



### **KAPITEL 3**

**Die Ziele, Prinzipien, Kompetenzen  
und Rechtsordnung der Europäischen Union  
und der Europäischen Gemeinschaft**

# Inhalt

<b><u>3</u></b>	<b><u>Die Ziele, Prinzipien, Kompetenzen und Rechtsordnung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft</u></b> .....	<b>1</b>
<b><u>3.1</u></b>	<b><u>Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft</u></b> .....	<b>1</b>
<u>3.1.1</u>	<u>Supranationalität</u> .....	1
<u>3.1.2</u>	<u>Die bundesstaatliche Interpretation</u> .....	2
<u>3.1.3</u>	<u>Die völkerrechtliche Interpretation der Supranationalität</u> .....	2
<u>3.1.4</u>	<u>Gemeinschaftsrechtliche Interpretation</u> .....	3
<u>3.1.5</u>	<u>Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union</u> .....	4
<b><u>3.2</u></b>	<b><u>Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft</u></b> .....	<b>5</b>
<u>3.2.1</u>	<u>Ziele der Europäischen Union</u> .....	6
<u>3.2.2</u>	<u>Ziele der Europäischen Gemeinschaft</u> .....	9
<u>3.2.3</u>	<u>Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft</u> .....	12
<u>3.2.4</u>	<u>Tätigkeiten der Gemeinschaft (gemäß Art. 3 (ex-Art. 3) EG-Vertrag)</u> .....	12
<b><u>3.3</u></b>	<b><u>Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft</u></b> .....	<b>14</b>
<b><u>3.4</u></b>	<b><u>Überblick über die Kompetenzarten in der Europäischen Gemeinschaft</u></b> .....	<b>14</b>
<b><u>3.5</u></b>	<b><u>Verstärkte Zusammenarbeit (Flexibilität): Ein neues Strukturprinzip der europäischen Integration?</u></b> .....	<b>19</b>
<u>3.5.1</u>	<u>Verstärkte Zusammenarbeit im EU-Vertrag: Die Generalklausel</u> .....	21
<u>3.5.2</u>	<u>Verstärkte Zusammenarbeit im EG-Vertrag: Voraussetzungen und Verfahren</u> .....	24
<u>3.5.3</u>	<u>Die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ nach Nizza</u> .....	27

<b><u>3.6</u></b>	<b><u>Das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung und die Abrundungsklausel nach Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V</u></b>	<b>29</b>
<b><u>3.7</u></b>	<b><u>Das Subsidiaritätsprinzip</u></b>	<b>32</b>
<b><u>3.7.1</u></b>	<b><u>Das Subsidiaritätsprinzip vor Maastricht: Hintergrund und Entwicklung</u></b>	<b>32</b>
<b><u>3.7.2</u></b>	<b><u>Das Subsidiaritätsprinzip von Maastricht bis Amsterdam</u></b>	<b>34</b>
<b><u>3.7.3</u></b>	<b><u>Das Subsidiaritätsprinzip nach Amsterdam</u></b>	<b>38</b>
<b><u>3.7.4</u></b>	<b><u>Das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis</u></b>	<b>42</b>
<b><u>3.8</u></b>	<b><u>Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts</u></b>	<b>44</b>

### 3 Die Ziele, Prinzipien, Kompetenzen und Rechtsordnung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft

#### Vertragsgrundlagen:

Präambel EU-Vertrag: Art. 2 (ex-Art. B) EU-V, Art. 46 (ex-Art. L) EU-V.

Präambel EG-Vertrag, Art. 2 (ex-Art. 2), 3 (ex-Art. 3), 4 (ex-Art. 3a), 5 (ex-Art. 3b), 14 (ex-Art. 7a), 15 (ex-Art. 8) und 308 (ex-Art. 235) EG-V.

#### 3.1 Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft

##### 3.1.1 Supranationalität

Der Schlüsselbegriff zur Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft ist der der Supranationalität. Hiermit wird die Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft zusammengefaßt. Der Begriff steht dem der Souveränität gegenüber, einem ebenfalls nicht klar zu fassenden Begriff, in die sich die Besonderheit des Staates widerspiegelt. Versuche, den Begriff der Supranationalität als Leerformel zu attackieren, richten sich in der Regel gegen die Europäische Gemeinschaft in ihrer Besonderheit; sie reduzieren diese dann auf eine Internationale Organisation oder ein Regime zugunsten der Souveränität der Mitgliedstaaten.

Zu den Merkmalen der Supranationalität gehören:

- die Fähigkeit der Europäischen Gemeinschaft, Beschlüsse zu fassen, die die Mitgliedstaaten auch gegen ihren expliziten Willen verpflichten, entweder weil die Beschlüsse von Organen stammen, in denen die Mitgliedstaaten nicht als solche vertreten sind (Kommission, Parlament, Gerichtshof) oder in denen das Mehrheitsprinzip gilt (Rat);
- die unmittelbare Wirksamkeit von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten ohne das Dazwischentreten eines nationalen Bestätigungsaktes. **Gemeinschaftsrecht ist nicht nur für, sondern auch in den Mitgliedstaaten wirksam.** Vor diesem Hintergrund ist die Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien zu interpretieren.

- die Autonomie und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, die nicht völkerrechtlich begründet werden können;
- die finanzielle Selbständigkeit der Gemeinschaft durch Eigenmittel. Eigenmittel sind keine Mitgliedsbeiträge der Staaten, sondern durch einen gemeinsamen Akt der Mitglieder selbständig erschlossene Mittel.

Nicht zu den Merkmalen der Supranationalität gehört eine Kompetenz-Kompetenz. Für die EG gilt das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung (Art. 5 EG-V). Dieses Prinzip wird durch Art. 308 EG-V, durch die Art. 94 und 95 EG-V und durch Art. 6.4 EU-V gelockert, aber nicht aufgegeben.

Der Begriff der Supranationalität dient der Charakterisierung der EG. Er faßt rechtliche Eigenheiten zusammen und enthält selbst keine rechtliche Aussage. Dies ergibt sich bereits daraus, daß er im Primärrecht der Verträge nicht vorkommt. Rechtliche Aussagen aus ihm abzuleiten, wäre verfehlt, ebenso wie bei dem Begriff der Souveränität. Es wäre insbesondere verfehlt, aus dem Begriff der Supranationalität auf Befugnisse der EG zu folgern.

### **3.1.2 Die bundesstaatliche Interpretation**

Gerade in Deutschland wird die Europäische Gemeinschaft mit einem Bundesstaat verglichen. Gegen die föderale Sicht der EG spricht, daß trotz der Supranationalität die Souveränität bei den Mitgliedstaaten als den 'Herren der Verträge' verblieben ist. In einem Bundesstaat liegen Souveränität und Kompetenz-Kompetenz beim Bund, nicht bei den Gliedstaaten. In der EG verhält es sich genau umgekehrt. Wäre die EG ein Bund(esstaat), wäre sie ein Bund ohne Souveränität und Kompetenz-Kompetenz. Genau diese Interpretation ist gemeint, wenn die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge qualifiziert werden. Diese Formel richtet sich gegen eine rein föderale Sicht der EG.

### **3.1.3 Die völkerrechtliche Interpretation der Supranationalität**

Die völkerrechtliche Interpretation geht davon aus, daß die EG eine internationale Organisation sei, allerdings mit der Besonderheit einer besonders intensiven Kooperation. Diese Besonderheit wird durch das Merkmal der Supranationalität konstituiert. Dagegen spricht aber, daß die völkerrechtliche Herleitung den Besonderheiten der EG und des Gemeinschaftsrechts nicht hinreichend Rechnung trage. Diese Besonderheiten sind zu stark ausgeprägt, um noch im Rahmen herkömmlicher völkerrechtlicher Modelle verarbeitet werden zu können. So kann auf den Aufgaben- und

Zielkatalog in Art. 2 und Art. 3 EG-V hingewiesen werden; in keiner internationalen Organisation findet eine so umfassende **Ent-Nationalisierung der Erledigung öffentlicher Aufgaben** statt. Für die völkerrechtliche Sicht spricht allerdings, daß die EG selbst bei ihrem Auftreten im völkerrechtlichen Verkehr sich so einstufen läßt, so in Art. 1 des Annexes IX der Seerechtskonvention.

