH, Urteil vom 6.10.1970, Rs. 9/70, *Franz Grad/Finanzamt Traunstein*, Slg. 1970, S. 825 (838); ausdrücklich im Hinblick auf Richtlinien dann EuGH, Urteil vom 17.12.1970, Rs. 33/70, *S.A.C.E./Italienisches Finanzministerium*, Slg. 1970, S. 1213 sowie insb. EuGH, Urteil vom 4.12.1974, Rs. 41/74, *Van Duyn/Home Office*, Slg. 1974, S. 1337 und schließlich mit gewissen Einschränkungen EuGH, Urteil vom 5.4.1979, Rs. 148/78, *Strafverfahren gegen Tullio Ratti*, Slg. 1979, S. 1629. In EuGH, Urteil vom 23.11.1977, Rs. 38/77, *Enka/Inspecteur der Invoerrechten*, Slg. 1977, S. 2203 (2211 f.) hat der Gerichtshof die Praxis der Vollharmonisierung im Zusammenhang mit der Annahme der unmittelbaren Wirkung sogar ausdrücklich gebilligt.

⁶ Vgl. insb. EuGH, Urteil vom 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, *Vorratsdatenspeicherung II*, EU:C:2014:238, Rn. 54.

⁷ Letzte empirische Daten liegen aus November 2017 vor: CEP, EU-Indikator. EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle – eine Bestandsaufnahme, November 2017, S. 6, zugänglich unter https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Indikator/cepStudie_Jaehrlicher_EU-Indikator_2017.pdf (letzter Zugriff am 16.12.2019). Heute wird die Verordnung als „Standardform rechtlichen Handelns der Union“ bezeichnet, die Richtlinie mache hingegen mittlerweile weniger als 10% aller Rechtsakte der Union aus, *Schroeder*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV Rn. 38, 52; so auch: *von Danwitz*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 44. EL Februar 2018, B.II., Rn. 31 und *Haltern*, *Europarecht. Dogmatik im Kontext*, Band I, 3. Aufl. 2017, Rn. 888; empirisch belegt durch *von Bogdandy/Bast/Arndt*, *Handlungsformen im Unionsrecht*, *ZaöRV* 62 (2002), S. 77 (91); siehe ferner *Wunderlich/Pickartz*, Hat die Richtlinie ausgedient? Zur Wahl der Handlungsform nach Art. 269 Abs. 1 AEUV, *EuR* 2014, S. 659; *Rösch*, Zur Rechtsformwahl des europäischen Gesetzgebers im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – Von der Richtlinie zur Verordnung, 2013. *Pescatore*, Les aspects fonctionnels de la Communauté Economique Européenne, notamment les sources du droit, in: Snoy et d’Oppuers (Hrsg.), Les

dadurch noch verstärkt, dass die rechtsetzenden Organe der Europäischen Union (EU) etwa seit der Jahrtausendwende vermehrt dazu übergegangen sind, bereits angeglichenes staatliches Recht zunehmend durch Verordnungen ersetzen.⁸

Parallel zu dieser Entwicklung sind auch die Tatbestandsvoraussetzungen der relevanten Rechtsangleichungsermächtigungen fortwährend aufgeweicht worden.⁹ Die Gemeinschaft und die Union haben sich auf diese Weise auch in horizontaler Richtung neue Regelungsbereiche erschlossen.¹⁰ Im Hinblick auf die sekundärrechtliche Gestaltungsmacht der EU kann heute nicht mehr mit Sicherheit gesagt werden, worin eigentlich der Unterschied besteht zwischen Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung, Rechtsetzung oder europäischer Gesetzgebung. Besonders der Begriff der Rechtsangleichung ist heute fast bis zur inhaltlichen Unkenntlichkeit ausgelaugt.¹¹

aspects juridiques du marché commun, 1958, S. 51 (69) hatte die Richtlinie noch als das vom EWGV zum päferierten Gebrauch („*usage préféré*“) vorgesehene Mittel bezeichnet.

⁸ Vgl. beispielhaft den Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2001, KOM (2001) 728 endg. vom 7.12.2001; bereits früher, jedoch in diesem Maße letztlich nicht verfolgt: High Level Group on the Operation of the Internal Market, presided over by Peter Sutherland, Report to the EEC Commission, The Internal Market after 1992, October 28, 1992, Document supplement to european report number 1808, October 31, 1992, zugänglich unter http://aei.pitt.edu/1025/1/Market_post_1992_Sutherland_1.pdf (letzter Zugriff am 27.1.2020). Aktuell ist das Phänomen bei der Schaffung der „europäischen Bankenunion“ zu beobachten, vgl. etwa die Verordnung (EU) Nr. 806/2014 („Bankenabwicklungsmechanismus“), ABl. EU 2014, L 225/1, ebenso wie im Bereich des Datenschutzes, siehe Verordnung (EU) 2016/679 („Datenschutz-Grundverordnung“), ABl. EU 2016, L 119/1. Die Datenschutz-Grundverordnung stellt wohlgermerkt ein Beispiel dafür dar, wie die Rechtsformenklarheit auch dadurch aufgeweicht werden kann, dass Verordnungen mitunter richtlinienähnliche Bestimmungen – etwa großzügige Öffnungsklauseln – enthalten.

⁹ Zur Einordnung des Begriffs „Angleichung“ als Tatbestandsvoraussetzung siehe sogleich Fn. 20.

¹⁰ Dazu sehr früh bereits kritisch *Lord Diplock*, House of Lords, debate regarding the 22nd report of the Select Committee on the European Communities on the Approximation of Laws under article 100 of the EEC Treaty and the 35th report on the Approximation of Laws relating to Machine Tools and Portable Grinding Machines, 4. July 1978, Parliamentary Debates (Hansard), House of Lords, Official Reports, Vol. 394, No. 107, S. 848 (875 ff.): „Acquiescing in this extension of directives outside the economic field is acquiescing in the beginning of the emergence of a federal Constitution for Europe under which all legislative power is potentially exercisable by the federation. Unlike the ordinary federal Constitution, there would no longer be any subjects of law in which national Parliaments could legislate only so long as a Directive under Article 100 had not pre-empted that particular field of law.“ Ferner stellte *Ludwigs*, Rechtsangleichung nach Art. 94, 95 EG-Vertrag, 2004, S. 31 (m. w. N.) fest: „Auch die bisherige Praxis der Rechtsharmonisierung scheint den Charakter von Art. 95 EG als eine Art ‚Allzuständigkeit der Gemeinschaft‘ zu belegen: So reichen die erfaßten Sachgebiete von A wie Abfall- oder Arbeitsrecht über D wie Drogenbekämpfung, L wie Lebensmittelrecht und T wie Tierschutz bis W wie Waffen- und Z wie Zoll- oder Zivilprozeßrecht.“

