

Umsetzung des EU-Rechts durch den nationalen Gesetzgeber, Anwendung des EU-Rechts durch deutsche Behörden und Gerichte - auch eine Frage der juristischen Methodenlehre

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

Darmstädter Juristische Gesellschaft e. V.
13. März 2019

Wieso ist die Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts gerade durch nationale Stellen auch eine Frage der juristischen Methodenlehre?

Art. 4 Abs. 3 EUV

Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

Mitgliedstaaten = Gesetzgeber, Gerichte, Verwaltung

Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art = Rechtsetzung, Zuweisung von Haushaltsmitteln, Verwaltungsvorschriften, Gerichtsentscheidungen, Verwaltungsakte

Verpflichtungen aus Handlungen der Organe der Union = Sekundärrecht, Entscheidungen des EuGH, Beschlüsse der Kommission ...

Ergreifen zur Erfüllung = Verwirklichung des Unionsrechts

Drei Stufen der „Verwirklichungsverpflichtung“ aus Art. 4 Abs. 3 EUV

Umsetzung i. e. S. (Transposition)	Durchführung (Implementation)	Durchsetzung (Enforcement)
<p>Überführung des Normprogramms nicht unmittelbar anwendbarer EU-Rechtsakte (insbes. Rechtsangleichungs-Richtlinien) in das nationale Recht in einer Weise, dass die hiermit verfolgten Ziele (<i>effets</i>) praktisch wirksam (<i>utile</i>) werden</p>	<p>Erlass von Ausführungsvorschriften für unmittelbar anwendbares EU-Recht (Verordnungen) und nationale (Richtlinien-) Umsetzungsgesetze</p> <p>Beseitigung von Normwidersprüchen</p> <p>Anwendung von EU-Recht und Umsetzungsgesetzen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren</p>	<p>Hinreichende Ausstattung von Behörden/Gerichten</p> <p>Effektive Aufsicht und Kontrollen und Durchsetzung von Rechtspflichten Privater</p> <p>Effektive Fehlerfolgenbeseitigung/strafrechtliche Sanktionen</p> <p>Keine „Diskriminierung“ des EU-Rechts im praktischen Vollzug</p>
<p><u>Zuständige Stellen:</u></p> <p>Nationaler Gesetzgeber</p> <p>Gerichte und Verwaltung (nur) bei notwendiger Nachbesserung durch unionskonforme Auslegung</p>	<p><u>Zuständige Stellen:</u></p> <p>Nationaler Gesetzgeber</p> <p>Nationale Gerichte</p> <p>Nationale Verwaltungen</p>	<p><u>Zuständige Stellen:</u></p> <p>Nationaler (Haushalts-) Gesetzgeber</p> <p>Nationale Gerichte</p> <p>Nationale Verwaltungen</p>

Voraussetzung korrekter nationaler Verwirklichung von Unionsrecht

Voraussetzung korrekter nationaler

- Umsetzung i. e. S. (Transposition):
- Durchführung (Implementation):
- Durchsetzung (Enforcement)

von Unionsrecht

Korrektes Verständnis unionsrechtlicher Vorgaben

Korrektes Verständnis unionsrechtlicher Vorgaben



Unionsweit einheitliches Verständnis unionsrechtlicher Vorgaben / **keine „nationalen Unionsrechte“**

Folgen fehlerhaften Verständnisses unionsrechtlicher Vorgaben für die Mitgliedstaaten

Folgen der *Unterschätzung* von Verwirklichungspflichten durch Mitgliedstaaten

Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) mit ggf. harschen finanziellen Sanktionen (Art. 260 AEUV)

Sekundärrechtliche „Aufsichtsinstrumente“ der EU-Kommission, ggf. mit finanziellen Folgen (**Anlastungen/Finanzkorrekturen/Haftung für unterlassene Mittelerhebung**)

„**Private Enforcement**“ von EU-Recht vor nationalen Gerichten / Staatshaftungsansprüche