### 3.1.4 Gemeinschaftsrechtliche Interpretation

Die Kritik an der völkerrechtlichen Interpretation kann von der gemeinschaftsrechtlichen Sicht aufgegriffen werden. Diese ist der Auffassung, daß es sich bei der EG aufgrund ihrer 'sui-generis'-Merkmale, die in dem Begriff der Supranationalität gebündelt werden, nicht um eine völkerrechtliche Staatenverbindung handelt. Andererseits handele es sich aber auch nicht um eine staatsrechtliche, insbesondere nicht um eine bundesstaatliche Staatenverbindung. Eine bundesstaatliche Deutung der EG scheitert in ihren Augen an der Souveränitätsfrage und am Problem der Kompetenz-Kompetenz. **Kein durchschlagender Einwand gegen eine bundesstaatliche Deutung ist dagegen, daß die EG auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht, denn dies trifft für andere Bundesstaaten, etwa das Deutsche Reich bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung oder das auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages, des Einigungsvertrages, wiedervereinigte Deutschland, auch zu.** Den Einwänden gegen die bundesstaatliche Deutung der EG fügt die gemeinschaftsrechtliche Sicht hinzu, dass die europäische Integration durch den Begriff des Bundesstaates auf ein bestimmtes Ziel verengt werde; der europäischen Integration hafte aber keine erkennbare Teleologie - keine 'Finalité constitutionnelle' - an.

Da die gemeinschaftsrechtliche Sichtweise sowohl eine staatliche Deutung als auch eine Deutung der EG als Internationale Organisation ablehnt, ist sie gezwungen, die EG als eine **Gemeinschaft sui generis** anzusehen, die sich nicht in die vorhandene Formentypik der Staatenverbindungen einfügen läßt. Eine Parallele zum Staatenbund deutscher Prägung, etwa dem Deutschen Bund, scheitert daran, daß die wichtigste Aufgabe eines Staatenbundes die gemeinsame militärische Verteidigung seiner Mitglieder war. Dies trifft auf die EG nicht zu. Die EG ist aus dieser Sichtweise eine Novität, welche den Kanon der vorhandenen Staatenverbindungen erweitert und weltweit keine Parallele hat.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht neigt dieser gemeinschaftsrechtlichen Sichtweise zu. In einer frühen, nie widerrufenen

Entscheidung heißt es: **"Die Gemeinschaft ist selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat. Sie ist eine im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art, eine "zwischenstaatliche Einrichtung" im Sinne des Art. 24 I GG, auf die die Bundesrepublik Deutschland - wie die übrigen Mitgliedstaaten - bestimmte Hoheitsrechte übertragen hat." (E 22, 293, 296).**

Das Gemeinschaftsrecht stellt eine autonome Rechtsordnung dar, die weder Völkerrecht noch nationales Recht ist. Die Besonderheit des Gemeinschaftsrechts kommt auch im deutschen Grundgesetz zum Ausdruck, das für die Gemeinschaftsverträge besondere Regeln bereithält, nämlich Art. 23.1 GG. Art. 23.1.3. GG geht davon aus, daß durch die Begründung oder die Änderung der Europäischen Union das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt werden könne, und verlangt dafür eine verfassungsändernde Mehrheit. Dies hebt völkerrechtliche Verträge in bezug auf die Europäische Union aus der Gesamtheit völkerrechtlicher Verträge deutlich heraus.

Die Streitigkeiten um die Rechtsnatur der EG haben eine neue Dimension durch die Gründung der Europäischen Union mit dem Vertrag von Maastricht erhalten.

### **3.1.5 Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union**

Die Befürworter einer gemeinschaftsrechtlichen Sicht versuchen die These von der Schwächung des supranationalen Elements durch die Gründung der Europäischen Union (im Maastrichter Vertrag) durch eine Gegenthese zu entkräften: Die EU sei nicht bloß intergouvernemental, sondern habe eine eigene Rechtspersönlichkeit, die sie von den Mitgliedstaaten abhebe und damit doch supranational mache. Gegen die Annahme einer Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union spricht aber der Wortlaut des EU-V, der - anders als der EG-V für die EG in den Art. 281 und 282 - eine explizite Zuweisung auf ihre Rechtspersönlichkeit in internationalen Verhandlungen nicht enthält. Für eine Rechtspersönlichkeit der EU können dagegen angeführt werden:

- Art. 49 EU-V, der nur einen Beitritt zur EU vorsieht, der den Beitritt zur EG automatisch umfaßt.
- Nach Art. 3.1 EU-V verfügt die EU über einen einheitlichen institutionellen Rahmen. Es gibt also eine Institutionalisierung, was über eine völkerrechtliche Staatenkooperation hinausgeht.
- Art. 3.1 EU-V verpflichtet weiterhin zu Kohärenz und Kontinuität der in allen Säulen ergriffenen Maßnahmen, und zur Wahrung des 'acquis communautaire', und damit letztlich auch zur

Wahrung der supranationalen Strukturen, die sich herausgebildet haben. Zu einer klaren Trennung von supranationalen und intergouvernementalen Integrationsbereichen paßt diese Formel nicht.

- Die EU hat zumindest eine Institutione, den Europäischen Rat (Art. 4 EU-V). Wollte man der EU ihre Rechtsfähigkeit absprechen, so handelte es sich beim Europäischen Rat um ein Institution ohne Träger.
- Nach Art. 5 EU-V werden die Organe der EG auch für die EU tätig. Das spricht gegen eine Trennung und für eine organisatorische Verfestigung. Man nennt dies auch 'Organleihe'. Damit übereinstimmend nennt der Rat der EG sich seit 1993 "Rat der Europäischen Union", was darauf hindeutet, daß die organisatorische Verselbständigung der EU auch vom Willen der Mitgliedstaaten getragen ist.

### **3.2 Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft**

Wichtig für das Verständnis des europäischen Integrationsprozesses sind die im Rahmen der EU bzw. der EG verfolgten Zielsetzungen und Aufgaben und die ihnen zugrundeliegenden (Rechts-) Prinzipien. Diese sind in den Verträgen selbst als auch in den sie ändernden und ergänzenden Reformakten enthalten.

Nachfolgend werden die Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Europäischen Union behandelt. Es wird deutlich werden, daß im Rahmen der EU/EG mittlerweile nahezu alle wesentlichen Sektoren nationaler Politik behandelt werden. Durch die Ausweitung und den Ausbau der Handlungsfelder ist die EU/EG auf dem Weg zu einem quasi-staatlichen Aufgabenkatalog. Auch der seit 1. Mai 1999 in Kraft befindliche Vertrag von Amsterdam hat diesen Trend fortgeführt.

Parallel zur Ausweitung europäischer Handlungsfelder und der damit verbundenen Instrumente und Kompetenzen, sind auch gegenläufige Tendenzen erkennbar. Die EU-Mitgliedstaaten sind immer mehr darauf bedacht, dieser Ausweitung systematische bzw. punktuelle Grenzen zu ziehen. Zu den in dieser Richtung verfolgten Ansätzen gehört vor allem das Subsidiaritätsprinzip. Die Anwendung dieses Prinzips wurde mit dem Amsterdamer Vertrag weiter präzisiert.



### 3.2.1 Ziele der Europäischen Union

In den offiziellen Zielsetzungen des EU- und des EG-Vertrages spiegeln sich die Kernmotive wieder, die den europäischen Integrationsprozeß seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges begleitet haben. Ein Kernmotiv bzw. Leitgedanke ist, daß die innereuropäischen Kriege nur durch die Integration Europas beendet werden können. Dieser Leitgedanke prägt die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften (EG, d.h. EWG, Euratom und EGKS) und der Europäischen Union (EU).

Als wichtigste Ziele formulieren diese Gründungsverträge:

- Die Wahrung und Festigung des Friedens,
- die wirtschaftliche Einigung zum Nutzen aller innerhalb der EU lebenden (Bürgerinnen und) Bürger durch die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes,
- das Streben nach politischer Einheit und
- die Stärkung und Förderung des sozialen Zusammenhalts in der Union.

Völkerrechtlichen Verträgen, zu denen auch der EU-Vertrag (EU-V) gehört, ist grundsätzlich eine Präambel vorangestellt. In dieser Präambel werden die historisch-politische Bedeutung, die Zielsetzungen sowie die Motive des Vertrages dargelegt.

Aus der **Präambel des EU-Vertrages** lassen sich - zusammengefaßt - folgenden Zielsetzungen entnehmen:

- Überwindung der Teilung des Kontinents, Bekenntnis zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit,
- Schutz der sozialen Grundrechte,
- Stärkung der Solidarität zwischen den Völkern,
- Stärkung der Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe,
- Stärkung der Konvergenz der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, Errichtung einer einheitlichen und stabilen Währung,
- Verwirklichung des Binnenmarktes,
- Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes,
- Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung,
- Einführung einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten,

- Verfolgung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP),
- schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik,
- Förderung der Freizügigkeit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Bürger durch den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- sowie unter besonderer Betonung des Prozeßcharakters der europäischen Integration die Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden.