¹¹ Anschaulich in diesem Zusammenhang Generalanwältin *Kokott*, Schlussanträge vom

Es mutet seltsam an, dass einerseits die herrschende Meinung in der Europarechtswissenschaft die Intensivierung der Rechtsetzung, die sich in ebenjener Konturlosigkeit der einschlägigen Begriffe manifestiert, bislang mitgetragen hat,¹² während andererseits die verantwortlichen Akteure (also insbesondere die EU-Institutionen) regelmäßig Bekenntnisse im Hinblick auf eine „bessere“, die Souveränität der Mitgliedstaaten schonende und auch sonst die Regulierung auf das Notwendige begrenzende Rechtsetzung äußern.¹³ Die fraglichen Akteure

22.9.2005, Rs. C-217/04, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, Slg. 2005, S. I-3774 (3785): „Diese Auffassung [der Kommission, wonach Rechtsangleichung allgemein zur Beseitigung von Hindernissen erfolgen könne, die aus der territorial beschränkten Geltung des staatlichen Rechts folgen] ist nicht mit dem Wortlaut von Artikel 95 Absatz 1 EG zu vereinbaren. Die Bezugnahme auf die Rechtsangleichung wäre nichts anderes als bedeutungslose Rechtslyrik, da die territoriale Begrenzung nationalen Rechts notwendigerweise immer gegeben ist.“

¹² Hans Peter Ipsen sprach bereits 1965 von „nahezu ausnahmslos[er] Einhelligkeit“ darüber, dass Richtlinien bis ins letzte Detail detaillierte ausformulierte Bestimmungen enthalten können, erklärte jedoch weiter: „Vor allem aber scheint sich diese einhellige Meinung auch deshalb unbehaglich zu fühlen, weil sie sich nicht mehr in Harmonie weiß mit der Legaldefinition des Art. 189 III und ihrem Element des Richtlinien-Zieles, wie sie es versteht“, Ipsen, Richtlinien-Ergebnisse, in: Hallstein/Schlochauer (Hrsg.), Zur Integration Europas. Festschrift für Carl Friedrich Ophüls aus Anlass seines siebzigsten Geburtstages, 1965, S. 67 (71 f.), m. w. N. Gleichwohl schien er diese Auffassung selbst zu teilen, *ders.*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 459. Besonders ausführlich argumentierte Kreplin, Die Richtlinie als Instrument zur Rechtsangleichung nach Art. 100 EWGV, NJW 1965, S. 467 (469 ff.) zugunsten der Zulässigkeit vollharmonisierender Richtlinien. Zu dieser Auffassung in der jüngeren Literatur siehe bspw. *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union, 13. Aufl. 2019, § 6 Rn. 30; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 68. EL Oktober 2019, Art. 288 AEUV Rn. 113 sowie *Mittwoch*, Vollharmonisierung und Europäisches Privatrecht, 2013, S. 145: „Zudem besteht mittlerweile Einigkeit über die Auslegung des Art. 288 Abs. 3 AEUV dahingehend, dass sich der zulässige Inhalt von Richtlinien nicht auf ‚Zielbestimmungen‘ im wörtlichen Sinne beschränken muss, es also nicht vonnöten ist, dass dem nationalen Gesetzgeber ein Spielraum in der Sache verbleibt und solchermaßen auch sehr detaillierte Regelungen in Form von Richtlinien möglich sind.“

¹³ Siehe zuletzt Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union, und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016, ABl. 2016 L 123/1 (5): „Die Kommission sollte der unterschiedlichen Rechtsnatur und den unterschiedlichen Wirkungen von Verordnung und Richtlinie gebührend Rechnung tragen. In der Begründung rechtfertigt die Kommission ferner die vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten.“; vgl. überdies anschaulich die – wohlgerne bereits einige Jahre zurückliegende – Mitteilung der Kommission: Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278 endg. vom 5.6.2002, S. 10: „Die Kommission weist jedoch bereits heute darauf hin, dass der Einsatz von Verordnungen und Richtlinien sich an Geist und Buchstaben der Verträge orientieren muss: das Instrument der Verordnung darf nur dann eingesetzt werden, wenn eine einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten erforderlich ist; die Richtlinie muss wieder – in allen anderen Fällen – das Instrument werden, um einen rechtlichen Rahmen und entsprechen-

nehmen dabei, wie auch das Schrifttum¹⁴, das (trotz der überwiegenden Billigung der Rechtspraxis¹⁵) eine Bindung der unionalen Regelungsgewalt an klare Kompetenzregeln einhellig befürwortet, regelmäßig (und zu Recht) Bezug auf eindrucksvoll klingende Maximen, wie das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, den Subsidiaritäts- oder den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (vgl. Art. 5 EUV sowie im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Rechtsformenwahl überdies Art. 296 Abs. 1 AEUV¹⁶).

Während die Kommission zur Vermeidung übermäßiger Regulierung in den letzten Jahren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (nach Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV) tatsächlich insgesamt weniger Vorschläge zum Erlass von Rechtsetzungsakten unterbreitet hat und daher jedenfalls insoweit ein Rückgang der unionalen Rechtsetzung zu erwarten ist, fallen im Hinblick auf die Regelungsintensität der einzelnen Rechtsetzungsvorhaben normativer Anspruch und praktische Wirklichkeit nach wie vor auseinander.¹⁷ Mit den Worten *Christoph Möllers*'

de Ziele vorzugeben.“ In der Mitteilung der Kommission: Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung KOM (2002) 275 endg. vom 6.6.2002, S. 3 ist von einer „Rückbesinnung auf das im Vertrag vorgesehene Richtlinienkonzept“ die Rede. Zur „Neuen Strategie“ siehe § 7D.I.

¹⁴ Vgl. beispielhaft *Frenz/Ehlenz*, Rechtsangleichung über Art. 114 AEUV und Grenzen gem. Art. 5 EUV nach Lissabon, *EuZW* 2011, 623; *C. Calliess*, Rechtsangleichung in der EU – wie weit reicht die Einzelermächtigung zur Binnenmarktharmonisierung, in: König/Uwer (Hrsg.), *Grenzen europäischer Normgebung*, 2015, S. 13.

