

Fabian Jürgens

**Die Kompetenzabgrenzung
zwischen der Europäischen Union
und den Mitgliedstaaten**

Analyse und Bewertung der vertraglichen
Ausgestaltung und der Anwendung
der europarechtlichen Kompetenznormen
durch die Gemeinschaftsorgane
vor dem Hintergrund eines materiellen
Kompetenzverständnisses



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz

Humboldt-Universität zu Berlin und Ludwig-Maximilians-Universität
München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma

unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 74



„Dieser Schöpfer wurde
auf FSC-zertifiziertem
Papier gedruckt. FSC (Forest
Stewardship Council)
ist eine nichtstaatliche,
internationale Organisation,
die sich für eine ökologische
und sozialverantwortliche
 Nutzung der Wälder
unserer Erde einsetzt.“

Zugl.: Diss., München, Univ., 2010

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

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbeson-
dere die der Übersetzung, des Nachdrucks,
der Entnahme von Abbildungen, der Wieder-
gabe auf fotomechanischem oder ähnlichem
Wege und der Speicherung in Datenver-
arbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2010

ISBN 978-3-8316-0990-1

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhalt

Erstes Kapitel	1
A. Anspruch und Anliegen der Arbeit	1
B. Gang der Untersuchung	4
C. Die Bedeutung der Kompetenz als Rechtskategorie auf supranationaler Ebene	6
I. Begriff und Bedeutung der Kompetenz auf nationaler Ebene, dargestellt am Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland	6
1. Kompetenzbegriff	6
2. Formelles oder materielles Kompetenzverständnis	6
a. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	8
aa. Einschränkende Grundrechtsinterpretation aufgrund von Kompetenznormen	8
bb. Schrankengewinnung durch Auslegung von Kompetenznormen	11
b. Literatur	13
aa. Einwände gegen ein materielles Kompetenzverständnis	13
(1) Grundsätzliche Einwände	13
(2) Kritik an der Begründung der Gegenansicht	15
bb. Gründe für ein materielles Kompetenzverständnis	16
c. Stellungnahme	19
d. Das Staatsverständnis als eigentlicher Problembezug	22
II. Übertragung auf das europäische Mehrebenensystem	24
1. Konstituierungs- und Integrationsfunktion	24
2. Ordnungsfunktion	26
a. Die Abstufung der Regelungsbefugnisse	28
b. Die Regeln über die Normkonkurrenz	32
3. Machtverteilungs- und Schutzfunktion	37
a. Der europarechtliche Begriff der Gewaltenteilung	39
b. Abgrenzung vom Demokratieprinzip	44
c. Die Strukturierung der Europäischen Hoheitsgewalt	46
aa. Die europäische Legislative	46
(1) Initiative	46
(2) Beratung und Entscheidung	49
- Verfahren ohne Beteiligung des Parlaments	49
- Verfahren der Anhörung	49
- Verfahren der Zusammenarbeit, Art. 252 EGV (aufgehoben)	50
- Verfahren der Mitentscheidung, Art. 251 EGV (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Art. 294 AEUV)	51
- Verfahren der Zustimmung	52
- Die Gesetzgebungsverfahren der Kommission	52
(3) Bewertung	54
bb. Die europäische Exekutive	55

(1) Funktionenteilung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ...	55
(2) Funktionenteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten	56
cc. Die europäische Judikative	58
d. Bewertung	59
(aa) Funktionelle Ausdifferenzierung	59
(bb) Individuelle Freiheitsverbürgung	60
(cc) Schutz des Kernbereichs	61
(dd) Ergebnis	67
4. Legitimationsfunktion	67
5. Prärogativfunktion	70
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	73
Zweites Kapitel: Kompetenzrechtlich relevante Prinzipien des europäischen Primärrechts	75
A. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV n. F.)	75
B. Das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne, Art. 5 Abs. 2 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 EUV n. F.)	77
I. Grundsätzliche Bedeutung und systematische Stellung	77
II. Das Negativkriterium	78
III. Das Positivkriterium	79
C. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Art. 5 Abs. 3 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 EUV n. F.)	80
D. Das Prinzip der Gemeinschaftstreue, Art. 10 EGV (Art. 4 Abs. 3 EUV n. F.)	82
Drittes Kapitel: Strukturprinzipien des Europäischen Staatenverbundes	84
A. Subsidiarität als gemeinschaftsrechtliches Strukturprinzip	84
I. Das allgemeine Subsidiaritätsprinzip - Grundsätzliche Aussagen und historische Entwicklung	85
II. Das Subsidiaritätsprinzip als Strukturprinzip	88
1. Voraussetzungen	88
2. Eigenschaften	89
III. Versuch eines Nachweises des Subsidiaritätsprinzips als Strukturprinzip des Europäischen Gemeinschaftsrechts	90
1. Ableitung aus dem Sinn des europäischen Integrationsprojektes	90
2. Ableitung aus einzelnen Vertragsbestimmungen	93
a. Art. 174 Abs. 4 EGV a. F.	94
b. Art. 249 Abs. 3 EGV (Art. 288 Abs. 3 AEUV): Das Instrument der Richtlinie	95
c. Art. 308 EGV (Art. 352 AEUV)	96
3. Ableitung aus Regelungen des Außenverhältnisses der Gemeinschaft	97
a. Verhältnis zu den Mitgliedstaaten: Föderale Elemente im Gemeinschaftsrecht	98
b. Verhältnis zu den Unionsbürgern	100