Diese sehr allgemeinen Zielformulierungen der EU werden in Artikel 2 (ex-Art. B) EU-V konkretisiert:

---

- Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch:
  - (1) die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen,
  - (2) Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und
  - (3) die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).
- Behauptung der Identität auf internationaler Ebene durch
  - (1) eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und
  - (2) die schrittweise Festlegung auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik.
- Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten durch die Einführung einer Unionsbürgerschaft.
- Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist.
- Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und dessen Weiterentwicklung.

Die in Artikel 2 (ex-Art. B) des EU-Vertrags genannten Ziele werden unter Beachtung der eventuell vorgesehenen Zeitfolge (z.B. in der WWU) und des Subsidiaritätsprinzips (in Artikel 5 (ex-Art. 3b) EG-Vertrag) verwirklicht.

Dabei ist jedoch zu beachten, daß die in Art. 2 (ex-Art. B) EU-V genannten Ziele der Europäischen Union nicht mit den Zielbestimmungen der EG-, EGKS- und EURATOM-Verträge konkurrieren.

Aus den Zielbestimmungen des EU-Vertrages leiten sich **keine** rechtlichen Konsequenzen ab, weil:

---

1. die Europäische Union keine Rechtspersönlichkeit besitzt und
2. die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes sich gemäß Artikel 46 (ex-Art. L) EU-V nur auf
  - die Verträge zur EGKS, zur EG und zur EURATOM,
  - die Bestimmungen des Titels VI, Art. 35 EU-V,
  - die Bestimmungen des Titels VII, Art. 11 EG-V in Verbindung mit Art. 40 EU-V,
  - die Bestimmungen des Art. 6, Abs. 2 EU-V,
  - die Art. 46 bis 53 EU-V erstreckt.

**Die Zielsetzungen des EU-Vertrages haben also eher einen politisch-deklaratorischen Charakter und verpflichten nicht zu einem bestimmten Handeln.** Das gleiche gilt für die näher definierten Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP; Titel V, Artikel 11 (ex-Art. J.1) EU-V), der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (ZPJS, Artikel 29 (ex-Art. K.) 1 EU-V) und für die Zielbestimmungen in den Protokollen, die Bestandteil des EU-Vertrages sind.

### 3.2.2 Ziele der Europäischen Gemeinschaft

Die Grundnorm über die Aufgaben der Gemeinschaft ist Art. 2 EG-V. Dieser Artikel enthält Zielaussagen über die wirtschaftlichen Ziele der EG und über die Mittel zur Erreichung dieser Ziele (Errichtung eines Gemeinsamen Marktes usw.). Über die klare Abgrenzung dieser beiden Gruppen herrscht keine Einigkeit. Eine Möglichkeit, die sich an die Unterscheidung von ‚Staatszielen‘ und ‚Staatsaufgaben‘ anlehnt, besteht darin, von Zielen und Aufgaben zu sprechen. Gemeinschaftsziele sind abstrakter als Gemeinschaftsaufgaben, die im Hinblick auf die Ziele den Charakter von Handlungsinstrumenten erfüllen. Aufgaben und Ziele sind innerhalb der Rechtsgemeinschaft der EG aber so abstrakt gehalten, dass sich hieraus keine allgemeinen Zuständigkeiten oder Handlungspflichten ableiten lassen.

Von den **Aufgaben und Zielen** sind die **Tätigkeiten** der Gemeinschaft zu unterscheiden. Diese sind in Art. 3 EG-V ‚enumerativ‘ niedergelegt. Art. 3 EG-V hat keine mit den Kompetenzkatalogen des deutschen Grundgesetzes vergleichbare rechtliche Bedeutung. Was in Art. 3 niedergelegt ist, versteht sich immer „nach Maßgabe dieses Vertrages“. Trotzdem leistet Art. 3 **eine Systematisierung** der möglichen Handlungsfelder der EG, trägt zur **Verdeutlichung der Kompetenzfülle** der EG bei, und ermöglicht eine **Abschichtung zwischen den gemeinsamen Politiken**, für die die EG im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten grundsätzlich ausschließlich zuständig ist (gemeinsame Handelspolitik), **den einfachen Politiken**, bei denen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ineinander verflochten sind (Sozialpolitik), und den **Förderpolitiken**, bei denen die EG die Politik der Mitgliedstaaten nur fördert (Forschung und technologische Entwicklung, Bildung).

Als Querschnittsaufgaben oder ‚horizontale Politikfelder‘, die sich auf alle Tätigkeitsfelder der EG erstrecken, kommen hinzu: die Gleichberechtigung von Männern und Frauen (Art. 3.2 EG-V) und der Umweltschutz (Art. 6 EG-V).

Der EuGH sieht Art. 2 und 3 EG-V als ‚reale‘ Rechtsquellen an, deren Bedeutung sich in der Hauptsache darin zeigt, daß die übrigen Bestimmungen des EG-V in ihrem Lichte ausgelegt werden müssen. Zwar begründen die beiden Vorschriften für sich allein weder Zuständigkeiten der Gemeinschaft noch Pflichten der Mitgliedstaaten noch Rechte der Bürger. Doch sind die vorhandenen und vor dem EuGH angefochtenen Zuständigkeiten, Pflichten und Rechte im Sinne der Aufgaben- und Zielbestimmungen der EG zu interpretieren.

Andere Vorschriften des EG-V nehmen ausdrücklich auf Art. 2 und 3 EG-V Bezug: Art. 10.2 (ex-Art. 5.2) zur ‚loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit der EG‘, Art. 12.1 (ex-Art. 6.1) zum Diskriminierungsverbot und Art. 308 (ex-Art. 235 EG-V) zur Eröffnung neuer Politikfelder.

Anhand der Vorschriften über die Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft läßt sich ablesen, wie weit sich die EG im Lauf ihrer Geschichte an ein staatsähnliches politisches System annähert und in welcher Weise sie sich nach wie vor von einem Bundesstaat unterscheidet. Zwar kommt der EG weder eine Allzuständigkeit zu noch eine Kompetenz-Kompetenz: Der Allzuständigkeit steht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung entgegen (Art. 5.1 EG-V). Eine Kompetenz-Kompetenz wird der Union auch nach Art. 6.1 EU-V nicht verliehen. Auf der anderen Seite erreichen der reale Umfang und die Intensität der vorhandenen Gemeinschaftsziele und -aufgaben ein Ausmaß, das weit über einen bloßen – wirtschaftlichen - Zweckverband hinausgeht.

Gleichwohl sind EU und EG kein Staat. Am deutlichsten wird dies beim Blick auf die Staatszwecke. Im deutschen Staatsrecht werden Staatszwecke, Staatsziele und Staatsaufgaben unterschieden: Staatszwecke sind rechtlich nicht niedergelegte, sogar dem Verfassungsrecht vorgeordnete Aussagen über den Zweck verfassungsmässig niedergelegten Staatlichkeit. Die drei klassischen Staatszwecke Deutschlands sind Sicherheit, Freiheit und soziale Gerechtigkeit. Diese Staatszwecke lassen sich auf die EG nicht übertragen. Denn die Verantwortung für die Sicherheit und die Freiheit ihrer Bürger haben die Mitgliedstaaten nicht aus der Hand gegeben. Die Art. 2 und 3 EG-V legen ausserdem einen deutlichen Schwerpunkt auf den Bereich der Wirtschaftsintegration. Nur wenige der in Art. 3 EG-V genannten Punkte lassen sich nicht dem Bereich des Wirtschaftsrechts zuordnen. Diese Schwerpunktbildung wird auch durch Art. 4 EG-V unterstrichen, der die Wirtschafts- und Währungsunion als weitere Tätigkeitsfelder nennt.

Die Aufgaben, Ziele und Tätigkeiten der Gemeinschaft sind zunächst gleichrangig. Die Gemeinschaftsorgane sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß die einzelnen Ziele ständig miteinander in Einklang gebracht werden. Einen gewissen Vorrang identifiziert der EuGH für den gemeinsamen Markt bzw. den Binnenmarkt.

Die allgemein aufgeführten Ziele und Aufgaben der EG (EGKS-V; EAG-V, EG-V) der sogenannten ersten Säule sind also rechtlich verbindlich. Das gilt auch für die in den einzelnen Vertragsteilen, -titeln, -kapiteln und -abschnitten aufgeführten Ziel- und Aufgabenbestimmungen.

Die Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft sind im Verlauf des Integrationsprozesse ergänzt worden. Dies erfolgte im Rahmen sukzessiver Vertragsrevisionen seit Mitte der achtziger Jahre (Ein-

heitliche Europäische Akte, Maastrichter und Amsterdamer Vertrag). So wurde beispielsweise im Rahmen des Amsterdamer Vertrags Gleichstellung von Männern und Frauen als neues Ziel in den EG-Vertrag aufgenommen.