¹⁵ Zu kritischeren Stimmen, welche die in dieser Arbeit herauszuarbeitende „legitimatorische Funktion“ der Richtlinie im Blick zu haben scheinen, siehe später (Erstes Kapitel Fn. 233).

¹⁶ Dort heißt es: „Wird die Art des zu erlassenden Rechtsakts von den Verträgen nicht vorgegeben, so entscheiden die Organe darüber von Fall zu Fall unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.“ Die Norm geht auf Art. I-33 Abs. 2 des Verfassungsvertrags zurück und bedeutet bei genauerer Betrachtung eine Abkehr von der bis dato normativ (wohlgemerkt noch nicht primärrechtlich) vorgegebenen Präferenz zugunsten der Richtlinie (Erklärung zu Art. 100 a EWGW, Schlussakte, Bulletin der EG Beilage Nr. 2 1986, S. 24); später im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anschluss an den Vertrag von Amsterdam, *ABl. EG* vom 10.11.1997, C-340, S. 105 ff); dazu *Wunderlich/Pickartz*, Hat die Richtlinie ausgedient? Zur Wahl der Handlungsform nach Art. 269 Abs. 1 AEUV, *EuR* 2014, S. 659 (664 f.).

¹⁷ Der EU-Indikator des CEP vom November 2017 (S. 8; zur vollständigen Quellenangabe siehe soeben Fn. 7) stellt fest: „Unter Kommissionspräsident Juncker hat die Regulierungsintensität der EU deutlich abgenommen. Aufgrund der europäischen Wahlen im Jahr 2014 und vorläufiger Zahlen für das Jahr 2017 lässt sich dieser Effekt allerdings noch nicht abschließend quantifizieren. Von einem Rückgang seit 2015 der beschlossenen Regulierung um ca. 30% im Vergleich zum Zeitraum 2000–2014 kann aber ausgegangen werden. Allerdings macht die EU zunehmend von direkt anwendbaren Verordnungen Gebrauch, deren Anteil kontinuierlich auf zuletzt 73% anstieg. Der bei EU-Richtlinien vorhandene Spielraum nationaler Parlamente, bei der Umsetzung auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, wird dadurch kleiner.“ Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Studie weiterhin zu dem Ergebnis gelangt, dass die Tertiärrechtsetzung (gem. Art. 290 f. AEUV) seit 2012 „mindestens so umfangreich wie die

ließe sich sagen, dass die erwähnten Maximen noch immer eine „distanzierte Spannung zur Welt [...] halten“¹⁸.

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, im Wege einer historisch-informierten Untersuchung der Frage auf den Grund zu gehen, weshalb der europäische Integrationsverband, der seit seiner Gründung mit Krisen interner und externer Provenienz zu kämpfen hat, derartig erfolgreich darin war, eine Vielzahl von Sachbereichen, die vormalig der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis unterlagen, oftmals vollständig und abschließend zu regeln, und weshalb spiegelbildlich die zur Reduzierung der supranationalen Regelungsintensität entwickelten Strategien häufig im Sand verlaufen. Diese Arbeit wird einen Beitrag leisten zur Klärung der genannten Begriffe sowie zur Lösung von fortbestehenden Rechtsproblemen, die den Integrationsprozess mitunter seit den 1960er Jahren begleiten, wie etwa die erwähnte Frage nach der zulässigen Regeldichte von Richtlinien. Dabei erweitert sie die besonders in der Institutionenökonomik verfolgten Ansätze zur Untersuchung von Kompetenzerweiterungen¹⁹ dadurch, dass sie – als juristische Arbeit – die Vertragstexte und deren Entstehungsgeschichte zum normativen Anknüpfungspunkt nimmt.

Bei alledem kommt eine zentrale Bedeutung „dem“ Dauerthema der europäischen Integration zu, welches bereits in dem Eingangszitat aus dem Beitrag *Everlings* angeklungen war: der Frage nach der Legitimation supranationaler Hoheitsgewalt.

B. Grundlegungen

I. Zentrale These, theoretischer Rahmen und erste Begriffsbestimmungen

Die Intensivierung der europäischen Rechtsetzung muss als Hauptursache dafür angesehen werden, dass die gegenwärtig geltenden Unionsverträge – Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag / EUV) und Vertrag über die Arbeits-

EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, im Jahr 2017 bisher sogar mehr als sechsmal so umfangreich“ ist (S. 11).

¹⁸ Möllers, Die Möglichkeit der Normen, 2015, S. 448. Im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz von einer „Indifferenz des Europäischen Gerichtshofs“ sowie der „Unwilligkeit der Europäischen Kommission“ sprechend: *Nettesheim*, Subsidiarität durch politische Verhandlung – Art. 5 Abs. 3 EUV als Verständigungsauftrag, in: König/Uwer (Hrsg.), Grenzen europäischer Normgebung, 2015, S. 35 (41 ff.); ähnlich auch *Haltern*, Europarecht. Dogmatik im Kontext, Band I, 3. Aufl. 2017, Rn. 843 ff. *Bickenbach*, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, S. 523 (547) spricht dagegen von einer in Deutschland zu beobachtenden „überzogenen Erwartungshaltung“ an das Subsidiaritätsprinzip.

¹⁹ Speziell hingewiesen sei an dieser Stelle auf *Tullock*, The politics of bureaucracy, in: Rowley (Hrsg.), Bureaucracy. The selected works of Gordon Tullock, Band 6, 2005, S. 3 (insb. 145 ff.).

weise der Europäischen Union (AEU-Vertrag / AEUV) – ein nur schwer durchschaubares Bild von der Rechtsetzung in der EU, insbesondere der Rechtsangleichung, zeichnen. Die vertragliche Begriffssystematik begünstigt dabei selbst die fortwährende Rechtsetzungsintensivierung.

Nach der Diktion der Verträge erlässt der unionale „Gesetzgeber“ (Rat und Parlament, vgl. Art. 14 und 16 EUV sowie Art. 289 ff. AEUV) Maßnahmen zur Angleichung, Harmonisierung oder Koordinierung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.²⁰ Diese Maßnahmen bestehen zumeist in dem Erlass von Richtlinien und Verordnungen.²¹ Soweit sie von Rat und Parlament in einem „Gesetzgebungsverfahren“ erlassen werden, was bei den betreffenden Maßnahmen regelmäßig der Fall ist, handelt es sich dabei um „Gesetzgebungsakte“ (Art. 289 Abs. 3 AEUV).