aa. Die Grundrechte	100
bb. Das Demokratieprinzip	104
cc. Das Rechtsstaatsprinzip	106
4. Zusammenfassung und Bewertung für die Europäische Ebene	108
B. Ableitungen aus Art. 5 Abs. 1 Abs. 3 EGV (Art. 5 Abs. 2 und 4 EUV n. F.)	110
I. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV n. F.)	110
1. Inhalt	110
2. Funktionen	111
a. Gewaltenteilungsfunktion	111
b. Rechtsschutzfunktion	112
c. Vorbehalt des Gesetzes	113
3. Ableitungen	115
II. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 5 Abs. 3 EGV (Art. 5 Abs. 4 EUV n. F.)	116
1. Konstitutiver oder deklaratorischer Charakter des Art. 5 Abs. 3 EGV (Art. 5 Abs. 4 EUV n. F.) sowie Anwendungsbereich der Vorschrift	116
a. Das Rechtsstaatsprinzip	117
b. Wertende Rechtsvergleichung	119
c. Ableitung aus einzelnen Vertragsbestimmungen	119
aa. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schranken-Schranke zu Grundfreiheiten	119
bb. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schranken-Schranke zu anderen Vertragsbestimmungen	121
cc. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Beschränkung der Gemeinschaftskompetenz: Art. 34 Abs. 2 EGV (Art. 40 Abs. 2 AEUV)	122
d. Ergebnis	122
2. Kontrollfunktion	124
a. Selbständige Schranke gesetzgeberischer Tätigkeit	124
b. Schranken-Schranke im Rahmen der Abwehrgrundrechte	125
c. Schranke der Kompetenzausübung der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten	127
d. Direktive für die Rechtsetzung	127
3. Ableitungen	128
a. Von der objektiven Schranke für den Gemeinschaftsgesetzgeber zur Vernünftigkeit des Gemeinschaftsrechts	128
b. Von der Schranken-Schranke im Rahmen der Abwehrgrundrechte zur individuellen Freiheitsverbürgung	130
c. Von der Schranke gegenüber den Mitgliedstaaten zur Rechtsgemeinschaft	132
C. Ableitungen aus Art. 10 EGV (Art. 4 Abs. 3 EUV n. F.)	133

I. Dogmatische Herleitung und Funktion des Grundsatzes der Gemeinschaftstreue.....	133
II. Ableitung: Föderative Verfassungsstruktur der Europäischen Union	136
D. Gesamtergebnis zum dritten Kapitel	139
Viertes Kapitel: Entwicklung und Befund der kompetentiellen Rechtswirklichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	140
A. Rechtsetzung.....	140
I. Der primärrechtliche Rahmen: Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen im Laufe des Integrationsprozesses.....	140
II. Verschiebung und Durchbrechung der Kompetenzgrenzen durch die Praxis der Gemeinschaftsorgane.....	143
III. Die Bedeutung von Art. 94, 95 und Art. 308 EGV (Art. 114, 115 und 352 AEUV)	146
1. Die Angleichung der Rechtsvorschriften nach Art. 94, 95 EGV (Art. 114, 115 AEUV)	146
a. Zweck und Eigenschaft von Art. 94, 95 EGV (Art. 114, 115 AEUV)	146
b. Anwendung durch die Gemeinschaftsorgane und praktische Auswirkung	150
aa. Art. 94 EGV (Art. 115 AEUV).....	150
bb. Art. 95 EGV (Art. 114 AEUV)	153
c. Bewertung.....	154
2. Die Generalermächtigung des Art. 308 EGV (Art. 352 AEUV).....	154
B. Rechtsprechung	159
I. Die Rechtsprechung im Bereich der positiven Integration	159
1. Reichweite einzelner Kompetenzvorschriften	159
2. Beachtung der Ausübungsschranken	163
a. Art. 5 Abs. 1 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV n. F.)	163
b. Art. 5 Abs. 2 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 EUV n. F.).....	165
c. Art. 5 Abs. 3 EGV (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 EUV n. F.)	168
d. Stellungnahme	169
3. Wahl der Rechtsgrundlage	172
4. Implied powers.....	174
a. Implied powers im Bereich der Innenkompetenzen.....	175
b. Implied powers im Bereich der Außenkompetenzen.....	176
c. Stellungnahme zu der Rechtsprechung der implied powers im Außenbereich	181
II. Die Rechtsprechung im Bereich der negativen Integration	182
1. Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und allgemeines Diskriminierungsverbot	182
a. Die Grundfreiheiten.....	182