Teilweise erheblicher „Korrekturaufwand“ wegen notwendiger „Nachbesserungen“

Folgen der *Überschätzung* von Verwirklichungspflichten durch Mitgliedstaaten

Verkennung politischer Spielräume durch **unbewusstes „Gold Plating“**

Überflüssige Zurückdrängung bewährter nationaler Regelungen

Überflüssige Belastung des nationalen Haushalts und Erhöhung von Bürokratieaufwand durch weder unionsrechtlich geforderte noch von nationaler Politik gewollte nationale Maßnahmen

Steigerung der „EU-Verdrossenheit“ durch „**Fake Union Law**“

Politisch und praktisch schwere „Zurückfahrbarkeit“ übererfüllender Verwirklichungsmaßnahmen

(Geringe) Möglichkeiten der Vergewisserung des korrekten Verständnisses von Unionsrecht

Vor konkreten Verwirklichungsmaßnahmen (auf allen Stufen):

- Antrag auf Auskunft bei EU-Kommission (i.d.R. aber keine „Selbstbindung der Kommission im Unrecht“)
- Kenntnisnahme von (bereits erlassenen) Mitteilungen, Empfehlungen und sonstigem „EU-Soft-Law“ (i.d.R. aber keine „Richtigkeitsgewähr“, nicht immer vorhanden, selten vollständig)

Nach konkreten Verwirklichungsmaßnahmen (auf allen Stufen):

- Nur für Gerichte: Vorlage zum EuGH nach Art. 267 Abs. 1 AEUV

(Geringe) Möglichkeiten der Vergewisserung des korrekten Verständnisses von Unionsrecht

Mehrsprachigkeit des Unionsrechts als besonderes Problem:

- Sprachliche Unmöglichkeit klarer Begriffsbildung durch Mehrsprachigkeit
- Forderung nach Reduzierung der verbindlichen Amtssprachen unrealistisch
- Europarechtswissenschaft findet ohnehin in allen Amtssprachen statt (nicht nur auf Englisch, sondern insbesondere auch auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Spanisch)
- Probleme werden teilweise reduziert durch
 - Kreation von „Eurospeak“
 - Legaldefinitionen im Sekundärrecht
 - zunehmende Systematisierung des sekundären Unionsrechts

(Geringe) Möglichkeiten der Vergewisserung des korrekten Verständnisses von Unionsrecht

Unabhängig vom Mehrsprachigkeitsproblem:

- EuGH und Kommission können sich (schon aus Kapazitätsgründen) nur punktuell zu einzelnen Fragen der Auslegung des EU-Rechts äußern
- Anerkennung der „klassischen“ Interpretationsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung) durch EuGH stellt einheitliches Verständnis des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten *nicht* sicher
- Weiterbildungsinitiativen der EU (Art. 81 Abs. 2 lit. h), Art. 82 Abs. 1 lit. c), 197 AEUV) sind i.d.R. auf Grundfragen bzw. einzelne Politikbereiche beschränkt

(Geringe) Möglichkeiten der Vergewisserung des korrekten Verständnisses von Unionsrecht

Unabhängig vom Mehrsprachigkeitsproblem:

- Bisher nur langsamer Aufbau einer einheitlichen „Unionsrechtswissenschaft“ – Befassung vornehmlich mit Grundfragen und Rechtsprechungsanalysen, nicht mit einzelnen Sekundärrechtsakten
- Vermittlung unionsrechtlicher Kenntnisse erfolgt im Rahmen der nationalen Juristenaus- und -weiterbildung, so dass Unionsrecht immer in den nationalen Verständniskontext eingebunden ist
- **Es fehlen unionsweit einheitliche Rechtsanwendungsroutinen für den täglichen Umgang mit dem Unionsrecht durch nationale Gerichte und Behörden**

Unterschiedliche Methodenkulturen in den Mitgliedstaaten

Unterschiedliche Routinen in den Mitgliedstaaten, wie Gesetzestexte, Gerichtsentscheidungen und rechtswissenschaftliche Texte zu lesen, zu verstehen, zu deuten und zu schreiben sind

