

1 Einführung

Trotz ihrer mehr als sechzigjährigen Erfolgsgeschichte der friedlichen Integration europäischer Nationalstaaten befindet sich die Europäische Union (im Folgenden: EU) derzeit in einer schweren Akzeptanzkrise: Zum einen hat mit dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland unlängst – mit Ablauf des 31. Januars 2020 – erstmals ein Mitgliedstaat der EU eben diese europäische Staatengemeinschaft verlassen.¹ Dieser – nahezu euphemistisch – als Brexit² bezeichnete Vorgang ist die Folge eines Referendums, in welchem sich das britisch-nordirische Volk am 23. Juni 2016 mit einer knappen Mehrheit von 51,9 Prozent zu 48,1 Prozent für einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ausgesprochen hat.³ Zum anderen haben die unionsweiten Wahlen zum neunten

¹ Rechtlich vollzog sich der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union nach Maßgabe des Art. 50 EUV. Diese Vorschrift war erst durch den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007 (im Folgenden: Vertrag von Lissabon), ABl. EU C 306 vom 17.12.2007, 1 mit Wirkung zum 1.12.2009 in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen worden. Nachdem das Vereinigte Königreich infolge des am 23.6.2016 durchgeführten Referendums über die Austrittsfrage (s. näher hierzu sogleich im Haupttext) einen Austrittsbeschluss im Sinne des Art. 50 Abs. 1 EUV gefasst hatte, wurde das Austrittsverfahren gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV am 29.3.2017 förmlich eingeleitet durch die schriftliche Mitteilung der britischen Premierministerin Theresa May an den Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk, in welcher sie die Absicht des Vereinigten Königreichs zum Ausdruck brachte, die EU zu verlassen (abgedruckt als Anlage zum Ratsdokument XT 20001/17 vom 29.3.2017). In der Folgezeit handelte die EU, wie von Art. 50 Abs. 2 S. 2 und S. 3 EUV vorgesehen, auf der Grundlage der entsprechenden Leitlinien des Rates (abgedruckt als Anlage zum Ratsdokument EUCO XT 20004/17 vom 29.4.2017) mit dem Vereinigten Königreich ein Austrittsabkommen aus (abgedruckt als Anhang zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft im Namen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, COM(2018) 833 final). Die Ratifizierung dieses Austrittsabkommens seitens der EU konnte schließlich am 30.1.2020 erfolgen, nachdem das Vereinigte Königreich einen Tag zuvor die Ratifizierung des Abkommens nach seinen innerstaatlichen Vorschriften bestätigt hatte. Da zwischenzeitlich – aufgrund der lange Zeit ausstehenden, für die Ratifizierung durch das Vereinigte Königreich jedoch erforderlichen Zustimmung des britischen Parlaments – die von Art. 50 Abs. 3 Hs. 1 EUV für die Aushandlung und den Abschluss des Austrittsabkommens vorgesehene Zweijahresfrist ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Austrittsabsicht am 29.3.2017 zu verstreichen gedroht hatte, hatte der Europäische Rat diese Frist zur Vermeidung eines sog. ungeordneten, d. h. ohne Austrittsabkommen erfolgenden Austritts im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich auf der Grundlage des Art. 50 Abs. 3 Hs. 2 EUV mehrfach verlängert: Am 22.3.2019 zunächst bis zum 12.4.2019 (s. Art. 1 des Beschlusses (EU) 2019/476 des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, vom 22. März 2019 zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, ABl. EU L 80 I vom 22.3.2019, 1), am 11.4.2019 sodann bis zum 31.10.2019 (s. Art. 1 des Beschlusses (EU) 2019/584 des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, vom 11. April 2019 zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, ABl. EU L 101 vom 11.4.2019, 1) und am 29.10.2019 schließlich bis zum 31.1.2020 (s. Art. 1 des Beschlusses (EU) 2019/1810 des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, vom 29. Oktober 2019 zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, ABl. EU L 278 I vom 30.10.2019, 1).

² Der das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU bezeichnende Neologismus „Brexit“ setzt sich zusammen aus den englischen Begriffen „Britain“ (Britannien, Kurzform für Großbritannien) und „exit“ (Ausgang).

³ Von den 46.500.001 bei dem Referendum Abstimmungsberechtigten stimmten 16.141.241 (48,1 Prozent) für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU, 17.410.742 (51,9 Prozent) für dessen EU-Austritt, 25.359 Stimmzettel waren ungültig. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 72,2 Prozent der Abstimmungsberechtigten, s. hierzu und zu detaillierteren Abstimmungsergebnissen die Homepage der Electoral Commission unter <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (zuletzt abgerufen am 26.5.2021).