Als die vorrangigen **Ziele der Gemeinschaft** der EG führt Artikel 2 (ex-Art. 2) EG-Vertrag an:

---

1. eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft,
2. ein hohes Beschäftigungsniveau,
3. ein hohes Maß an sozialem Schutz,
4. die Gleichstellung von Männern und Frauen,
5. ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum,
6. ein hoher Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen,
7. ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität,
8. Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität,
9. die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Artikel 4 (ex-Art. 3a) EG-Vertrag „versteckt“ weitere Gemeinschaftsziele, die allgemein gelten:

---

10. das Ziel der Preisstabilität und
11. die Unterstützung einer Wirtschaftspolitik unter Beachtung des Grundsatzes der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.

### 3.2.3 Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft

Zur Erreichung der Ziele übertragen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verschiedene Aufgaben (Artikel 2 (ex-Art. 2) EG-Vertrag):

- die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes,
- die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion,
- die Durchführung der in Artikel 3 (ex-Art. 3) und 4 (ex-Art. 3a) genannten Politiken oder Maßnahmen, welche als „Tätigkeiten der Gemeinschaft“ bezeichnet werden.

Die in Art. 3 (ex-Art. 3) und 4 (ex-Art. 3a) EG-V umschriebenen Tätigkeitsfelder der EG verdeutlichen, daß die wirtschaftliche Einigung, d.h. die Errichtung des Gemeinsamen Marktes, ein wesentlicher Motor des europäischen Einigungsprozesses war, ist und wohl auch bleibt. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag über die Europäische Union wurden der Gemeinschaft Zuständigkeiten verliehen, die nicht nur dem Ziel der wirtschaftlichen Einigung, sondern auch dem der politischen Einigung („**Politische Union**“) zuzuordnen sind.

Die politische Einigung sollte - nach den Vorstellungen mancher EG-Gründerväter - automatisch aus dem wirtschaftlichen Integrationsprozeß hervorgehen (sogenannter Spill-over). Die wirtschaftliche Einigung wurde also niemals als Selbstzweck oder als Endzustand der europäischen Integration verstanden. Sie stellt vielmehr ein Zwischenstadium auf dem Weg zur politischen Einigung dar.

### 3.2.4 Tätigkeiten der Gemeinschaft (gemäß Art. 3 (ex-Art. 3) EG-Vertrag)

Die Tätigkeiten sind:

- **Verbot** von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei Ein- und Ausfuhr von Waren innerhalb der Gemeinschaft sowie Abschaffung aller Maßnahmen gleicher Wirkung,
- **Schaffung** eines Binnenmarktes, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist,
- **Errichtung** eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt,

- **Angleichung** der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Zwecke des Funktionieren des gemeinsamen Marktes (Rechtsangleichung),
- **Assoziierung** der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche sowie soziale Entwicklung zu fördern,
- **gemeinsame** Handelspolitik,
- **gemeinsame** Landwirtschafts- und Fischereipolitik,
- **gemeinsame** Verkehrspolitik,
- eine Sozialpolitik mit einem europäischen Sozialfonds,
- eine Umweltpolitik,
- eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit,
- **Stärkung** des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts,
- **Stärkung** der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der EG,
- **Förderung** der Forschung und technologischen Entwicklung,
- **Förderung** des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze,
- **Förderung der Koordinierung** der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie,
- **Beitrag** zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus,
- **Beitrag** zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten,
- **Beitrag** zur Verbesserung des Verbraucherschutzes,
- **Maßnahmen** hinsichtlich der Einreise und des Personenverkehrs,
- **Maßnahmen** in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.

Aufgrund der im Amsterdamer Vertrag vereinbarten Änderungen ist bei allen aufgeführten Tätigkeiten der Gemeinschaft darauf zu achten, daß:

---

- Ungleichheiten beseitigt werden und die Gleichstellung von Männern und Frauen gefördert wird (Art. 3 Abs. 2 (ex-Art. 3) EG-V).



### 3.3 Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft

Betrachtet man nun den quasi-staatlichen Aufgabenkatalog, den die EG im Rahmen ihrer Tätigkeitsfelder abdeckt, stellt sich die folgende Frage: **Wer** nimmt diese Aufgaben, **wie** und **in welcher Form** wahr? Wie steht es mit Blick auf den Aufgabenkatalog um die Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der nationalen bzw. subregionalen Ebene?

Will man diese Frage beantworten, wird schnell deutlich, daß sich die EU erheblich von traditionellen föderalen Systemen unterscheidet; Systemen, die - wie die Bundesrepublik Deutschland - über relativ klar abgegrenzte Kompetenzzuweisungen zwischen der Bundes- und der Länderebene verfügen.

Der EG-Vertrag selbst verfügt über keine allgemeingültige Regelung darüber, welche Zuständigkeiten die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten **exklusiv** oder konkurrierend zueinander ausüben. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Frage, welche Kompetenzen von der EG **exklusiv** (d.h.: ausschließlich), **konkurrierend** oder **parallel** zu den Mitgliedstaaten ausgeübt werden können, zu zahlreichen Streitfällen geführt hat. Diese Streitigkeiten konnten zum Teil erst durch einen Urteilsspruch des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beigelegt werden.

### 3.4 Überblick über die Kompetenzarten in der Europäischen Gemeinschaft

Eine entscheidende Rolle bei der Frage der Kompetenzverteilung spielen die Präambel sowie Art. 2 (ex-Art. 2) und Art. 3 (ex-Art. 3) des EG-Vertrages. Dort werden die Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft abstrakt erfaßt. Sie enthalten die substantiellen Rechtsgrundlagen der Gemeinschaft bei der Ausübung der ihren Organen übertragenen Befugnisse. Diese Vertragsgrundlagen dienen vor allem in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes dazu, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft näher zu bestimmen bzw. einzugrenzen.

Hierbei ist von Bedeutung, wie die Tätigkeiten der Gemeinschaft bezeichnet werden. So gilt es als unumstritten, daß unter dem Begriff „gemeinsame Politiken“ Tätigkeiten gemeint sind, die von den Mitgliedstaaten nicht mehr alleine betrieben werden können.

So verbietet die gemeinsame Handelspolitik ein unilaterales Vorgehen Frankreichs im Handel mit anderen Staaten.

Art. 3 (ex-Art. 3) EG-V nennt als gemeinsame Politiken der Gemeinschaft ausdrücklich:

---

- eine **gemeinsame** Handelspolitik (Art. 3 (b) (ex-Art. 3 (b)) EG-V),
- eine **gemeinsame** Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei (Art. 3 (e) (ex-Art. 3 (e)) EG-V),
- eine **gemeinsame** Politik auf dem Gebiet des Verkehrs (Art. 3 (f) (ex-Art. 3 (f)) EG-V).

***Vorsicht:** Diese gemeinsamen Politiken dürfen keineswegs mit der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“, der zweiten Säule der EU, verwechselt werden!*

In diesem Sinne hat der Gerichtshof Eingriffe der Mitgliedstaaten zur angeblichen Förderung der gemeinsamen Agrarpolitik als unzulässig zurückgewiesen. **(EuGH, 2.2.2989, RS 274/87: Reinheitsgebot für Fleischwaren)**



In Übereinstimmung mit dieser Rechtsprechung urteilte der Gerichtshof, daß Mitgliedstaaten immer tätig werden dürfen, solange die Gemeinschaft ihre vertraglich zugesicherten Befugnisse nicht ausgeübt hat. **(EuGH, 20.2.1979, RS 120/78: Cassis de Dijon)**



#### Die Cassis-de-Dijon-Entscheidung

Nach einer deutschen Vorschrift durften Trinkbranntweine nur mit einem Mindestalkoholgehalt von 30 %, Fruchtliköre ausnahmsweise mit einem Mindestalkoholgehalt von 25 % in den Verkehr gebracht werden. Diese Vorschrift wurde gesundheitspolitisch begründet. Geringere Alkoholgehalte würden nämlich einen verstärkten Konsum anregen; sie seien verführerischer und darum gefährlicher als höhere Alkoholgehalte. Die Regelung bedeutete für den französischen Johannisbeerlikör Cassis de Dijon ein Vermarktungsverbot in Deutschland, da er nur einen Weingeistgehalt von 15-20% aufwies. Das Hessische Finanzgericht legte dem EuGH gemäß Art. 234 (ex-Art. 177) EG-V die Frage vor, ob die geschilderte deutsche Vorschrift unter Art. 28 (ex-Art. 30) EG-V zum Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen falle. Das von Deutschland vorgetragene Argument, der Verbraucher solle vor Getränken mit einem mittleren Alkoholgehalt geschützt werden, erklärte der EuGH für nicht stichhaltig, weil dem Verbraucher ein ä-

ßerst umfangreiches Angebot unterschiedlicher Erzeugnisse mit geringem und mittlerem Alkoholgehalt zur Verfügung stehe und weil überdies ein erheblicher Teil der auf dem deutschen Markt frei gehandelten Getränke mit hohem Weingeistgehalt üblicherweise verdünnt genossen würde. Daher verstieß die deutsche Vorschrift gegen Art. 28 EG-V.