- führen zu unterschiedlichen Methodenkulturen in den Mitgliedstaaten
- sind auch Folge unterschiedlicher Modelle der Juristenausbildung in der EU mit Folge unterschiedlicher „Praxisrelevanz“ der Rechtswissenschaft
- werden oft als „implizites Wissen“ der täglichen Rechtsarbeit zu Grunde gelegt, für selbstverständlich und universell anwendbar gehalten
- **sind letztlich Ergebnis und Ausdruck unterschiedlicher Vorstellungen von der Intensität der Bindungswirkung des Gesetzes für die Gerichte und die Verwaltung**
- sollen im Folgenden (primär) anhand der Frage der „Intensität“ der Gesetzesbindung der Verwaltung dargestellt werden

Gesetzesbindung der Verwaltung als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts

Anerkennung als

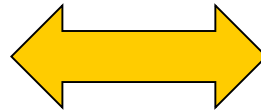
- **principe de légalité**“ (*Azoulai*, in: Auby/Dutheil de la Rochère [Hrsg.], *Traité de droit administratif européen*, 2. Aufl. 2014, S. 543 ff.)
- **„principle of legality“** (*Hofmann/Rowe/Türk*, *Administrative Law and Policy of the European Union*, 2011, S. 151 ff.)
- **„Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“** (*Terhechte*, in: Terhechte, *Verwaltungsrecht der EU*, 2011, § 7 Rn. 25)

als allgemeiner Rechtsgrundsatz des EU-Rechts.

Gesetzesbindung der Verwaltung und Intensität gerichtlicher Kontrolle

Intensität der gerichtlichen
Kontrolle

Verhältnis zwischen
Exekutive und Judikative



Intensität der Rechtsbindung
der Verwaltung

Verhältnis zwischen
Exekutive und Legislative

Intensität der Gesetzesbindung (der Verwaltung) in Deutschland

Ideal der **einzig richtigen**, sich aus dem Gesetz ergebenden **Entscheidung** (besser: Ideal einer einzig richtigen Antwort auf eine konkrete Rechtsfrage) setzt voraus

- Annahme, dass das geltende Recht auf jede Rechtsfrage eine konkrete Antwort gibt, die „gefunden“ werden muss (Verbot der Rechtsverweigerung/ Annahme der „Vollständigkeit der Rechtsordnung“)
- Existenz eines Konsenses darüber, wie diese Antwort „methodengerecht“, d.h. juristisch korrekt zu finden ist (sog. „juristische Methode“ als „Argumentationskodex“)
- Pflicht zur „methodisch-korrekten“ Begründung der getroffenen Entscheidung zur Sicherung der Überprüfbarkeit der „Richtigkeit“ der gefundenen Antwort
- Annahme, dass der Gesetzgeber grundsätzlich jedes Wort einer Norm bewusst gewählt hat, um präzise zu bestimmen, welche Lebenssachverhalte ihr unterfallen sollen

Intensität der Gesetzesbindung (der Verwaltung) in Deutschland

Ideal der **einzig richtigen**, sich aus dem Gesetz ergebenden **Entscheidung** (besser: Ideal einer einzig richtigen Antwort auf eine konkrete Rechtsfrage)

- sichert Einheitlichkeit der Rechtsanwendung im Bundes- bzw. Landesgebiet, da am Ende ggf. die obersten Gerichte über die richtige Begriffsbestimmung (letztverbindlich) entscheiden – und dient damit auch der Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit behördlicher und gerichtlicher Entscheidungen)
- ermöglicht dem Gesetzgeber, bestimmte Begriffe als „Kurzform“ zur Umschreibung komplexer Sachverhalte gezielt einzusetzen
- ist dem Rechtsanwender weniger objektiv *vorgegeben* als subjektiv als „Leitidee der Richtigkeit“ (**regulative Idee**) aufgegeben
- ist natürlich nicht unbestritten – liegt aber der täglichen Rechtsarbeit in Deutschland als selbstverständlich zu Grunde

Intensität der Gesetzesbindung (der Verwaltung) in Deutschland

Deutsche Konzeption des Vorbehalts des Gesetzes: „Keine Grundrechtseingriffe **ohne** Gesetz“ – Grundrechtseingriffe der Verwaltung sind nur auf Grund oder auf Grundlage formell gesetzlicher Grundlagen zulässig.