Europäischen Parlament vom 23. bis 26. Mai 2019 in einer Vielzahl der EU-Mitgliedstaaten unionskritischen bzw. unionsfeindlichen Parteien des nationalkonservativen und rechtspopulistischen Spektrums beträchtliche Stimmenzuwächse beschert. In einigen besonders bevölkerungsreichen und somit viele EU-Parlamentsmitglieder stellenden Mitgliedstaaten wie Frankreich⁴, Italien⁵, dem Vereinigten Königreich⁶ oder Polen⁷ haben die unionskritischen bzw. unionsfeindlichen Parteien sogar Wahlsiege errungen. Von den 751 Abgeordneten des zwischenzeitlich konstituierten neunten Europäischen Parlaments⁸ weisen daher mindestens 171 Abgeordnete⁹ eine unionskritische oder die EU sogar gänzlich ablehnende Haltung auf. Diese Zahl entspricht 22,8 Prozent und damit einem knappen Viertel aller EU-Parlamentarierinnen und -Parlamentarier.¹⁰

Eine entscheidende Ursache dieser für die Existenz der EU in ihrer bis dato herausgebildeten Struktur nicht ungefährlichen Akzeptanzkrise dürfte darin zu sehen sein, dass eine nicht geringe Zahl von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus unterschiedlichen Gründen mit der Arbeit der EU unzufrieden ist. Die unionsvertraglich erfolgte Übertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsrechte auf die EU wird infolgedessen wohl vielfach nur noch als nationalstaatlicher Souveränitätsverlust empfunden, der durch ein Weniger an unionaler Supranationalität rückgängig gemacht werden soll. Genau diese Forderung verhalf nämlich den unionskritischen bzw. unionsfeindlichen Parteien sowohl bei dem Referendum über den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs im Jahr 2016 als auch bei den Europawahlen des Jahres 2019 zu ihren eingangs beschriebenen, die aktuelle Akzeptanzkrise der EU in unmissverständlicher Weise offenbarenden Erfolgen. So führten die Brexiteers, die Befürworterinnen und Befürworter des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU,

⁴ Der Stimmenanteil der siegreichen rechtspopulistischen Partei Rassemblement National (RN) unter Führung von Marine Le Pen betrug 23,3 Prozent, vgl. Endt/Hosse/Keller/Söhl/Unterhitzberger, SZ vom 28.5.2019, 10 (10 f.).

⁵ Der Stimmenanteil der siegreichen rechtspopulistischen Partei Lega Nord (LN) unter Führung von Matteo Salvini betrug 34,3 Prozent, vgl. ebd.

⁶ Der Stimmenanteil der siegreichen nationalkonservativen Brexit Party unter Führung von Nigel Farage betrug 31,7 Prozent, vgl. ebd.

⁷ Der Stimmenanteil der siegreichen nationalkonservativen Partei Prawo i Sprawiedliwość (PiS) unter Führung von Jarosław Kaczyński betrug 45,4 Prozent, vgl. ebd.

⁸ S. Art. 14 Abs. 2 S. 1 EUV.

⁹ Es sind dies zusammengerechnet die der nationalkonservativen Fraktion EKR (Europäische Konservative und Reformer, 59 Abgeordnete) sowie den rechtspopulistischen Fraktionen EFDD (Europa der Freiheit und der direkten Demokratie, 54 Abgeordnete) und ENF (Europa der Nationen und der Freiheit, 58 Abgeordnete) angehörigen Abgeordneten, hinzu kommen die unionskritischen bzw. unionsfeindlichen Abgeordneten unter den 38 Übrigen ohne Fraktionszugehörigkeit, vgl. Endt/Hosse/Keller/Söhl/Unterhitzberger, SZ vom 28.5.2019, 10 (10 f.).