Zur Beurteilung einer Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer rechtlichen Wirkungen bezüglich der inhaltliche Tiefe der hieraus abzuleitenden Tätigkeit der Gemeinschaft reichen Artikel 2 und 3 EG-V nicht aus. Die meisten der in diesen Artikeln umschriebenen Tätigkeiten und Aufgaben der Gemeinschaft werden im EG-Vertrag in den Titeln der jeweiligen Politikbereiche konkretisiert.

So enthält z.B. der Vertragsteil zur gemeinsamen Agrarpolitik spezifische Zielbestimmungen in Titel II (Landwirtschaft) Artikel 33 (ex-Art. 39) EG-V:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft,
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung,
- Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

## **Exklusive Gemeinschaftskompetenz**

In den Tätigkeitsbereichen, in denen allein die Gemeinschaft befugt ist, Rechtsakte zu erlassen, spricht man über exklusive Gemeinschaftskompetenzen.

***Exklusive** Kompetenz entspricht hier ausschließlicher Kompetenz.*

Dies sind zum Beispiel:

---

- die Festlegung von Zolltarifen (Art. 26 (ex-Art. 28) EG-V),
- die gemeinsame Handelspolitik (Art. 133 (ex-Art. 113) EG-V) oder
- die gemeinsame Fischereipolitik (Art. 32 (ex-Art. 38) EG-V und EuGH Rs. 804/79).

Nur soweit die Gemeinschaft von ihrer ausschließlichen Kompetenz keinen Gebrauch macht, können die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen. Dies ist aber nur ausnahmsweise und nach vorhergehender Konsultation der Kommission möglich. Dabei sind die Mitgliedsstaaten nur einseitig als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses“ tätig. Gleichzeitig dürfen diese erlassenen Maßnahmen nicht gegen bestehendes Gemeinschaftsrecht verstoßen (z.B. Diskriminierungsverbot, Verbot der Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs etc.).

## **Konkurrierende Gemeinschaftskompetenzen**

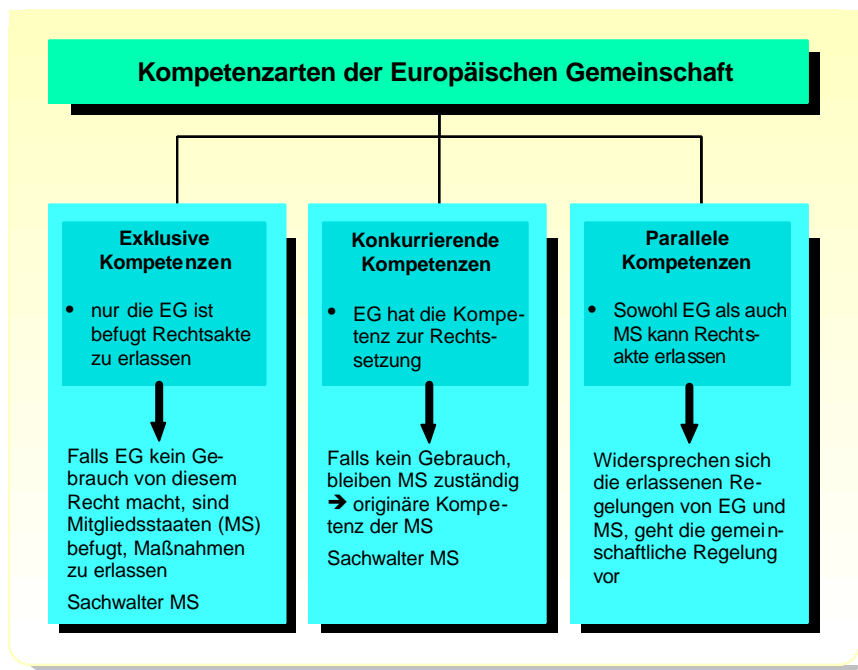
Konkurrierende Gemeinschaftskompetenzen sind in der Europäischen Gemeinschaft der Regelfall, so z.B. in den Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik (Art. 33 (ex-Art. 39) ff EG-V) oder die Rechtsangleichung (Art. 94 (ex-Art. 100), Art. 95 (ex-Art. 100a) EG-V). In diesem Bereich hat die Europäische Gemeinschaft die Kompetenz zur Rechtsetzung. Macht sie aber keinen Gebrauch davon, bleiben die Mitgliedstaaten zuständig. Diese mitgliedstaatliche Zuständigkeit ist eine originäre Kompetenz der Mitgliedstaaten. Im Gegensatz dazu steht die „Sachwalterschaft“ (siehe exklusive Gemeinschaftskompetenzen). Bei dieser Sachwalterschaft wird aushilfsweise eine fremde Kompetenz (hier die der Gemeinschaft) wahrgenommen. Die konkurrierenden Gemeinschaftsvorschriften unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip.

## Parallele Kompetenzen

Hier handelt es sich um Themengebiete, für die sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch die Mitgliedsstaaten Rechtsakte erlassen dürfen. Beispiele für solche parallelen Kompetenzen bieten das Kartellrecht, die Forschungs- und Technologiepolitik sowie die Regionalpolitik.

Parallele Kompetenz bedeutet also, daß ein Sachverhalt sowohl anhand der nationalen wie auch der gemeinschaftlichen Regelungen zu überprüfen ist. Widersprechen sich nun die Ergebnissen der nationalen und der gemeinschaftlichen Regelung, geht die gemeinschaftsrechtliche Regelung vor.

Quelle zu den verschiedenen Kompetenzarten: Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union - Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) - mit Schwerpunkt EG (Juristische Lernbücher 16), Neuwied / Berlin 1996, S. 100-101.



Kompetenzarten der EG

### 3.5 Verstärkte Zusammenarbeit (Flexibilität): Ein neues Strukturprinzip der europäischen Integration?

Auch wenn die europäische Integration bei oberflächlichen Betrachtung zunächst als eingleisig und unidirektional angelegt erscheint, ist sie kein uniformer Prozeß mit einer zuvor eindeutig festgelegten Zielrichtung. Sie ist vielmehr geprägt von einer konstruktiven Mehrdeutigkeit. Diese sorgt einerseits immer wieder für Auseinandersetzungen innerhalb der EU, trägt aber andererseits dazu bei, daß pragmatische und dynamische Lösungsansätze gesucht (und zumeist auch gefunden) werden, die dem Integrationsprozeß neue Impulse verleihen. Verantwortlich für die Mehrdeutigkeit dieses Prozesses sind in erster Linie die heterogenen Interessenlagen der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.

Mit der schrittweisen Erweiterung der EU seit Anfang der siebziger Jahre und der damit verbundenen Erhöhung der Anzahl der Mitgliedstaaten von ursprünglich sechs auf nunmehr 15, hat, trotz aller Integrationsbemühungen, auch die Interessenvielfalt innerhalb der EU zugenommen. Diese Vielfalt trägt zur konstruktiven Mehrdeutigkeit und auch zur Dynamik der europäischen Integration bei, sie kann aber auch zu einem echten Hindernis werden. Das ist dann der Fall, wenn ein **destruktiver Vielklang** vorliegt: Ein sich annähernder Gleichklang der unterschiedlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten läßt sich nicht mehr herstellen. Statt dessen wird die Arbeit der EU blockiert, gelähmt oder gar zum Stillstand gebracht. In den zurückliegenden Jahren wurde zum Beispiel die damalige konservative britische Regierung unter Premierminister John Major der Blockadepolitik bezichtigt. Aber auch andere EU-Mitgliedstaaten sind bekannt für ihre integrationspolitische Zurückhaltung, die zum Teil grundsätzlicher, zum Teil aber auch spezifischer Natur sein kann.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interessenlagen der EU-Mitgliedstaaten und dem zu erwartenden Anwachsen der Heterogenität der Interessenlagen im Zuge der nächsten EU-Erweiterungswelle entstand die Sorge einer nachhaltigen Verflachung der Integration bzw. der Integrationsbereitschaft.

Diese Problematik entwickelte sich zu einem der wichtigsten Punkte auf der Agenda der Regierungskonferenz von 1996/97, die zum Amsterdamer Vertrag führte.