aa. Die Warenverkehrsfreiheit, Art. 28 – 31 EGV (Art. 34 – 37 AEUV)	182
bb. Die Dienstleistungsfreiheit, Art. 49 – 55 EGV (Art. 56 – 62 AEUV)	185
cc. Die Niederlassungsfreiheit, Art. 43 – 48 EGV (Art. 49 – 55 AEUV)	186
dd. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 39 – 42 EGV (Art. 45 – 48 AEUV)	187
ee. Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs, Art. 56 – 60 EGV (Art. 63 – 66 AEUV)	188
ff. Zusammenfassung in kompetenzrechtlicher Hinsicht	189
b. Das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 12 EGV (Art. 18 AEUV) und die Unionsbürgerschaft, Art. 18 EGV (Art. 21 AEUV)	190
2. Schranken und Bereichsausnahmen	191
a. Geschriebene Grundfreiheitsschranken	191
b. Bereichsausnahmen	193
c. Die Herabstufung der negativen gegenüber den positiven Kompetenznormen der Gemeinschaft	193
3. Gemeinschaftsgrundrechte, soweit sie die Mitgliedstaaten binden	194
4. Würdigung der Rechtsprechung vor dem Hintergrund des materiellen Kompetenzverständnisses	197
III. Effet utile	200
1. Einsatz des effet utile in Zusammenhang mit der Machtverteilungs- und Schutzfunktion des gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzschemas	201
a. Die Vorgehensweise des Europäischen Gerichtshofes	201
b. Bewertung	206
c. Der gemeinschaftsrechtlich begründete Staatshaftungsanspruch als Sonderfall?	209
2. Einsatz des effet utile außerhalb des Zusammenhangs mit der Machtverteilungs- und Schutzfunktion des gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzschemas	212
Fünftes Kapitel: Ursachen für die dynamische Entwicklung des Gemeinschaftsrechts und ihre Einordnung in die strukturellen Spannungsfelder der supranationalen Rechtsordnung	213
A. Ursachen für die dynamische Entwicklung des Gemeinschaftsrechts	214
I. Unvollständigkeit des Kompetenzschemas: Mangelnde Kategorienbildung und fehlende Zuordnung der einzelnen Kompetenznormen zu den Kategorien der ausschließlichen oder nichtausschließlichen Gemeinschaftskompetenz	214
II. Finalstruktur der Kompetenznormen, Querschnitts- und Flexibilitätsklauseln	215
III. Die Einpoligkeit des Gemeinschaftsrechts	219