¹⁰ S. im Detail zum Gesamtergebnis der Wahlen zum neunten Europäischen Parlament sowie zu den diesbezüglichen Einzelergebnissen in den 28 EU-Mitgliedstaaten ebd.

ihre Kampagne im Vorfeld des nationalen Referendums über die Austrittsfrage unter dem Slogan „Taking back control“ („Kontrolle zurückerlangen“).¹¹ Noch weitaus polemischerer, aber inhaltlich entsprechender Parolen bediente sich der Europawahlkampf 2019 der nationalkonservativen und rechtspopulistischen Parteien. Beispielsweise titelte die hierzulande angetretene rechtspopulistische, in Teilen sogar rechtsextreme Partei Alternative für Deutschland auf einigen ihrer Wahlplakate: „Geht's noch, Brüssel?“.¹²

Zur Vermeidung der Ausweitung ihrer aktuellen Akzeptanzkrise, geschweige denn des Austritts eines weiteren Mitgliedstaats, wird die EU dem hiernach aktuell bei nicht wenigen Unionsbürgerinnen und -bürgern anzutreffenden Wunsch nach einem stärkeren Mitspracherecht der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der in Art. 3 EUV übergreifend beschriebenen und in den unionsvertraglichen Kompetenztiteln¹³ näher ausgeführten Unionsziele auch jenseits der Mitwirkungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten an den diesbezüglichen unionsinternen Entscheidungsprozessen in gewissem Umfang Rechnung tragen müssen. Hierfür bedarf es jedoch keiner grundlegenden Revision der Gründungsverträge, vielmehr verfügt die EU bereits de lege lata über insbesondere ein geeignetes Instrument, welches sie im Sinne einer Stärkung der mitgliedstaatlichen Einflussmöglichkeiten bei der Verwirklichung ihrer Zielsetzungen verstärkt zum Einsatz bringen kann. Es handelt sich dabei um die Handlungs- und Rechtsaktsform der Richtlinie, welche der Union – neben anderen Handlungs- und Rechtsaktsformen – für die Schaffung sekundären Unionsrechts zur Verfügung steht. Denn diese ist nach der Definitionsnorm des Art. 288 Abs. 3 AEUV dadurch gekennzeichnet, dass sie den von ihr adressierten Mitgliedstaaten lediglich ein konkretes (unionales Integrations-)Ziel verbindlich vorgibt (in jüngerer Zeit beispielsweise die Vorgaben zur Reform des Urheberrechts im digitalen Binnenmarkt¹⁴), den innerstaatlichen Stellen der Mitgliedstaaten dabei jedoch die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung dieses Ziels überlässt. Die richtlinienförmige Sekundärrechtsetzung zeichnet sich folglich nicht nur durch eine Aufteilung des

¹¹ Vgl. Al-Serori u. a., SZ vom 9.4.2019, 18 (18 unter dem Überschriftenstichwort Brexit).

¹² S. hierzu etwa das Interview mit dem Politikberater Johannes Hillje über die Analyse der Wahlplakate im deutschen Europawahlkampf, Fiedler, Tagesspiegel online vom 1.5.2019.

¹³ Zu nennen sind hier insbesondere Titel V des EUV (Art. 21-46 EUV) betreffend allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der Dritte Teil des AEUV (Art. 26-197 AEUV) über die internen Politiken und Maßnahmen der Union sowie der Fünfte Teil des AEUV (Art. 205-222 AEUV), welcher das auswärtige Handeln der Union zum Gegenstand hat.

¹⁴ S. hierzu die Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, ABl. EU L 130 vom 17.5.2019, 92, berichtigt durch ABl. EU L 259 vom 10.10.2019, 86.

Rechtsetzungsvorgangs zwischen der EU und den von einer Richtlinie adressierten Mitgliedstaaten aus, letztere müssen in Gestalt der Form- und Mittelwahl vielmehr stets auch über einen bestimmten Entscheidungsspielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung des unionsseitig verbindlich fixierten Richtlinienziels und damit über ein akzeptanzförderndes Mitspracherecht bei der konkreten Verwirklichung der unionalen Integrationsbemühungen auf nationaler Ebene verfügen.