Vorbehalt des Gesetzes

- impliziert Trennung von Aufgaben- und Befugnisnormen
- fordert i.d.R. sog. **konditionale Rechtsetzung** nach dem „Wenn-Dann-Schema“ (klare Unterscheidung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge) – „Ob“ und „Wie“ der Maßnahme ergibt sich letztlich aus dem Gesetz
- verlangt Normenbestimmtheit, steht Verwendung von „**unbestimmten Rechtsbegriffen**“ auf der Tatbestandsseite aber nicht entgegen, ihre Anwendung wird jedoch vollumfänglich gerichtlich kontrolliert
- steht Ermessensermächtigungen auf der Rechtsfolgenseite nicht entgegen, soweit die Grundsätze des § 40 VwVfG beachtet werden

Kein strikter „Vorbehalt des Gesetzes“ in anderen Mitgliedstaaten

- Keine strikte Trennung zwischen Gesetzesvorrang und Vorbehalt des Gesetzes
- Rechtsnormen (z. B. in Frankreich oder England) folgen eher dem Modell „**finaler Rechtsetzung**“: Der Verwaltung wird ein Abwägungs- und Gestaltungsspielraum zur Bewältigung bestimmter rechtlich vorgegebener Ziele zugewiesen (so dass letztlich die Verwaltung über das „Ob“ und das „Wie“ der Zielerreichung entscheidet)
- Impliziert auch: Keine strikte Trennung von Tatbestand und Rechtsfolge (von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensermächtigungen)
- Trennung zwischen Aufgaben- und Befugnisnormen nicht selbstverständlich
- Keine Harmonisierung der Konzeption des Vorbehalts des Gesetzes durch EMRK oder Art. 52 GRCh: Grundrechtseingriffe müssen hiernach zwar „gesetzlich vorgesehen sein“ aber keine genauen Vorgaben hinsichtlich der „Intensität“ der Konkretisierung

Intensität der Gesetzesbindung (der Verwaltung) in Frankreich

- Fehlen der „Subsumtionsidee“ – und damit der Trennung von Tatbestand und Rechtsfolge
- Vielleicht auch Folge des Systems der „Klagegründe“ (moyens), die im Ansatz dem Grundsatz „iura novit curia“ (so wie er in Deutschland verstanden wird) widerspricht
- Acte-Clair-Doctrine“
- Prinzip des Art. 5 Code Civil:

„Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.“

- Im Vergleich zu Deutschland nur eingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle. Gibt es das deutsche **Konzept der „gebundenen Verwaltung“** in Frankreich?

Besonderheiten des schwedischen/dänischen Verständnisses der Gesetzesbindung (der Verwaltung)

Wenig Erfahrungen mit verfassungskonformer Auslegung aus Respekt vor demokratischem Gesetzgeber

Wenig Problembewusstsein in Bezug auf Vorrang des Unionsrechts und unionsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts

Zeitweise extrem geringe Anzahl von Richtervorlagen nach Art. 267 AEUV

Intensität der Gesetzesbindung (der Verwaltung) in England

Annahme eines grundsätzlichen "Vertretbarkeitsspielraums" bezüglich der behördlichen Rechtsanwendung durch „Ultra-Vires-Doktrin“?

Schwere Zugänglichkeit der Rechtskonzepte des englisch-walisischen (Verwaltungs-)Rechtssystems für „Kontinentaleuropäer“

Starke Betonung der „akteursbezogenen“ Sichtweise auf das Recht unter Hervorhebung von Richterpersönlichkeiten – macht sich auch im Urteilsstil englischer Gerichte bemerkbar

Intensität der Gesetzesbindung (der Verwaltung) nach in der Rechtsprechung des EuGH

"Vertretbarkeitsspielräume", z. B.