Mit Blick auf ihren systematischen Kontext dienen die zuletzt genannten Begriffe der Abgrenzung der gemeinsam von Rat und Parlament auf Initiative der Kommission vorzunehmenden Sekundärrechtsetzung von der sogenannten Tertiärrechtsetzung (delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung). Letztere erfolgt durch die Kommission selbst (oder in seltenen Fällen der Durchführungsrechtsetzung durch den Rat) auf Grundlage eines Gesetzgebungsakts und im Rahmen der durch denselben gezogenen Grenzen (vgl. Art. 290, 291 AEUV). Bei dieser rein formalen Betrachtungsweise erscheint es weitestgehend

²⁰ Art. 114 AEUV stellt in diesem Zusammenhang die mit Abstand bedeutendste Norm dar. Abs. 1 derselben lautet: „Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, gilt für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 26 die nachstehende Regelung. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.“ Der Begriff der „Angleichung“ findet sich überdies etwa in Art. 81 Abs. 1 S. 2 sowie in Art. 115 AEUV, derjenige der „Harmonisierung“ etwa in Art. 114 Abs. 4, 5, 7, 8 und 10 sowie Art. 113 und Art. 83 Abs. 2 (dort offenkundig synonym zu „Angleichung“) AEUV. Schließlich ist die Bezeichnung „Koordinierung“ etwa in Art. 52 Abs. 2 und 53 Abs. 1 AEUV zu finden. Zur zutreffenden synonymen Verwendung dieser Begriffe – wohlge- merkt nur mit Blick auf die genannten Vorschriften sowie deren Vorgängerfassungen – siehe § 1B.II.4. Aus dem Wortlaut von Art. 114 Abs. 1 AEUV ergibt sich zunächst keine eindeutige Differenzierung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge. Der Begriff „Angleichung“ erscheint auf den ersten Blick eher ein unbestimmter Rechtsbegriff auf Rechtsfolgenseite zu sein als eine Tatbestandsvoraussetzung. Da aber in dieser Arbeit die Auffassung entwickelt wird, dass sich ohne diesen Terminus die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 114 Abs. 1 AEUV überhaupt gar nicht bestimmen lassen, wird im Folgenden insoweit insgesamt von Tatbestandsvoraussetzungen gesprochen. Denn erst der Begriff „Angleichung“ macht deutlich, dass ein Tätigwerden der Union auf Grundlage von Art. 114 AEUV gewisse Unterschiede im Verhältnis (präexistenter) mitgliedstaatlicher Regelungen zueinander voraussetzt.

²¹ Der in Art. 288 Abs. 4 AEUV legaldefinierte „Beschluss“ umfasst weitere verbindliche Rechtsetzungsformen, unter anderem die vormalige „Entscheidung“.

unproblematisch, etwa die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Parlament und Rat nach Maßgabe der einschlägigen Verfahrensvorschriften als „Gesetzgebung“ (oder eingedenk anderer Sprachfassungen als „legislatives Handeln“) zu bezeichnen. „Gesetzgebung“ beschreibt demnach schlicht ein bestimmtes Verfahren zum Erlass von Rechtsnormen. Doch bereits die Frage, ob ebendiese Rechtsnormen auch Gesetze im Sinne der staatsrechtlichen Terminologie, also abstrakt-generelle Normen mit allgemeiner Verbindlichkeit für die ihnen unterworfenen Rechtssubjekte²², darstellen, lässt sich nicht ohne eine umfassende Untersuchung der Rechtswirkungen der unionalen Rechtsakte beantworten. Eine solche gilt es in dieser Arbeit vorzunehmen.

Darüber hinaus wird bei genauerer Betrachtung der Tertiärrechtsetzung deutlich, dass die Konzeption dieser Form von Rechtsetzung auf der Prämisse beruht, dass auch unionale Gesetzgebungsakte das Ergebnis eines stärker demokratisch legitimierten Verfahrens sind als Tertiärrechtsakte.²³ Diese Annahme ist erst einmal zutreffend. Das Europäische Parlament bezieht seine demokratische Legitimation unmittelbar aus der Willensäußerung der Unionsbürger bei der Europawahl; der Rat ist als Repräsentationsorgan staatlicher Regierungsvertreter mittelbar an die Staatsvölker der einzelnen Mitgliedstaaten rückgebunden (vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV).

Die Bezeichnung von Parlament und Rat als gemeinsamer Gesetzgeber der Union macht dieses Maß an demokratischer Legitimität sichtbar. Dennoch ist das Verfahren der gemeinsamen Rechtsetzung von Parlament und Rat in demokratietheoretischer Hinsicht im Vergleich zu den Gesetzgebungsverfahren der Mitgliedstaaten – bewusst – defizitär ausgestaltet. Denn die Grenzen der demokratischen Legitimation der EU korrespondieren mit den durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV) gezogenen Grenzen der Kompetenzübertragung auf dieselbe. Insoweit sei an dieser Stelle bereits erwähnt, dass der Kommission nach wie vor das ausschließliche (direkte) Vorschlagsrecht zur Initiierung unionaler Gesetzgebungsakte vorbehalten ist (vgl. Art. 17 Abs. 2 EUV). Ferner kann die vom Staatsbürger zum Regierungsvertreter verlaufende Legitimationskette im Falle von Mehrheitsentscheidungen im Rat auch unterbrochen sein. Schließlich lassen sich gewichtige Argumente gegen die Vergleichbarkeit des Europäischen Parlaments mit den Parlamenten

²² Die Allgemeinheit des Gesetzes im Gegensatz zur Einzelfallregelung „ist Wesensmerkmal der verschiedenen Gesetzesbegriffe und dieser Gedanke durchzieht als historisches Kontinuum die gesamte europäische Rechtsgeschichte.“, *Krings*, Das Gesetz im demokratischen Verfassungsstaat, in: Kluth/Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung*, 2014, Rn. 13.

²³ Vgl. etwa *Ruffert*, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2019, Art. 290 Rn. 7 mit Blick auf das soweit auch im Unionsrecht anzutreffende „Wesentlichkeitsprinzip“.

der als parlamentarische Demokratien verfassten Mitgliedstaaten ins Feld führen. Jene Argumente werden an verschiedenen Stellen dieser Arbeit im Detail besprochen.