Als besonders akzeptanzfördernd erweisen sich in diesem Zusammenhang naturgemäß solche Richtlinien, deren verbindliches Ziel – wenn auch auf Kosten des hierdurch erzielbaren unionsweiten Integrationsgrades – nur so weit ausdifferenziert ist, dass den Mitgliedstaaten mit Blick auf seine Verwirklichung ein Entscheidungsspielraum in Form des Ausgestaltungsermessens zusteht. Dies bedeutet, dass den Mitgliedstaaten nicht nur die Wahl der Art des innerstaatlichen Umsetzungsakts (zum Beispiel ein Parlamentsgesetz oder eine exekutive Verordnung), sondern auch eine den Inhalt des innerstaatlichen Umsetzungsakts betreffende und damit sachbezogene Möglichkeit zur Ausgestaltung des richtlinienzielförmig verbindlich vorgegebenen Integrationsrahmens verbleibt. Denn gerade durch die sachbezogene Ausgestaltungsbefugnis können die Mitgliedstaaten nationalen Besonderheiten – etwa solchen politischer, sozialer, ökonomischer oder juristischer Art – Rechnung tragen und auf diese Weise dem jeweiligen konkreten unionalen Integrationsziel und damit auch der EU selbst zu mehr innerstaatlicher Akzeptanz verhelfen, als wenn dieses über die Köpfe der Unionsbürgerinnen und -bürger hinweg – beispielsweise im Wege einer unmittelbar geltenden Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV oder mittels einer inhaltlich stark ausdifferenzierten, nur noch die Wahl des innerstaatlichen Umsetzungsakts gestattenden Richtlinie – in den EU-Mitgliedstaaten implementiert würde.

Ungeachtet dessen hat der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: EuGH¹⁵) das mitgliedstaatliche Ausgestaltungsermessen bei der Richtlinienumsetzung in der Vergangenheit wiederholtermaßen und in unterschiedlicher Weise begrenzt. Er hat damit nicht nur zur Entstehung der derzeitigen Akzeptanzkrise der EU beigetragen, seine das Ausgestaltungsermessen limitierende Rechtsprechung erschwert vielmehr auch deren Überwindung und bedarf daher dringend einer eingehenden Analyse im Hinblick auf ihre

¹⁵ Hierbei wird nicht verkannt, dass das Rechtsprechungsorgan der EU seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 Gerichtshof der Europäischen Union heißt (s. Art. 19 EUV) und daher eigentlich „GhEU“ abgekürzt werden müsste. Dies nicht zuletzt zur Vermeidung von Verwechslungen, da der Gerichtshof der Europäischen Union nunmehr nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV den früher eigenständigen, mit „EuGH“ abgekürzten Gerichtshof als Teilorgan Gerichtshof (neben den weiteren Teilorganen des Gerichts und der Fachgerichte) umfasst. Da das nationale juristische Schrifttum zur Kennzeichnung des Gerichtshofs der Europäischen Union jedoch praktisch einhellig die Abkürzung „EuGH“ (weiter-)nutzt, wird diese auch hier verwendet.

Unionsrechtskonformität, vor allem unter dem Gesichtspunkt ihrer Vereinbarkeit mit der Richtliniendefinitionsnorm des Art. 288 Abs. 3 AEUV sowie mit der die Kompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten voneinander abgrenzenden Regelung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV, dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Dies zu leisten, ist das Ziel der vorliegenden Arbeit. Ihr Forschungsgegenstand lautet dementsprechend wie folgt: Das mitgliedstaatliche Ausgestaltungsermessen bei der Umsetzung von Richtlinien im Sinne des Art. 288 Abs. 3 AEUV und seine Begrenzung durch den EuGH.

Dieser Forschungsgegenstand impliziert unmittelbar vier Forschungsleitfragen, denen im Verlauf der Untersuchung nachgegangen wird:

1. Was ist unter dem Begriff des mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsermessens bei der Umsetzung von Richtlinien im Sinne des Art. 288 Abs. 3 AEUV (genau¹⁶) zu verstehen?
2. Wie erfolgt die Begrenzung des mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsermessens bei der Richtlinienumsetzung durch den EuGH?
3. Ist die Begrenzungsrechtsprechung des EuGH in Bezug auf das mitgliedstaatliche Ausgestaltungsermessen bei der Richtlinienumsetzung mit dem Unionsrecht vereinbar?
4. Welche Vorschläge können gegebenenfalls für eine unionsrechtskonforme Korrektur der Begrenzungsrechtsprechung des EuGH in Bezug auf das mitgliedstaatliche Ausgestaltungsermessen bei der Richtlinienumsetzung gemacht werden?

Eine anderweitige Befassung mit dem zuvor umrissenen Forschungsgegenstand als Ganzem oder mit einzelnen sich aus diesem ergebenden Forschungsleitfragen ist bislang – soweit ersichtlich – noch nicht erfolgt.

¹⁶ Andeutungsweise wurde der Begriff des mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsermessens bei der Umsetzung von Richtlinien im Sinne des Art. 288 Abs. 3 AEUV bereits im Rahmen der vorstehenden Darstellung des Forschungsgegenstands erklärt.