- bei der Beurteilung "komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte" durch die **Kommission**: [EuGH, Rs. 55/75, Rn. 8 - Balkan Import-Export GmbH](#)
- bei der Beurteilung naturwissenschaftlich-technischer Fragen ([EuGH, Rs. C-120/97, Rn. 27 ff. - Upjohn](#)) oder „komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte“, z. B. Regulierungsentscheidungen ([EuGH, Rs. C-55/06 Rn. 160 ff. - Arcor](#)) durch **mitgliedstaatliche Behörden**

Aber: Mitgliedstaatlichen Gerichten wird eine Rücknahme der materiellen Kontrolldichte i.d.R. nicht vorgeschrieben

- **Oft keine inhaltliche Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, sondern nur sehr abstrakte Prüfung der „Vertretbarkeit“ der behördlichen Entscheidung**
- Statt dessen Forderung nach strenger Kontrolle der Einhaltung des Verfahrensrechts in Fällen, in denen der Verwaltung ein materieller Entscheidungsspielraum zusteht ([EuGH, Rs. C-269/90, Rn. 13 f. - TU München](#); [EuGH, Rs. C-405/07 P, Rn. 55](#))

Gewährleistung einer unionsweit einheitlichen Auslegung des Unionsrechts?

- „Gesetzesbindung wird in einem strengen Sinne nur gelingen, wenn Methodenbindung gelingt“
(*Hassemer, ZRP 2007, 213, 216*).“
- Gleiches Verständnis, gleiche Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten ist Forderung der Gleichheit der Unionsbürger
- Gleiches Verständnis, gleiche Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten ist auch Notwendigkeit gleicher Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten (und ihrer Wirtschafts- und Sozialsysteme)

(Wie) Lässt sich eine einheitliche Auslegung des Unionsrechts gewährleisten?

Nationale Routinen des Gesetzesverständnisses, der Gesetzesanwendung und das nationale Verständnis der „Intensität der Gesetzesbindung“ lassen sich nicht einfach ändern.

Dies gilt insbesondere, wenn

- nicht klar ist, in welche Richtung eine Änderung wünschenswert sein könnte, da sich noch keine gemeineuropäischen Routinen für die Anwendung des Unionsrechts entwickelt haben.
- der Änderungsanlass in keinem Verhältnis zum Änderungsaufwand insbesondere bei der täglichen „Rechtsarbeit“ steht („echte“ unionsrechtliche Fragestellungen lassen sich nach wie vor noch recht gut von rein nationalen Rechtsproblemen abschichten).
- sich viele als „Großkonflikte“ zwischen unionalen und nationalen „Regelungsdesigns“ geschilderte Probleme bei näherer Betrachtung als Probleme der spezifischen Umsetzung einzelner EU-Richtlinien oder EU-Verordnungen ins nationale Recht auf Grund unzureichender „Einpassung“ in den nationalen Regelungskontext erweisen.

(Wie) Lässt sich eine einheitliche Auslegung des Unionsrechts gewährleisten?

„Problembewusstsein steigern“ als realistische „zweitbeste“ Lösung durch

- Analyse spektakulär gescheiterter Versuche des Unionsrechts im eigenen Mitgliedstaat
- Identifizierung typischer Fehlerquellen bei der Umsetzung des Unionsrechts („worst practices“) im eigenen Mitgliedstaat
- Analyse der Umsetzung von EU-Rechtsakten in anderen Mitgliedstaaten und Vergleich der dort aufgetretenen Probleme mit den Problemen, die bei der Umsetzung im eigenen Mitgliedstaat aufgetreten sind (auch unter Heranziehung einschlägiger „Problemlberichte“ der Kommission)
- Lernen aus Fehlern!