Erst der Vertrag von Lissabon führte die Begriffe „Gesetzgeber“, „Gesetzgebungsverfahren“ und „Gesetzgebungsakt“ in das Unionsrecht ein. Die Unterscheidung von Sekundär- und Tertiärrechtsetzung geht gleichwohl bereits auf das Recht der EWG zurück.²⁴ Der Grund für die späte Einigung auf die heutigen Begrifflichkeiten liegt in dem langwierigen Widerstand einiger Regierungsvertreter begründet, die ausdrücklich bereits in den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht sowie nachfolgend in den Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam die Befürchtung geäußert hatten, durch die Einführung staatsanaloger Terminologie könne der irreführende Eindruck erweckt werden, die Union verfüge über ein quasi-staatliches parlamentarisches Regierungssystem und über entsprechende Gesetzgebungsbefugnisse.²⁵ Solche Befürchtungen sind ernst zu nehmen. Denn die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der europäischen Rechtsetzung, die in dieser Arbeit behandelt wird, zeigt, dass demokratische Legitimation, Rechtsetzungsintensität und die Frage nach europäischer Staatlichkeit eng miteinander verknüpft sind.

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags infolge der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 wurde der Widerstand der Bevölkerungen daher wenig überraschend auch darauf zurückgeführt, dass die Übertragung einer ursprünglich dem Staat vorbehaltenen Terminologie auf die Union von vielen Bürgern als zu weitgehend empfunden wurde.²⁶ Dies hatte zur Folge, dass die Vertragsgeber das im Verfassungsvertrag enthaltene Vorhaben, in einem Gesetzgebungsverfahren erlassene Verordnungen und Richtlinien als „Gesetze“ und „Rahmengesetze“ zu bezeichnen, aufgaben.²⁷ Die Begriffe „Gesetzgebung“, „Gesetzgebungsverfahren“ und „Gesetzgebungsakt“ fanden aber dennoch Eingang in den Vertrag von Lissabon.

Damit ergibt sich nunmehr die gegenwärtig in den EU-Verträgen enthaltene Begriffssystematik. Sie ist nach dem soeben Gesagten mithin zunächst deshalb problematisch, weil aufgrund der staatsanalogen Begriffe „Gesetzgeber“, „Gesetzgebungsverfahren“ und „Gesetzgebungsakt“ der Eindruck erweckt werden kann, die EU verfüge über ein mit den gesetzgebenden Organen der Mitgliedstaaten vergleichbares Legitimationsniveau, welches ihr erlaube, in umfassenden

²⁴ Vgl. zur Rechtspraxis auf Grundlage von Art. 155 4. Spiegelstrich EWGV die Ausführungen in § 5D.II.1.

²⁵ Siehe § 9B.III.

²⁶ Siehe § 9F.IV.

²⁷ Vgl. Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag / VVE).

Maße *staatsanaloge Gesetzgebung* zu betreiben.²⁸ Im demokratischen Verfassungsstaat ist dem Gesetzgeber der Erlass abstrakt-genereller und allgemeinverbindlicher Rechtsnormen zugewiesen, weil er seine Legitimation zwar nach den Regeln des Verfassungsrechts, aber dennoch weitestgehend unmittelbar aus der Souveränität des Staatsvolks bezieht²⁹ (sogenannte Input-Legitimation³⁰). Durch Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenzen vermag es der Gesetzgeber, gesellschaftliche Prozesse umfassend zu steuern und zu gestalten.³¹ *Gesetzgebung* ist also nach alledem als weitestgehend unbeschränkte politische Gestaltungsmacht³² und somit als stärkster Ausdruck des Willens eines verfassten Gemeinwesens, traditionell des Staates, zu verstehen.³³ Wenngleich die fragliche Terminologie hier im speziellen Unionsrechtskontext verwendet wird, so lässt sie sich nicht gänzlich losgelöst von ihrer Herkunft betrachten.

Stärker noch als auf den Gebrauch staatsanaloger Terminologie sind die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Grenzen der unionalen Regelungsmacht im Falle der Binnenmarkt-Rechtsangleichung auf die unklare Formulie-

²⁸ Vgl. auch *Bila/Gehlen/Groos/Hasenjäger*, Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des deutschen Bundestages, hrsg. von Deutscher Bundestag, Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 2. Aufl. 1998, S. 2: „Als Ergebnis dieses politischen Prozesses bildete sich eine ‚europäische Gesetzgebung durch die Regierung‘ heraus; die nationalen Parlamente wurden weitgehend zu ‚Registrierstellen‘ von EU-Gesetz- und -Konventionsentwürfen. Daß europäische Integration nicht weiterhin wie bisher mit einem Verlust an parlamentarischer Demokratie verbunden ist, hierfür haben sich die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten einzusetzen.“

²⁹ Vgl. allen voran *Locke*, Über die Regierung (The Second Treatise of Government, 1689), 1988, S. 101 ff. („Das Ausmaß der gesetzgebenden Gewalt“).

³⁰ Verkürzt dargestellt ist damit Legitimation im Sinne hinreichender demokratischer Rückbindung gemeint, wohingegen Output-Legitimation die Rechtfertigung politischer Herrschaft aufgrund von Nützlichkeitsabwägungen beschreibt, *Scharpf*, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?, 1999, S. 16 ff. Die in der Prämisse des EWGV enthaltene Trias „Frieden, Freiheit, Wohlstand“ spiegelt den Gedanken der Output-Legitimation wider. Die Arbeit wird erörtern, inwieweit sich beide Legitimationsansätze ergänzen, aber auch widersprechen können.

³¹ Im 19. Jahrhundert wurde das Gesetz noch allen voran als Ausdruck gesellschaftlicher Grundsätze und Wertentscheide angesehen. Mit der Entwicklung der wesentlichen Länder hin zu modernen Industriestaaten gewann es eine weitere Funktion hinzu. Die Politik bediente sich zunehmend Gesetze zur Steuerung und Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse; *Ossenbühl*, Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, 3. Aufl. 2007, Band V, § 100 Rn. 21 f.

³² *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht 1972, S. 197. Der Gesetzgeber hat gleichwohl die von der Verfassung gesetzten Grenzen zu achten, die insbesondere dem Schutz der Freiheitsrechte der Rechtsunterworfenen dienen. Zum besonderen Fall der „Parlamentssouveränität“ in Großbritannien siehe später unter § 9B.II.1; zur schrittweisen Aufweichung des Dogmas von der „absolute(n) Souveränität des Gesetzgebers“ in Frankreich vgl. *Berger*, Anwendungsvorrang und nationale Verfassungsgerichte, 2016, S. 178 ff.

³³ Vgl. *Ossenbühl*, ebenda, § 101 Rn. 1.