IV. Das vereinfachte Verfahren zur Änderung der Gemeinschaftsverträge als Beispiel für eine auf Dynamik ausgerichtete Europäische Union	222
1. Rechtslage vor Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon, dargestellt am Beispiel des Art. 42 EUV	222
2. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV n. F. und das allgemeine Brückenverfahren, Art. 48 Abs. 7 EUV n. F.	224
B. Die Einordnung der Ursachen in die strukturellen Spannungsfelder des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaft selbst	225
I. Die Finalstruktur im Spannungsfeld zwischen Statik und Dynamik des Gemeinschaftsrechts	225
II. Die Einpoligkeit des Gemeinschaftsrechts und die Unvollständigkeit des Kompetenzschemas als Erscheinungen außerhalb des Spannungsverhältnisses von Statik und Dynamik	230
Sechstes Kapitel: Die Kompetenzordnung nach dem Reformvertrag von Lissabon im Licht der bisherigen Ergebnisse	234
A. Überwindung der Säulenstruktur und Begründung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union unter Erweiterung ihrer Kompetenzen	235
I. Vertragsreform	235
II. Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes	236
B. Beseitigung der Unvollständigkeit des Kompetenzschemas? Die Kategorisierung der Kompetenzen und die punktuelle Zuweisung einzelner Ermächtigungen zu den Kategorien	237
I. Die Bildung von Kompetenzkategorien	237
II. Die Zuweisung der einzelnen Ermächtigungsgrundlagen zu den Kategorien	241
III. Bewertung	243
C. Festhalten an der Finalstruktur gemeinschaftsrechtlicher Kompetenznormen und Beibehaltung der Querschnitts- und Flexibilitätsklauseln	244
D. Beibehaltung der Einpoligkeit, kein duales Kompetenzgefüge	248
I. Die Neufassung der allgemeinen Kompetenzprinzipien	248
1. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV n. F.	248
2. Das Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 3 EUV n. F.	249
3. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 5 Abs. 4 EUV n. F.	253
4. Das Prinzip der Gemeinschaftstreue	254
II. Bewertung	254

Erstes Kapitel

A. Anspruch und Anliegen der Arbeit

Die Aufteilung und Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten ist seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eines der meistdiskutierten Themen in der europarechtlichen Literatur und der Rechtsprechung nationaler¹ und europäischer² Gerichte. Weil die Kompetenzaufteilung aber nicht nur die Europäischen Verbände und Organe betrifft, sondern auch die Mitgliedstaaten, findet die Auseinandersetzung auch im nationalen Staats³ und Verwaltungsrecht⁴ statt. Die Auswirkungen der Kompetenzverteilung indes gehen über das europäische und nationale öffentliche Recht weit hinaus. Denn der Finalbezug der europäischen Zuständigkeitsregelungen hat – zusammen mit der nahezu grenzenlosen programmatischen Bandbreite der in Art. 2 EUV (Art. 3 EUV n. F.) und den Art. 2 ff EGV fixierten Zielen⁵ (Art. 3 EUV n. F.) – dazu geführt, dass sich beinahe für jeden Lebensbereich eine Kompetenznorm des Gemeinschaftsrechts heranziehen lässt. Dabei ist es vor allem die binnenmarktorientierte Betrachtungsweise des Europäischen Gerichtshofs, welche vor dem Hintergrund weitgehender gesellschaftlicher Kommerzialisierung die Herleitung von Gemeinschaftszuständigkeiten erleichtert. Zudem trug die Kompetenzabrandungsklausel des Art. 308 EGV (Art. 352 AEUV) erheblich zur Ausweitung des Tätigkeitsfeldes europäischer Institutionen bei.⁶ So überrascht es nicht, dass die Determinierung nationaler Rechtsakte durch europarechtliche Vorgaben ständig zugenommen hat.⁷ Heute sind längst auch weite Teile des Zivilrechts durch das Europarecht überformt.⁸ Die europäischen Verbände werden auch in solchen Bereichen rechtsetzend tätig, in denen nach dem geschriebenen Primärrecht keine ausdrückliche Kompetenz zukommt. Flankiert von einer gemeinschaftsfreundlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs⁹ hat das Europarecht auch nicht vor überkommenen natio-

¹ BVerfGE 58, 1 (30); 75, 223 (242); 89, 155 ff.

² Siehe etwa zu den Kategorien der ausschließlichen / konkurrierenden Gemeinschaftskompetenzen EuGH, Slg. 1981, 1045 / 1075 f; EuGH, Slg. 1984, 1738 Rn. 23; EuGH 1971, 263 / 276. Zur Rolle des EuGH in der Kompetenzproblematik ausführlich im vierten Kapitel dieser Arbeit.

³ Halfmann, Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration; Zuleeg / Rengeling in VVDSrl 53 (1993), S. 154 ff; Pernice / Huber / Lübbe-Wolff / Grabenwarter in VVDSrl 60 (2001), S. 148 ff; 194 ff; 246 ff; 290 ff; Hölscheidt in Festschrift Meyer, S. 205 ff.

⁴ Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss; Schmidt-Aßmann / Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht.

⁵ Huber, Recht der Europäischen Integration § 16 Rn. 8. Zu den Funktionen der Unionszielbestimmungen Reimer in EuR 2003, S. 992 ff.

⁶ Dazu, auch zu ihrem Bedeutungsverlust seit Ende der 1980er Jahre Bungenberg, Art. 235 EG nach Maastricht; ausführlich im vierten Kapitel, A. III. 2.