Bedeutung für die Umsetzung des Unionsrechts durch Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte in Deutschland

„Beliebte“ Fehler bei der Auslegung und Anwendung des EU-Rechts

- Annahme, dass EU-Rechtsakte i.d.R. wie deutsche Gesetze zu verstehen sind – als konditionale, in Tatbestand und Rechtsfolge zu zergliedernde Normen, bei denen jedem Wort eine spezifische Funktion zukommt
- **Hiermit verbunden:** Verständnis eines final konzipierten Rechtssatzes (Vorgabe von Ziel und Mitteln zur Zielerreichung) als konditional formulierter Rechtssatz (Verständnis als abschließend formulierte „Wenn-Dann-Norm“)
- **Hiermit verbunden:** Unterschätzung der Möglichkeit, dass der EU-Gesetzgeber den zur Umsetzung des Unionsrechts zuständigen nationalen Stellen (Gesetzgeber, Behörden, Gerichte) implizit einen Entscheidungsspielraum auch dann gewähren kann, wenn dies im Wortlaut des anzuwendenden EU-Rechts bei „deutscher Lesart“ nicht zum Ausdruck kommt?
- **Hiermit verbunden:** Reduzierung der Verwirklichungsverpflichtungen aus Art. 4 Abs. 3 EUV auf „buchstabengetreue“ Umsetzung (auf der ersten Stufe) und selbstzweckhaftes Verständnis der unionsrechtlichen Forderung der „praktischen Wirksamkeit“ unionsrechtlicher Vorgaben im innerstaatlichen Recht

Bedeutung für die Umsetzung des Unionsrechts durch Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte in Deutschland

„Beliebte“ Fehler durch Unterschätzung der Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtssysteme, auf die das Unionsrecht stößt

- Annahme, dass sich eine bestimmte unionsrechtliche Regelung in allen Mitgliedstaaten gleich auswirkt und ähnlichen Änderungsbedarf auslöst
- Unterlassen der Untersuchung, ob bestimmte Fragen, die in Deutschland zur Umsetzung einer unionsrechtlichen Regelung gestellt werden, auch in anderen Mitgliedstaaten gesehen werden – und wenn nein, warum nicht

Bedeutung für die Umsetzung des Unionsrechts durch Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte in Deutschland

„Beliebte“ Fehler bei der Analyse von EuGH-Entscheidungen

- Annahme, dass Entscheidungen des EuGH so zu verstehen sind, wie Entscheidungen deutscher Höchstgerichte, so dass ihren Formulierungen (selbstverständlich) als verallgemeinerungsfähig angesehen werden
- **Hiermit verbunden:** Vorschnelle Ableitung allgemeiner Grundsätze aus Entscheidungen des EuGH, die sich eigentlich nur auf ein bestimmtes (spezielles) fachrechtliches Problem beziehen

Fazit

Vorsicht bei der „schulmäßigen Auslegung“ von EU-Rechtstexten mit deutschem juristischen Handwerkszeug!

- Gefahr, dass „Rechtsarbeit“ vorzeitig abgebrochen wird, da die „einzig richtige Entscheidung“ nach deutschen Methoden bzw. Anwendungsroutinen schon gefunden scheint
- Gefahr, dass unionsrechtliche Verpflichtungen unter- oder überschätzt werden
- Gefahr der Sinnentleerung unionsrechtlicher Vorgaben durch „buchstabengetreue Verwirklichung“ – mit erheblichen Folgen auf allen drei Stufen des Verwirklichungsprozesses

Fazit

Gefahrvermeidung ist v. a. Aufgabe der nationalen Politik und Gesetzgebung

- Notwendigkeit, die mit einer unionsrechtlichen Regelung verfolgten Ziele schon bei der Umsetzung auf der ersten Stufe richtig zu erfassen
- Notwendigkeit, die mit einer unionsrechtlichen Regelung verfolgten Ziele so konsequent zu verwirklichen, wie „selbstbestimmtes“ Politikziel verwirklicht würde ... *auch wenn dieses Politikziel nicht geteilt oder nicht für dringlich angesehen wird und man mit guter Verwirklichung des Unionsrechts i.d.R. keine Wahlen gewinnen kann*
- Streben nach „Minimalverwirklichung“ des Unionsrechts im nationalen Recht durch „1:1 Umsetzung“ geht fast immer schief