Sachregister

- Agentur 450 ff.
- Allzuständigkeit 36, 45, 432, 440, 467, 494, 503
- *siehe auch* Kompetenz
- Anerkennung, gegenseitige 204 ff., 322, 328 ff.
- Angleichung, *siehe* Rechtsangleichung
- Annexkompetenz 66, 447 ff.
- Anreize, *siehe* Public Choice
- Anwendbarkeit, unmittelbare, *siehe* Wirkung, unmittelbare
- Anwendungsvorrang 266 ff., 306 ff., 355 f., 475 f., 485
- *siehe auch* Costa/E.N.E.L. (EuGH Urteil)
- Arbeitnehmerfreizügigkeit 58, 136 ff., 283
- Auslegung
- der Legaldefinition der Richtlinie 221 ff.
 - extensive/teleologisch/dynamische 34, 40 f., 83, 215 f., 320
 - rahmenbeschlusskonforme/richtlinien-analoge 401 ff.
 - Rechtsfortbildung 231, 301
 - richtlinienkonforme 268, 302– 305, 312, 473, 485
 - (subjektiv-)historische 40 f., 83
- Autonomie 12, 17 ff., 55, 115, 118, 123, 163, 164, 269, 273, 412 ff., 501
- Gestaltungsautonomie 48 ff., 349 ff.
 - *siehe auch* Föderalverfassungsrechtliche Lesart; Supranationalität; Van Gend & Loos (EuGH Urteil)
- Bankenunion 455 ff.
- Beschluss (Rechtsform), *siehe* Entscheidung
- Binnenmarkt
- Gemeinsamer Markt, 47 ff., 434
 - Weißbuch über die Verwirklichung des Binnenmarkts 313, 332 ff.
- *siehe auch* Rechtsangleichung – General-klausel
- Bundesstaat, Europäischer 21 ff., 32 f., 53, 55, 102, 163 ff., 216, 219 f., 227, 258, 324, 412, 492 f.
- Bundesstaatliche/bundesstaatsanaloge Gesetzgebung, *siehe* Gesetzgebung
- *siehe auch* Föderalismus
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG), *siehe* jeweilige Entscheidung
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), *siehe* Grundrechte, europäische
- *siehe auch* Recht auf Vergessen I und II (BVerfG Beschlüsse)
- Cassis de Dijon (EuGH Urteil) 321, 328 ff.
- *siehe auch* Dassonville (EuGH Urteil); Maßnahmen gleicher Wirkung
- Costa/E.N.E.L. (EuGH Urteil) 188, 212, 267, 269
- Dassonville (EuGH Urteil) 321, 328
- *siehe auch* Cassis de Dijon (EuGH Urteil); Maßnahmen gleicher Wirkung
- Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) 495 ff.
- Delegation von Hoheitsrechten
- delegationsrechtliche Lesart 12 ff., 18 f., 412, 378 ff., 392 ff., 432, 487 ff., 501
 - delegationsrechtliche Legitimationsmittel 28 f., 97 f., 100, 127, 163, 175 ff., 352 ff., 365 ff., 378 ff.
- Delegierte Rechtsetzung, *siehe* Tertiärrechtsetzung
- Demokratie, *siehe* Legitimation
- Digital Rights Ireland (EuGH Urteil) 479 ff.

- Diskriminierungsverbot 58, 81 ff., 277, 328 f.
- *siehe auch* Liberalisierung; Niederlassungsfreiheit; Warenverkehrsfreiheit
- Dualismus 111 ff., 259 f., 271, 299 ff., 458
- Durchführungsrechtsetzung 7, 64 ff., 176, 351 f., 396, 419
- *siehe auch* Tertiärrechtsetzung
- Effet utile, *siehe* Auslegung, extensive/teleologische/dynamische, Rechtsfortbildung
- Eingriffspolitik 74 ff., 91, 176, 181 f., 317, 322
- Einheitliche Europäische Akte (EEA) 342 ff., 363 ff., 367 ff., 393 f., 408, 449, 487 ff.
- Einstimmigkeitserfordernis 29, 35, 95 ff., 180 ff., 342 ff., 352 ff.
- *siehe auch* Luxemburger Kompromiss; Mehrheitsprinzip; Ministerrat
- Einzelermächtigung, begrenzte 5, 8, 237, 434 f., 440, 454, 462
- Empfehlung der EGKS 106 ff., 118 ff., 153 ff., 227, 242, 248 f.
- Entscheidung (Rechtsform)
- Allgemeine Entscheidung der EGKS 62 ff., 118
 - Staatengerichtete Entscheidung der EWG 125 ff., 146 ff., 156, 278 ff., 306
 - *siehe auch* Franz Grad (EuGH Urteil)
- Erforderlichkeit, *siehe* Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 17 ff., 54 ff., 60 ff., 102 ff., 164
- Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) 28, 52, 164 ff.
- Europäische Union (EU) 3 ff., 368 ff., 369 ff., 398 ff., 433 ff., 435 ff., 501 ff.
- *siehe auch* Maastricht, Vertrag von
- Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 28, 52, 55, 122, 164 ff.
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)
- Aufbaujahre 179 ff.
 - Vertragsreform, *siehe* Einheitliche Europäische Akte
 - Vertragsverhandlungen 28 ff., 48 ff., 127 ff.
 - Vertragsziele 49 ff.
 - *siehe auch* Binnenmarkt – Gemeinsamer Markt; Spaak-Bericht; Traité cadre
- Europäischer Gerichtshof (EuGH), *siehe* jeweilige Entscheidung
- *siehe auch* Auslegung; Rechtsfortbildung
- Europäisches Parlament
- Allgemeine Versammlung der EGKS 25 f., 104
 - Anhörung 97 ff.
 - Direktwahl 32, 317 ff.
 - Haushaltsrecht 184 ff., 317 ff.
 - Parlamentarisierung 162 ff., 179, 189 ff., 208 ff., 216 ff., 363 ff., 371 ff., 415 ff.
 - *siehe auch* Gesetzgebung; Gleichheit der Wahl; Legitimation; Mitentscheidungsverfahren; Spinelli-Entwurf
- Föderalismus
- föderalverfassungsrechtliche Lesart 11 ff., 16 ff., 19, 32 ff., 179 ff., 189 ff., 269, 362 ff., 501 f.
 - Föderalisten 21 ff., 99, 162 ff., 179, 189 f., 210 ff., 230, 414
 - *siehe auch* Bundesstaat, Europäischer Franz Grad (EuGH Urteil) 273 ff.
- Funktionalismus 51, 91 ff., 350, 424, 439 f.
- Fusion
- der Souveränitäten 18 ff., 53 ff., 123, 302, 323
 - Teilfusionierung 28, 30, 102 ff., 127, 142, 155, 177, 181 f., 244, 322
 - Fusionsvertrag 165, 184
- Geltung, unmittelbare 62, 68 f., 111 ff., 125, 138, 146 f., 267, 272 ff.
- Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), *siehe* Eingriffspolitik
- Gemeinschaftsrecht, *siehe* föderalverfassungsrechtliche und delegationsrechtliche Lesart
- Geschichte (Historie) 6, 40 ff., 48, 495
- Gesetz 8, 10, 64, 73, 348
- Gesetzgeber, *siehe* Gesetzgebung