⁷ Differenzierende Untersuchung bei Heemeyer, Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen Verfassungsvertrages; Hoppe in EuZW 2009, S. 168 f.

⁸ Langenbucher, Europarechtliche Bezüge des Privatrechts; Grundmann / Riesenhuber in JuS 2001, S. 529 ff; Saenger, Casebook Europäisches Gesellschafts- und Unternehmensrecht.

⁹ Eingehend dazu Simm, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im föderalen Kompetenzkonflikt; vergleiche im vierten Kapitel, B.

nalstaatlichen Rechtsinstituten Halt gemacht. Die Europäisierung des nationalen Rechts ist auf diese Weise so weit vorangeschritten, dass sie zunehmend auch als geltungslogisch fragwürdig und verfassungsrechtlich problematisch begriffen wird.¹⁰

Dieser kurz umrissene Befund ist in der europarechtlichen Literatur beinahe schon zu einem Allgemeinplatz geworden. Auf die zunehmende Ausweitung der Kompetenzbereiche von Union und Gemeinschaft wurde schon oft hingewiesen, die Gründe dafür vielfach analysiert. Auch der Problembezug zu den Vorgaben des nationalstaatlichen Verfassungsrechts ist offen gelegt und ausführlich diskutiert worden.¹¹ Gerade die genauere Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten steht im Mittelpunkt der Betrachtung. Das hat zu einer Flut rechtswissenschaftlicher Untersuchungen des Themas geführt, nicht zuletzt in Form von Dissertationen.¹² Vielzahl und thematische Dichte der Beiträge befördern die Diskussion, indem sie den Untersuchungsgegenstand von verschiedenen Blickwinkeln beleuchten¹³ und in großer Detailliertheit behandeln. Sie schaffen aber für neue Untersuchungen auch einen Rechtfertigungsdruck, insbesondere wenn diese den Anspruch erheben, die Debatte um einen lohnenden, eigenständigen Ansatz zu bereichern. Zwar sind rechtswissenschaftliche Untersuchungen grundsätzlich offen und darauf angewiesen, dass ihre bisherigen Ergebnisse vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen stets neu überprüft und weiterentwickelt werden.¹⁴ Auch kann bei der Kompetenzproblematik nicht davon gesprochen werden, dass schon geschlossene, allgemein akzeptierte Lösungsmodelle entwickelt worden sind; schon deshalb ist eine fortgesetzte Auseinandersetzung mit dem Thema erforderlich. Dennoch machen es die Breite – die Kompetenzfrage wird von nahezu allen juristischen Teildisziplinen diskutiert, darüber hinaus auch von benachbarten Wissenschaften wie den Politik¹⁵- und Wirtschaftswissenschaften¹⁶ – Tiefe – es existie-

¹⁰ *Steindorff*, Grenzen der EG-Kompetenzen; *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung; *Broß* in EuGRZ 2002, S. 574 ff; *Kircher / Haas* in JZ 1993, S. 760 ff.

¹¹ siehe statt vieler *Streinz*, Bundesverfassungserichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht; *Huber* in AÖR 116 (1991), S. 210 ff; *Bruckmann*, Die grundgesetzlichen Anforderungen an die Legitimation der Europäischen Unionsgewalt.

¹² An dieser Stelle seien nur einige Arbeiten neueren Datums herausgegriffen. Mit dem Problem der Kompetenzabgrenzung beschäftigen sich *Boeck*: Die Abgrenzung der Rechtssetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Europäischen Union 2000; *Dittert*: Die ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im System des EG-Vertrages 2001; *Heemeyer*: Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen Verfassungsvertrages 2004; *Michel*, Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten 2002; *Mosiek*: Effekt utile und Rechtsgemeinschaft – zugleich ein Beitrag zur Kompetenzordnung der Europäischen Gemeinschaft 2003; *Pelzer*: Die Kompetenzen der EG im Bereich Forschung 2004; *Ritzer*: Europäische Kompetenzordnung 2006; *Rosin*: Kompetenzabgrenzung und Kompetenzausübung in der Europäischen Union 2003; *Strohmayer*: Kompetenzkollisionen zwischen europäischem und nationalem Recht 2006; *Trüe*: Das System der Rechtssetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union 2002.

¹³ Zusammenfassend *Mayer* in ZaÖRV 2001, S. 577 ff.

¹⁴ *Larenz / Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft S. 33 ff.