Von interessierten EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, wurden Antworten auf zwei häufig gestellte Fragen gesucht:

---

- Warum sollten nicht einige Mitgliedstaaten gemeinsam zentrale Probleme im Rahmen der EU angehen, auch wenn nicht alle Partner fähig und/oder willens sind, diese Vorhaben mitzutragen?
- Warum sollen mögliche Fortschritte beim Aufbau der europäischen Konstruktion an einigen wenigen Mitgliedstaaten scheitern?

Antwort auf diese Fragen soll die mit dem Amsterdamer Vertrag neu eingeführte **verstärkte Zusammenarbeit** liefern, sie fungiert auch unter dem Stichwort **Flexibilität**. Grundsätzlich ist damit gemeint, daß eine Gruppe von Mitgliedstaaten, unter Beachtung strikter Kriterien eine engere Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen der ersten (EG) und dritten (ZPJS) Säule der EU vereinbaren kann.

Der Umstand, daß diese Thematik, im Verlauf der Regierungskonferenz von 1996/97 eine prominente Rolle spielte, darf jedoch nicht den Blick für die "traditionellen" Flexibilisierungsansätze in der Praxis der europäischen Integration verstellen. Der EG-V enthält eine Reihe Ausnahme-, Übergangs- und Sonderregelungen im europäischen Primär- und Sekundärrecht. Dazu zählen zum Beispiel bestimmte vorübergehende Ausnahmeregelungen und spezifische Schutzmaßnahmen in der Umweltpolitik oder auch die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen im Gemeinsamen Binnenmarkt, ganz zu schweigen von den Übergangsfristen, die im Falle des Beitritts neuer EU-Mitgliedstaaten angewandt werden.

Wenn also Flexibilisierungsansätze seit jeher den Integrationsprozeß in der einen oder anderen Form begleiten, woran liegt dann die Bedeutung der Beschlüsse von Amsterdam? Wodurch enthalten die neuen vertraglichen Bestimmungen zur "verstärkten Zusammenarbeit" eine derartige Brisanz?

Die eigentliche Innovation des Amsterdamer Vertrages liegt darin, daß er die bisher gültige Integrationslogik der gleichzeitigen und einheitlichen Vergemeinschaftung aufhebt und stattdessen unterschiedliche, eben „flexible“ Integrationsgruppen, Integrationsgeschwindigkeiten und Integrations(politik)bereiche ermöglicht. Mit anderen Worten: Die europäischen Verträge bieten mehreren Mitgliedstaaten die Möglichkeit, untereinander und in einzelnen Tätigkeitsbereichen ihre Zusammenarbeit zu verstärken und dadurch als Gruppe bei der Vertiefung der Integration voranzugehen.

Dabei stellt sich jedoch eine entscheidende Frage, die zugleich das zentrale Gestaltungsproblem der Flexibilität umschreibt: Wie

können die Bedingungen für die verstärkte Zusammenarbeit so gestaltet werden, daß der Zweck für die daran beteiligten Mitgliedstaaten erreicht wird, ohne damit die Integrationskonstruktion als solche und die Interessen der nichtbeteiligten Mitgliedstaaten zu gefährden?

Die Antwort auf diese Frage finden sich im Amsterdamer Vertrag bzw. jeweils im EU- und im EG-Vertrag, in Form detaillierter Regelungen. Sie sollen sicherstellen, daß sowohl die Interessen der beteiligten bzw. nicht-beteiligten Mitgliedstaaten als auch die der Gemeinschaft gewahrt bleiben. Das gilt insbesondere mit Blick auf den Schutz des rechtlichen und materiellen Integrationsbestandes.

### **3.5.1 Verstärkte Zusammenarbeit im EU-Vertrag: Die Generalklausel**

Regelungen zur Flexibilität finden sich sowohl im EU- als auch im EG-Vertrag. Grundlegend sind die als Generalklausel bezeichneten „Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit“. Sie wurden im Titel VII, Art. 43-45 (ex-Art. K. 15-17) EU-V verankert.

Die Generalklausel legt zunächst die Bedingungen fest, unter denen eine verstärkte Zusammenarbeit vertraglich möglich ist. Fall sich EU-Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Zusammenarbeit verabredet haben, können sie die im EU- und EG-Vertrag vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen. Allerdings müssen dabei einige wenige essentielle Vorbedingungen erfüllt werden.

Die verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 43 (ex-Art. K. 15) EU-V...

- muß die Ziele der EU fördern.
- muß die Interessen der EU schützen und ihnen dienlich sein.
- muß die Grundsätze des EU- und des EG-Vertrages sowie den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union beachten.
- darf nur als letztes Mittel herangezogen werden. Also dann, wenn die Vertragsziele mit den herkömmlichen Verfahren nicht erreicht werden können.



- muß mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betreffen. Es kann also nicht zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen einer Minderheit von Mitgliedstaaten kommen. Die Errichtung eines „Kerneuropa“ das zum Beispiel aus den sechs EWG-Gründerstaaten zusammengesetzt wäre, ist zumindest im Rahmen der Vertragsvorgaben nicht erlaubt.
- darf den gemeinsamen Besitzstand der Gemeinschaft, also den *acquis communautaire* (Primär- und Sekundärrecht), sowie sonstige auf den Verträgen beruhenden Maßnahmen nicht beeinträchtigen.
- darf die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht daran beteiligten EU-Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen. Damit soll sichergestellt werden, daß die nicht beteiligten Staaten hinreichend von den unerwünschten Auswirkungen der verstärkten Zusammenarbeit geschützt werden.
- muß grundsätzlich allen Mitgliedstaaten offenstehen. Mitgliedstaaten die zunächst nicht an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen können sich ihr jederzeit anschließen. Sie müssen aber den in diesem Rahmen gefaßten Beschlüssen (Grundsatzbeschuß und Folgebeschlüsse) nachkommen.

Mitgliedstaaten, die sich, aus welchen Gründen auch immer, nicht an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligen, dürfen den anderen Mitgliedstaaten nicht bei der Durchführung von Flexibilitätsmaßnahmen im Wege stehen.

Zu beachten ist, daß die in Art. 43 (ex-Art. K. 15) EU-V aufgeführten Vorbedingungen nur den allgemeinen Rahmen für die verstärkte Zusammenarbeit abstecken. Hinzu kommen bei der konkreten Anwendung auch noch die spezifischen Bedingungen der ersten (EG) und der dritten Säule (ZPJS), die in Art. 11 (ex-Art. 5a) EG-V bzw. Art. 40 (ex-Art. K. 12) EU-V festgehalten sind. Auf die Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der EG (erste Säule) wird im Anschluß genauer eingegangen.

*Die Bestimmungen der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des dritten Pfeilers werden in diesem Handbuch nicht eingehend erläutert. Sie lassen sich aber auf der Grundlage der hier vorliegenden Beschreibungen und unter Hinzuziehung des betreffenden Vertragsartikels (Art. 40 (ex-Art. K. 12)) leicht erschließen.*

Grundsätzlich ist bei der verstärkten Zusammenarbeit zu beachten, daß die einschlägigen institutionellen Bestimmungen des EU- und EG-Vertrages anzuwenden sind. Das gilt vor allem mit Blick auf die Annahme von Rechtsakten und Beschlüssen, die für die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit erforderlich sind (Art. 44 (ex-Art. K. 15) EU-V). Mit anderen Worten: Auch im Rahmen

der verstärkten Zusammenarbeit darf sich an den grundsätzlichen „Spielregeln“ europäischer Entscheidungsprozesse nichts ändern. Sie werden lediglich in den zuvor vereinbarten Politikfeldern für eine verringerte Anzahl von Mitgliedstaaten zur Anwendung gebracht.

Grundsätzlich bleibt auch die Beratung über die verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten offen. Alle Mitglieder des Rates sind daran zur Teilnahme berechtigt. Abstimmen dürfen aber nur diejenigen Mitgliedstaaten, die unmittelbar an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligt sind. Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der betreffenden Mitgliedstaaten. Er ist in Art. 205 (ex-Art. 148) Abs. 2 EG-V festgelegt. Ist eine Beschlußfassung mit Einstimmigkeit erforderlich, bezieht sich das allein auf die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten.