- Gesetzgebung, (bundes)staatsanaloge 7 ff., 26, 34 ff., 45, 76 f., 172 f., 210 f., 348, 371 ff., 387 ff., 415 ff., 435 ff.
- Gestaltung, politische/regulatorische 3, 10, 29, 35 f., 48 ff., 59 ff., 288, 349 ff.
- *siehe auch* Autonomie; föderalverfassungsrechtliche Lesart; Gesetzgebung; Interventionismus
- Gewaltenteilung 28, 153, 97, 499
- Gleichheit der Wahl 174, 318, 385, 388, 431, 493
- Grundfreiheiten, *siehe* Arbeitnehmer-freizügigkeit; Diskriminierungsverbot; Liberalisierung; Niederlassungsfreiheit
- Grundrechte, europäische 467 ff.
- Handelshemmnis 36, 50, 81 ff., 162, 206, 250, 320 f., 438 f.
- *siehe auch* Ordre Public-Vorbehalt
- *siehe auch* Cassis de Dijon (EuGH Urteil)
- Harmonisierung, *siehe* Rechtsangleichung
- *siehe auch* Mindestharmonisierung
- Hohe Behörde, *siehe* Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
- Hoheitsrecht, *siehe* Kompetenz
- Implied Powers 66
- *siehe auch* Annexkompetenz
- Integration
- differenzierte 39, 110 f., 248, 345 ff.
- funktionale, *siehe* Funktionalismus
- negative 50, 56
- *siehe auch* Diskriminierungsverbot; Liberalisierung
- positive 50
- *siehe auch* Eingriffspolitik; Fusion; Gesetzgebung; Gestaltung; Interventionismus; Rechtsangleichung; Rechtsvereinheitlichung
- Institutionalisten 52, 162 ff.
- Intergouvernementalismus 52, 162 ff., 180, 369
- Intervention, wirtschaftliche 50 ff., 75
- *siehe auch* Eingriffspolitik; Fusion
- Interventionsminimum 110
- *siehe auch* Subsidiaritätsprinzip
- Intensivierung/Intensität europäischer Rechtsetzung 179 ff.
- *siehe auch* Rechtsangleichung – Fortentwicklung durch Rechtspraxis; Vollharmonisierung
- Kommission 12, 37, 59 ff., 190 f., 194, 208 f., 213 ff., 322 ff., 345 f.
- *siehe auch* Höhe Behörde der EGKS
- Kompetenz 6, 56, 65 f., 94 f., 183, 324, 360, 379, 383, 420 ff.
- *siehe auch* Annexkompetenz; begrenzte Einzelermächtigung; Intensivierung; Subsidiarität; Verhältnismäßigkeit
- Koordinierung, *siehe* Rechtsangleichung
- Legitimation
- Input-Legitimation (demokratische Rückbindung) 10, 14, 16, 31, 48 ff., 319, 367 ff.
- Legitimationsarchitektur, hybride 38, 91 ff.
- Output-Legitimation 10, 352 ff.
- *siehe auch* delegationsrechtliche und föderalverfassungsrechtliche Lesart
- Liberalisierung 49 ff., 88, 90, 175 f., 319 ff., 331
- Liberalismus, wirtschaftlicher 49 ff., 329
- Lissabon-Urteil (BVerfG) 434
- Lissabon, Vertrag von 433
- Luxemburger Kompromiss 35, 180 ff., 315, 353
- Maastricht-Urteil (BVerfG) 381 ff.
- Maastricht, Vertrag von 368 ff.
- Maßnahmen gleicher Wirkung 86, 319 ff.
- *siehe auch* Cassis de Dijon (EuGH Urteil); Dassonville (EuGH Urteil),
- Mehrheitsprinzip 8, 13 180 ff. 342 ff.
- Mindestharmonisierung 199, 358 ff.
- Ministerrat 32, 54, 67 f., 103 ff., 107, 129 ff., 141 f., 192
- *siehe auch* Einstimmigkeitserfordernis; Luxemburger Kompromiss; Mehrheitsprinzip; Ratsbeschlüsse
- Mitentscheidungsverfahren 38, 45, 371 ff., 416
- *siehe auch* Gesetzgebung, (bundes-)staatsanaloge
- Monismus 111 ff., 271 f., 299, 304