¹⁵ *Götz / Soria*, Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten; *Weidenfeld*, Reform der EU; *ders.* Wie Europa verfasst sein soll; *Hesse / Grotz*, Europa professionalisieren; *Beneyto*, Die

ren höchst detaillierte Abhandlungen zu den unterschiedlichen Facetten der Kompetenzproblematik¹⁷ – und Dichte der wissenschaftlichen Diskussion – die Kompetenznormen wurden anhand verschiedenster Lebens- und Regelungsbereiche dargestellt – erforderlich, den neuen Beitrag im Diskussionsfeld zu positionieren und das Eigenständige deutlich zu machen. Eine Dissertation zur Problematik der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten muss zuallererst darlegen, wie sie diesem an sie gestellten Anspruch gerecht werden will.

Sieht man die neueren Beiträge der Rechtswissenschaft, insbesondere die Dissertationen zur Kompetenzfrage durch, so fällt vor allem deren thematische Eingrenzung auf: die Problematik wird häufig anhand eines konkreten Beispiels verdeutlicht, sei es eines bestimmten Regelungsbereiches oder eines konkreten Rechtsprinzips. Das bedeutet eine Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes. Die Auseinandersetzung wird auf der juristisch-technischen Ebene geführt. Die kompetenzrechtlich relevanten Prinzipien des Primärrechts werden konkretisiert und in ihrer praktischen Wirkungsweise, ihrem Zusammenspiel mit den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten exemplifiziert, indem ein konkreter Regelungsbereich herausgegriffen wird. Wo es um die kritische Hinterfragung der Praxis der Kompetenzausübung geht, werden die Beurteilungsmaßstäbe ebenfalls in der Aktivierung einzelner Rechtsprinzipien gefunden, sei es in solchen des Gemeinschafts-¹⁸ oder des Staatsrechts.¹⁹ Diese Vorgehensweise denkt systemimmanent. Sie gewinnt die für die Kompetenzaufteilung maßgebenden Setzungen durch die Auslegung der einschlägigen Normen in den geschriebenen Rechtsordnungen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Die niedergelegten Kompetenzgrundsätze bilden den normativen Ausgangspunkt, von ihm wird die Untersuchung auf eine niedrigere Abstraktionsebene verlagert.

Die vorliegende Arbeit will sich bemühen, den umgekehrten Weg zu gehen und soll darin ihren eigenständigen Ansatz finden. Es soll gezeigt werden, dass schon der Kompetenzbegriff selbst, schon die Rechtskategorie der Kompetenz an sich normtranszendentierend ist. Ausgehend von dieser These werden die kompetenzrechtlich relevanten Rechtssätze des Primärrechts zum Ausgangspunkt

Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten; *Bogdandy*, Die Europäische Option.

¹⁶ *Streit*, Europa reformieren – Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfasstheit Europas; *Döring* in *Postlep*, Aktuelle Fragen zum Föderalismus; *Heinemann* in *König*, Das Europäische Mehrebenensystem, S. 117 ff; *Gerken*, Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung; *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip; *Kircher*, Ökonomische Theorie des Rechts.

¹⁷ Siehe etwa *Bux*, EG-Kompetenzen für den Rundfunk; *Goldstein*, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften zur Regelung des Asylrechts; *Berg*, Gesundheitsschutz als Aufgabe der EU.

¹⁸ *Krausser*, Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages; *Mosiek*, Effekt Utile und Rechtsgemeinschaft.

¹⁹ *Flint*, Die Übertragung von Hoheitsrechten; *Rauscher*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten; *Günther*, Die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union; *Uhrig*, Die Schranken des Grundgesetzes für die Europäische Integration; *König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des Europäischen Integrationsprozesses.

dafür gemacht, auf die hinter dem Normtext liegenden, die Verfasstheit des supranationalen Verbandes konstituierenden Gehalte zu schließen. Es soll also der Schritt auf eine höhere Abstraktionsebene erfolgen. So soll ein allgemeiner Theorierahmen gewonnen werden, der es ermöglicht, die vorhandenen Vorschläge zur Kompetenzabgrenzung ebenso wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu systematisieren und in einen weiteren Zusammenhang zu stellen und gleichzeitig vor diesem Hintergrund zu würdigen.