Aus integrationspolitischer Sicht, das heißt mit Blick auf den inneren Zusammenhalt des Integrationsgefüges, ist hervorzuheben, daß die Gemeinschaftsorgane, also Europäische Kommission, Europäischer Gerichtshof, Europäischer Rechnungshof und Europäisches Parlament „intakt“ bleiben. Damit ist gemeint, daß die Unterscheidung von Mitgliedstaaten die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligt sind bzw. die nicht beteiligt sind, nicht auf die Gemeinschaftsorgane überträgt. Im Europäischen Parlament können also auch weiterhin diejenigen Abgeordneten an allen Beratungen und Abstimmungen teilnehmen, deren Land nicht der Gruppe der „Flexibilitätsländer“ angehört. Hierin kommt ganz deutlich der supranationale Charakter dieser Gemeinschaftsorgane zum Ausdruck. Hervorzuheben ist insbesondere, daß die volle Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes für alle Bereiche der verstärkten Zusammenarbeit vertraglich festgeschrieben ist (Art. 46 (ex-Art. L) EU-V). Damit soll sichergestellt werden, daß die verstärkte Zusammenarbeit nicht aus dem vorgegebenen Vertragsrahmen entgleitet bzw. das Rechtssystem der Gemeinschaft (Primär- und Sekundärrecht) gefährdet.

Ein wichtiger Aspekt der verstärkten Zusammenarbeit ist natürlich auch die Frage der Finanzierung der hierüber sanktionierten Maßnahmen. Welche Mittel werden herangezogen, wenn Beschlüsse im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit umgesetzt werden müssen? Die vertraglichen Regelungen (Art. 44 (ex-Art. K. 15) Abs. 2 EU-V) sehen vor, daß die bei der Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit entstehenden Kosten grundsätzlich von den daran beteiligten Mitgliedstaaten übernommen werden müssen. Lediglich die entstandenen Verwaltungskosten der Gemeinschaftsorgane werden auch aus dem Gemeinschaftshaushalt beglichen. Der Rat hat aber die Möglichkeit, über einen einstimmigen

Beschluß auch andere Regelungen zu treffen, also z.B. die Bereitstellung weiterer Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt.

### **3.5.2 Verstärkte Zusammenarbeit im EG-Vertrag: Voraussetzungen und Verfahren**

Auf der Grundlage der im EU-Vertrag (Art. 43-45 (ex-Art. K. 15-17) EU-V) verankerten Generalklausel werden in Art. 11 (ex-Art. 5a) EG-V die Voraussetzungen und Verfahren für die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit erläutert.

Grundsätzlich bekräftigt Art. 11 (ex-Art. 5a) EG-V, daß die im EG-Vertrag vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen auch von den Mitgliedstaaten genutzt werden können, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit eingehen wollen. Dafür müssen, neben einer gesonderten Ermächtigung des Rates (siehe weiter unten) aber einige wichtige Vorbedingungen erfüllt sein.

So darf die geplante verstärkte Zusammenarbeit ...

- keine exklusiven Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft betreffen (z.B. die Gemeinsamen Fischerei- oder die Gemeinsame Handelspolitik). Verstärkte Zusammenarbeit kann also nur in den Bereichen zum Zuge kommen, in den die Gemeinschaft über konkurrierende bzw. parallele Kompetenzen verfügt.
- Gemeinschaftspolitiken, -aktionen oder -programme nicht beeinträchtigen.
- nicht den Bereich der Unionsbürgerschaft betreffen. Auch darf es nicht zu Diskriminierungen zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten kommen.
- nicht dazu führen, daß die der Gemeinschaft vertraglich zugewiesenen Befugnisse dadurch überschritten werden.
- keine Diskriminierung oder Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Auch die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten dürfen dadurch nicht verzerrt werden.

Über die Einhaltung dieser Bedingungen wacht, neben der Europäischen Kommission, im Zweifel der Europäische Gerichtshof (Art. 46 (ex-Art. L) EU-V). Auch mit Blick auf die bereits in der Generalklausel genannten Vorbedingungen liegt die Frage auf der Hand, ob hierdurch der Einstieg in eine verstärkte Zusammenarbeit nicht unnötig erschwert wird.

Dieser Eindruck verfestigt sich, wenn man das **Verfahren zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit** etwas genauer unter die Lupe nimmt:

---

- **Grundvoraussetzung** ist in jeden Fall, die in Art. 43 (ex-Art. K. 15) EU-V getroffene Regelung. Danach darf die **verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel** herangezogen werden. Nämlich dann, wenn die Vertragsziele mit den herkömmlichen Verfahren nicht erreicht werden können.
- Läßt sich also feststellen, daß sich auf dem normalen Beschlußweg keine Resultate erzielen lassen, können die **Mitgliedstaaten**, die eine verstärkte Zusammenarbeit eingehen wollen, einen **Antrag an die Kommission** richten. Es dabei vertraglich nicht festgelegt, wieviele Mitgliedstaaten einen solchen Antrag zu diesem Zeitpunkt unterstützen müssen.
- In dem Antrag wird die Kommission aufgefordert, einen entsprechenden Vorschlag für eine verstärkte Zusammenarbeit zu unterbreiten. Die Mitgliedstaaten verfügen also in diesem Fall, im Gegensatz zur sonst im EG-Bereich üblichen Prozedur, über ein aktives **Aufforderungsrecht** an die Kommission. Diese behält aber auch im Falle der verstärkten Zusammenarbeit letztlich ihr **Initiativmonopol**.
- Für die **Kommission** bestehen grundsätzlich **zwei mögliche Vorgehensweisen**: Sie kann entweder die Ausarbeitung eines Vorschlags unter Angabe von Gründen ablehnen. Damit wäre der Versuch, eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, schon in der Initialphase gescheitert. Oder aber die Kommission erstellt einen Vorschlag, über dessen Annahme der Rat, nach Anhörung des Europäischen Parlaments, mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann.
- Im günstigsten Falle entscheidet der **Rat** mit qualifizierter Mehrheit und die verstärkte Zusammenarbeit kann inkrafttreten. Für die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit gelten dann, wie erwähnt, die üblichen Verfahren unter Beteiligung der EU-Organen (siehe oben). Eine weitere aus dem EG-Bereich vertraute Variante ist das Scheitern des Verfahrens im Rat an der Ablehnung durch eine **qualifizierte Minderheit** (d.h. der Vorschlag erhält nicht die notwendige Stimmenzahl).
- Die Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit sehen aber auch noch eine weitere Möglichkeit vor: Wenn ein Mitgliedstaat ein **Veto** gegen die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit einlegt, dann erfolgt im Rat keine Abstimmung. Der betreffende Mitgliedstaat muß für seine ablehnende Haltung mit wichtigen nationalen Interessen begründen und diese auch explizit nennen. Hier wird mit anderen Worten quasi die Formel

des „Luxemburger Kompromisses“ faktisch im Vertrag verankert.

- Liegt das Veto eines Mitgliedstaates vor, steht dem Rat die Möglichkeit offen, dieses **Problem an den Europäischen Rat zu verweisen** (genauer: an den in der Zusammensetzung der Staats und Regierungschefs tagenden Rat). Voraussetzung für diesen Schritt ist auch hier ein entsprechender Beschluß des Rates mit qualifizierter Mehrheit (diesmal allerdings ohne Vetomöglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten). Kommt keine qualifizierte Mehrheit zustande, ist das Verfahren an dieser Stelle gescheitert.
- Wird die Entscheidung an den Europäischen Rat verwiesen, so muß dieser in jedem Fall einen **einstimmigen Beschluß** fassen, damit es zu einer verstärkten Zusammenarbeit kommen kann. Scheitert auch der Europäische Rat und gelangt zu keiner Einigung so ist spätestens an diesem Punkt der Versuch einer verstärkten Zusammenarbeit zu seinem endgültigen Ende gelangt.

Für den Fall, daß es nach dem oben beschriebenen Verfahren tatsächlich zu einer verstärkten Zusammenarbeit kommt, kann sich die Frage stellen, was mit denjenigen Mitgliedstaaten geschieht, die sich zu einem späteren Zeitpunkt **der verstärkten Zusammenarbeit anschließen** wollen:

- 
- In der **Generalklausel** des Art. 43 (ex-Art. K. 15) EU-V ist ausdrücklich festgehalten, daß die verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten jederzeit offensteht. Zu diesem Zweck muß eine Absichtserklärung, die so etwas wie einen Aufnahmeantrag darstellt, an den Rat und an die Kommission gerichtet werden.
  - Die Kommission ist beauftragt, innerhalb von drei Monaten nach deren Eingang, dem Rat eine **Stellungnahme** vorzulegen.
  - In der Stellungnahme wird die Kommission vor allem prüfen müssen, ob der (oder die) antragstellende(n) Mitgliedstaat(en) in der Lage bzw. bereit ist (sind), ein in der Generalklausel enthaltenes wichtiges „**Beitrittskriterium**“ zu erfüllen: die Übernahme (und Einhaltung) sowohl des Grundbeschlusses als auch der im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit gefaßten Folgebeschlüsse. Die Kommission überprüft also die „**Beitrittsreife**“ des (oder der) Kandidaten. Sie könnte in ihrer Stellungnahme z.B. auch Regelungen für Übergangsfristen bis zur endgültigen Übernahme des im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit entstandenen „Teil-Acquis“ vorsehen.