- Montanunion, *siehe* Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
- Niederlassungsfreiheit 82, 139 ff.
 Normenhierarchie 372 ff., 387 ff.
 Normung 252 ff.
- Öffentliches Interesse, *siehe* Ordre Public-Vorbehalt
 Ordre Public-Vorbehalt 84, 140, 283
 Optionales Unionsrecht 463 ff.
- Parlament, *siehe* Europäisches Parlament
 Parlamente, einzelstaatliche, *siehe* delegationsrechtliche Lesart
 Planifikation, *siehe* Interventionismus
 Politik des leeren Stuhls, *siehe* Luxemburger Kompromiss
 Politische Ökonomie, *siehe* Public Choice
 Public Choice 11, 37, 179 ff.
- Rahmenbeschluss 398 ff.
 Rahmengesetz/Rahmengesetzgebung 26 f., 31, 100, 155, 240, 243 ff., 254 ff.
 Rahmenvertrag, *siehe* Traité Cadre
 Rat, *siehe* Ministerrat
 Ratsbeschlüsse 67, 100 ff., 132 ff.
 Ratti (EuGH Urteil) 289 ff.
- Rechtsangleichung
 – Gegenwärtige „Bedeutung“ 7 ff., 435 ff.
 – Generalklausel 84 ff., 91 ff., 128 ff., 200 ff., 342 ff., 420 ff., 437 ff., 463 ff.
 – Fortentwicklung durch Rechtspraxis 194 ff.
 – Fortentwicklung durch Vertragsreform 342 ff.
 – Legitimation und Beschränkung auf Richtlinien 91 ff., 156 ff.
 – Präventive Rechtsangleichung 93, 132, 250, 350 f., 439 ff.
 – Ursprüngliche Bedeutung 26 ff., 77 ff., 161 f.
 – *siehe auch* Mindestharmonisierung; Rechtsvereinheitlichung; Vollharmonisierung
 Rechtsvereinheitlichung 194 ff., 233 ff., 258, 314, 444
- *siehe auch* Vollharmonisierung
 Recht auf Vergessen I und II (Beschlüsse des BVerfG) 475 ff.
 Redaktionsgruppe 67 ff., 100, 124, 141 ff.
 – *siehe auch* EWG – Vertragsverhandlungen; Richtlinie
 Reyners (EuGH Urteil) 82
 – *siehe auch* Niederlassungsfreiheit
 Richtlinie
 – Bedeutung(sverlust) 393 f., 495 ff.
 – Konzeption 141 ff.
 – Legitimationsmechanismus 91 ff., 156 ff.
 – Regelungsintensität 221 ff.
 – Sperrwirkung 305 ff.
 – Unmittelbare Anwendbarkeit/Geltung/Wirkung 106 ff., 259 ff.
 – *siehe auch* EGKS-Empfehlung; Rechtsangleichung; (richtlinienkonforme) Auslegung; Umsetzung, Transformation; Teilfusionierung; Wirkung, unmittelbare
- Schuman-Plan 22
 – *siehe auch* Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
 Spaak-Bericht 50, 77 ff.
 S.p.a. SACE (EuGH Urteil) 280 ff.
 Spinelli-Entwurf 335 ff.
 Spill-Over, *siehe* Funktionalismus
 Supranationalität 12 f., 18, 51, 64, 103 f., 115 ff., 123, 164, 382, 406
 – *siehe auch* Autonomie
 Souveränität, *siehe* Fusion der Souveränitäten; Teilfusionierung
 Staatshaftung 396 f.
 Staatsvolk, *siehe* delegationsrechtliche Lesart
 Strategie (integrationspolitische) 179 ff.
 Subsidiaritätsprinzip 27, 100, 336, 359, 394, 420 f., 430, 491 ff.
- Tabakwerbverbot 94, 440 ff.
 Technokratie 18, 26, 29, 54 f., 164, 190, 217, 367, 417, 433
 – *siehe auch* Autonomie; Kommission
 Tertiärrechtsetzung 7 ff.
 – *siehe auch* Durchführungsrechtsetzung
 Traité Cadre 49, 57, 82, 122, 383
 Traité Loi, *siehe* Verwaltungsunion

- Transformation, *siehe* Dualismus; Umsetzung
- Totalharmonisierung, *siehe* Vollharmonisierung
- Übertragung von Hoheitsrechten, *siehe* Delegation (und Fusion)
- Umsetzung/Umsetzungsspielraum 30 ff., 100 ff., 146 ff., 227 ff., 244 ff., 260 ff., 302 ff., 438, 471 ff.
- *siehe auch* Wirkung, unmittelbare
- Van Duyn (EuGH Urteil) 281 ff.
- *siehe auch* Wirkung, unmittelbare
- Van Gend & Loos (EuGH Urteil) 72, 81 f., 188, 262, 269 ff.
- *siehe auch* Wirkung, unmittelbare
- Verfassung (Begriff) 16 f., 20 f.
- *siehe auch* föderalverfassungsrechtliche Lesart
- Verfassungsvertrag 410 ff.
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 5, 238 ff., 249 f. 317, 349, 417 f., 422, 499, 505
- Verordnung 62, 66 ff., 125 f., 218, 233 f., 266 f., 276, 279, 316 f., 348, 444 ff., 491 ff.
- Versammlung 97 ff.
- *siehe auch* Europäisches Parlament
- Verwaltungsunion 57, 60, 63, 121, 154
- *siehe auch* Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)
- Vollharmonisierung 2 f., 196 ff., 221 ff., 314, 395, 469, 473, 477 f.
- Warenverkehrsfreiheit 50, 81 ff., 192, 319 ff.
- *siehe auch* Dassonville (EuGH Urteil); Cassis de Dijon (EuGH Urteil); Maßnahmen gleicher Wirkung
- Wettbewerb
- Wettbewerbsrecht 59, 63 ff.
- Wettbewerbsverzerrungen 61, 77 ff., 129, 134, 159, 250, 329, 441, 443
- Systemwettbewerb 79, 252, 465
- Wirkung, unmittelbare 81 ff., 111 ff., 259 ff., 266 ff., 398 ff.

Personenregister

- Catalano, Nicola 152 ff.
Couve de Murville, Maurice 184 ff.
- Delors, Jacques 43, 332, 345, 364,
- Ehlermann, Claus-Dieter 43, 320, 350 f.
Erhard, Ludwig 51, 182, 323, 326
Everling, Ulrich 1, 83, 162, 229 f., 238,
261 f.
- Gaudet, Michel 224
Gaulles, Charles de 180 f.
Groeben, Hans von der 67 f., 182, 213 ff.,
233, 314 f.,
- Hallstein, Walter 22, 25 f., 55, 99, 103 ff.,
164, 169 f., 179 ff., 217, 323
- Ipsen, Hans Peter 73, 222 ff., 238 ff., 258,
266 f., 306, 337, 390, 479
- Mansholt, Sicco 17, 54
Martino, Gaetano 171, 185,
- Mégret, Jacques 224 f.
Monnet, Jean 17 ff., 22, 25, 52 ff., 60, 99,
123, 167, 169, 323, 423
- Mosler, Hermann 108
- Ophüls, Carl Friedrich 22, 25, 99, 111,
119 ff., 149, 162, 227, 229, 231, 237,
262 f., 306
- Pescatore, Pierre 48, 224 f., 230 f., 261 f.,
299, 337, 350, 356 f., 360 f., 363, 446
- Schuman, Robert 423
– *siehe auch* Schuman-Plan
- Schwartz, Ivo E. 233 ff., 315, 327
Spaak, Paul-Henri 165
– *siehe auch* Spaak-Bericht
- Spinelli, Altiero 21 f., 33, 43, 99, 164 ff.,
310, 335 ff.
– *siehe auch* Spinelli-Entwurf
- VerLoren van Theemat, Pieter 218
- Wohlfarth, Ernst 126, 151 ff., 159, 227 ff.
- Zuleeg, Manfred 125, 153, 230, 238, 245