B. Gang der Untersuchung

Zunächst muss die Bedeutung der Kompetenz als Rechtskategorie auf supranationaler Ebene geklärt werden. Insbesondere soll im ersten Kapitel dargelegt werden, dass das europarechtliche Kompetenzschema neben der Zuteilung und Abgrenzung konkreter Befugnisse noch andere Funktionen erfüllt, mithin zuständigkeitsüberschreitenden Gehalt aufweist und deshalb die Kompetenzproblematik in den Zusammenhang dieser, in den Zuständigkeitsnormen zum Ausdruck kommenden Inhalte gestellt werden muss. Dazu wird erst das Kompetenzverständnis auf nationaler Ebene untersucht, bevor auf die Frage der Übertragbarkeit der gefundenen Ergebnisse auf das europäische Mehrebenensystem eingegangen wird.

Vor dem Hintergrund des so ermittelten Kompetenzbegriffs sind dann im zweiten Kapitel die kompetenzrechtlich relevanten Prinzipien des europäischen Primärrechts zu untersuchen. Dabei soll weniger deren positivrechtliche Ausgestaltung herausgearbeitet werden, als vielmehr Funktion und Wirkungsweise der einzelnen Prinzipien. Die für Kompetenzaufteilung und -ausübung maßgebenden Vorschriften werden vornehmlich auf ihre strukturgebenden, organisationsrechtlichen Funktionen hin geprüft. Damit soll das im ersten Kapitel dargelegte Kompetenzverständnis auf das Europarecht angewendet und durch das Europarecht konkretisiert werden.

Diese Analyse soll dann im dritten Kapitel der Arbeit in die Darstellung der Strukturprinzipien des europäischen Mehrebenenverbundes einmünden. Der Unterschied zu den im zweiten Kapitel vorgenommenen Untersuchungen besteht darin, dass dort die einschlägigen primärrechtlichen Bestimmungen ausgelegt und im Kontext der übrigen Vertragsvorschriften interpretiert werden, während nun auf die hinter dem Normtext liegenden Gehalte und somit auf die Verfasstheit der Europäischen Union selbst geschlossen werden soll.

Eine Untersuchung der Kompetenzabgrenzung auf europäischer Ebene wäre allerdings unvollständig, würde sie sich damit begnügen, die primärrechtlichen Kompetenznormen zu analysieren und daraus allgemeine Strukturprinzipien der Union abzuleiten. Die dynamische Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in ihren unterschiedlichen Ausprägungen, die Wirklichkeit der Kompetenzproblematik muss auch mit in die Betrachtung aufgenommen werden. Dies soll im vierten Kapitel geschehen. Dazu soll die Dynamik des Gemeinschaftsrechts in ihren einzelnen Erscheinungsformen in Rechtssetzung und Rechtsprechung dargestellt

werden. Dabei ist die Rolle des Europäischen Gerichtshofs besonders zu würdigen. Sodann soll auch hier – parallel zur Vorgehensweise bei der Analyse der primärrechtlichen Kompetenzbestimmungen – nach den hinter dem Befund der Dynamik des Gemeinschaftsrechts liegenden strukturellen Ursachen für diese Entwicklung und für das Rollenverständnis der Gemeinschaftsorgane gefragt werden. In diesem Zusammenhang werden die Finalstruktur der Gemeinschaftskompetenzen und die Einpoligkeit des Gemeinschaftsrechts aktuell. Sie werden in Kapitel fünf dargestellt. Um die Ursachen der dynamischen Gemeinschaftsrechtsentwicklung in den Zusammenhang mit den bis dahin gefundenen Ergebnissen zu stellen, wird untersucht, ob sie sich jeweils auf eine strukturelle Besonderheit der Gemeinschaft zurückführen lassen, also aus der Verfasstheit der europäischen Rechtsebene folgen und darin ihren Ursprung haben oder nicht. Anhand der so gefundenen Ergebnisse können einige Vorschläge zur Neuordnung der Kompetenzzuweisung und –abgrenzung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten kritisch hinterfragt werden, die in Politik und Wissenschaft im Rahmen des Verfassungsvertragsentwurfes und – nach dessen Scheitern – für den Vertrag von Lissabon diskutiert wurden.

Nachdem die kompetenzrechtliche Entwicklung auf ihre Ursachen hin untersucht und dem normativen Anspruch der allgemeinen Kompetenzprinzipien gegenübergestellt wurde, ferner die Tauglichkeit der vorgebrachten Reformvorschläge hinterfragt wurde, soll im abschließenden sechsten Kapitel der Vertrag von Lissabon kritisch darauf geprüft werden, wie die darin eingeführten kompetenzrechtlichen Neuerungen vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Arbeit zu bewerten sind. Dabei stand der Verfasser vor dem Problem, dass bei Fertigstellung der Dissertation noch nicht mit Sicherheit abzusehen war, ob der Reformvertrag in Kraft treten würde oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht entschied zwar am 30. Juni 2009, dass das Zustimmungsgesetz zum Reformvertrag sowie das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes formell und materiell „nach Maßgabe der Gründe“ des Urteils verfassungsgemäß sind.²⁰ Das Gericht hat jedoch die im Begleitgesetz (Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates) vorgesehene Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates als den verfassungsrechtlichen Anforderungen an deren „Integrationsverantwortung“ nicht genügend erklärt und Nachbesserungen verlangt. Erst nach Erfüllung dieser Voraussetzungen durfte der Vertrag von Lissabon durch Deutschland ratifiziert werden. Zudem standen das zweite irische Referendum und – davon abhängig – die Ratifizierung durch den polnischen Staatspräsidenten und den tschechischen Präsidenten noch aus. Die Arbeit legt daher noch den EGV als geltendes Recht zugrunde. Es werden aber die entsprechenden Bestimmungen des EUV n. F. beziehungsweise des AEUV jeweils nach den aktuell gültigen Vertragsbestimmungen in Klammern angegeben.

²⁰ BVerfG, 2 BvE 2 / 08 vom 30. 6. 2009, Absatz-Nr. 273.

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz

Humboldt-Universität zu Berlin und Ludwig-Maximilians-Universität München

begruendet von

Prof. Dr. Bruno Simma

unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 75: Fabian Jürgens: **Die Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den**

Mitgliedstaaten · Analyse und Bewertung der vertraglichen Ausgestaltung und der Anwendung der europarechtlichen Kompetenznormen durch die Gemeinschaftsorgane vor dem Hintergrund eines materiellen Kompetenzverständnisses

2010 · 306 Seiten · ISBN 978-3-8316-0990-1

Band 74: Daniela Gotzel: **Terrorismus und Völkerstrafrecht** · Die Anschläge vom 11. September 2001, der

Tokioter Giftgasanschlag, die Geiselnahme von Beslan und die täglichen Anschläge im Irak vor dem Internationalen Strafgerichtshof

2010 · 300 Seiten · ISBN 978-3-8316-0988-8

Band 73: Philipp Scheuermann: **Normative conditions to make WTO law more responsive to the needs of developing countries** · Normative Bedingungen der stärkeren Ausrichtung des WTO-Rechts auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern

2010 · 334 Seiten · ISBN 978-3-8316-0975-8

Band 72: Florian Prill: **Präventivhaft zur Terrorismusbekämpfung**

2010 · 506 Seiten · ISBN 978-3-8316-0940-6

Band 71: Martin Kober: **Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union** · Bestandsaufnahme, Konkretisierung und Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Grundrechtsdogmatik anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
2009 · 360 Seiten · ISBN 978-3-8316-0821-8

Band 70: Peter Neusüß: **Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus** · Eine Untersuchung des Inhalts und der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373 unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Staaten
2008 · 430 Seiten · ISBN 978-3-8316-0794-5

Band 69: Thomas Meerpohl: **Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen** · Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte
2008 · 356 Seiten · ISBN 978-3-8316-0769-3

Band 68: Dirk Monheim: **Sportlerrechte und Sportgerichte im Lichte des Rechtsstaatsprinzips – auf dem Weg zu einem Bundessportgericht**
2006 · 472 Seiten · ISBN 978-3-8316-0654-2

Band 67: Seyda Dilek Emek: **Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention** · Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts
2006 · 372 Seiten · ISBN 978-3-8316-0648-1

Band 66: Carsten Meier: **ALCA** · Stand und Perspektiven panamerikanischer Integration unter besonderer Berücksichtigung der Subregionen und der Konformität mit dem Welthandelssystem
2006 · 440 Seiten · ISBN 978-3-8316-0645-0

Band 65: Britta Radke: **Autonome Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts**
2006 · 276 Seiten · ISBN 978-3-8316-0626-9

Band 64: Claus Richter: **Aspekte der universellen Geltung der Menschenrechte und der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht**
2007 · 560 Seiten · ISBN 978-3-8316-0592-7

Band 63: Martina Wind: **Der Lieferanten- und Herstellerregress im deutsch-italienischen Rechtsverkehr**
2006 · 436 Seiten · ISBN 978-3-8316-0570-5

Band 62: Oliver Bär: **Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**
2005 · 364 Seiten · ISBN 978-3-8316-0530-9

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de