- Der Rat berät über die Stellungnahme. Die **endgültige Entscheidung** über die Aufnahme eines weiteren Mitgliedstaates in den Kreis der verstärkten Zusammenarbeit trifft aber die **Kommission**. Die Entscheidung muß innerhalb eines Zeitraumes von vier Monaten nach dem Eingang des „Beitrittsgesuchs“ erfolgen. Ein positiver Bescheid der Kommission erlaubt den Beitritt zur verstärkten Zusammenarbeit. Im Falle einer negativen Stellungnahme wird das „Beitrittsgesuch“ zurückgestellt bzw. der Mitgliedstaat wird (vorläufig) abgelehnt.

Die **Schlüsselrolle der Kommission** bei der möglichen Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in den „Flexibilitätskern“ ist aus Sicht mancher EU-Mitgliedstaaten eine Schutz- und Garantiefunktion zugleich: Sie soll dafür Sorge tragen, daß die verstärkte Zusammenarbeit nicht zum exklusiven Klub für größere bzw. stärkere Mitgliedstaaten wird. Sie soll sich, auch wenn das in der Realität wohl anders aussehen wird, als neutrale technische Überprüfungsinstanz, quasi als Notar eines Beitritts zur verstärkten Zusammenarbeit betätigen und nach objektiven Kriterien, nicht nach politischen Motiven entscheiden.

### 3.5.3 Die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ nach Nizza

Die Vorschriften zur verstärkten Zusammenarbeit wurden im Vertrag von Nizza neu formuliert. Auf den ersten Blick ist eine **Effizienzsteigerung** zur Erhöhung der Anwendungswahrscheinlichkeit festzustellen: Das modifizierte Verfahren des nationalen Vetos nach der Luxemburger Formel wurde zumindest im EG-Vertragsteil durch ein suspensives Veto ersetzt; jede Regierung kann verlangen, dass der Rat erst nach einer Befassung des Europäischen Rats mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Außerdem ist die Mindestzahl der teilnehmenden Staaten auf acht verringert worden; d.h. in einer EU mit 27 Staaten wären weniger als ein Drittel aller Mitglieder für ein Vorgehen notwendig.

Auch unter vertragssystematischen Gesichtspunkten fand eine Nachbesserung statt: In Bereichen, für die der Vertrag das Verfahren der Mitentscheidung vorsieht, ist ab Inkrafttreten des Vertrags von Nizza die **‚Zustimmung‘ des Europäischen Parlaments** erforderlich. Hiermit ist sichergestellt, dass die Rechte des Parlaments nicht umgangen werden.

Die vertraglich neu geregelten Abläufe und die Vielzahl der im Vergleich zum Amsterdamer Vertrag enger gefassten Bedingungen weisen auf die Langwierigkeit und Schwerfälligkeit der Verfahren hin. Die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ ist nicht als einfache und rasch zu verwirklichende Alternative zu den normalen Verfahren,

sondern wirklich nur „ein letztes Mittel“ vorgesehen. Die Beschlüsse zur ‚Begründung‘ dieser Flexibilisierungsformel sind nicht einfach zu erreichen. Auch wenn sie mit einer qualifizierter Mehrheit ohne Veto im EG-V und im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen getroffen werden können, ist eine Sperrminorität schnell erreicht oder auch häufig zu erwarten, da der ursprüngliche Vorschlag zuvor im Rat keine ausreichende Mehrheit gefunden hatte.

In der GASP-Säule wirkt das modifizierte Verfahren des Luxemburger Vetos weiterhin als Bremse.

Festzuhalten ist, dass das verfeinerte Regelwerk nicht aus der Praxis bisheriger Formen abgestufter Integration abgeleitet wurde. Auch die häufig als erfolgreiche Modelle herangezogenen Beispiele der Differenzierung in der WWU – jetzt insbesondere in der EURO-Gruppe - oder beim Schengener Abkommen weichen deutlich und signifikant von den jetzt beschlossenen Verfahren ab.

### 3.6 Das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung und die Abrundungsklausel nach Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V

#### Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung

Trotz des umfassenden quasi-staatlichen Aufgabenkatalogs der Gemeinschaft begründen die Bestimmungen der Art. 2 (ex-Art. 2) und 3 (ex-Art. 3) EG-V zunächst lediglich abstrakte Zuständigkeitsbereiche, in denen die Gemeinschaft tätig werden darf und tätig werden soll. Die Europäische Gemeinschaft kennt also keine generelle Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsakten. Im Gegensatz dazu stehen die (national-) staatlichen Legislativorgane, die grundsätzlich jede Materie gesetzlich regeln können und auch hinsichtlich der Form des Rechtsaktes (Verfassungsgesetz, Gesetz etc.) wählen können.

Statt dessen herrscht das sogenannte Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung („Principe de compétence d'attribution“) oder der begrenzten Einzelzuständigkeit zum Erlaß des sekundären Gemeinschaftsrechts (Verordnungen, Richtlinien usw.). **Nach diesem Prinzip benötigt die EG für jeden Rechtsakt eine ausdrückliche oder zumindest auslegungsmäßig nachweisbare Rechtsgrundlage** innerhalb des EG-Vertrages. Dieses Prinzip verdeutlicht zugleich, daß der Gemeinschaft, bei aller Staatsnähe, das entscheidende Attribut zumindest theoretisch unbegrenzter Rechtssetzungsgewalt fehlt.

Das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung darf aber nicht allzu eng ausgelegt werden. Da sich die Aufgabenfülle der EG ständig ändert, bedarf es flexibler Möglichkeiten zur Ergänzung und Abrundung der Gemeinschaftsaktionen. Für den Fall, daß eine vorhandene Kompetenzgrundlage für den Erlaß eines Rechtsaktes nicht ausreicht, kann zusätzlich auf Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V zurückgegriffen werden. Aber nur wenn dessen Voraussetzungen vorliegen. Rechtsakte können sich aber auch ausschließlich auf die Bestimmungen des Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V stützen.

Das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung wird durch weitere, aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof geltende Abrundungsprinzipien ergänzt („Implied powers-Lehre“ und „Theorie des Effet utile“).



### **Abrundungsklausel nach Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V**

Wenn im EG-Vertrag Befugnisse zum Tätigwerden der Gemeinschaft fehlen, die beabsichtigte Tätigkeit aber zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderlich erscheint, dann kann der Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments geeignete Vorschriften erlassen.

Der EG-Vertrag selbst bietet somit die Grundlage für eine **flexible Ausdehnung der Gemeinschaftszuständigkeiten** für die Fälle, in denen die vertraglichen Zielbestimmungen und die Einzelermächtigungen zum Erlaß von Rechtsakten bzw. Rechtshandlungen nicht übereinstimmen. In diesem Sinne wird Art. 235 auch als **Abrundungsklausel oder Vertragslückenschließungsverfahren** bezeichnet. Zu beachten ist aber, daß ein auf der Basis oder unter Hinzuziehung von Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V getroffener Beschluß nur einstimmig vom Rat selbst getroffen werden kann.

Tatsächlich hat der EG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte (1986), den Maastrichter (1992) sowie den Amsterdamer Vertrag (1997) wesentliche Änderungen hinsichtlich der in Artikel 2 (ex-Art. 2) und 3 (ex-Art. 3) aufgezählten Gemeinschaftszuständigkeiten erfahren. Vor allem zwischen 1972 und der Einheitlichen Europäischen Akte wurden einige der „neuen“ Gemeinschaftstätigkeiten unter Anwendung des Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V ausgeübt (z.B. Bildung, Kultur, Forschung, Umwelt usw.). Auf diese Weise faßte die EG, vor allem im Umweltbereich, zahlreiche Beschlüsse, die erst zu einem späteren Zeitpunkt auch vertraglich kodifiziert wurden.

Die **Anwendung des Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V kann jedoch nicht willkürlich erfolgen**. Vielmehr sind die nachfolgenden Beurteilungskriterien heranzuziehen:

- Es ist **erforderlich**, daß die EG tätig wird. Dieses Kriterium wird durch die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ausgelegt und führt zu Rechtsstreitigkeiten.
- Die EG muß im Hinblick auf die **Verwirklichung eines der Ziele des gemeinsamen Marktes** agieren, womit auf die Artikel 2 (ex-Art. 2) und 3 (ex-Art. 3) EG-V verwiesen wird.

- Im EG-Vertrag müssen die **erforderlichen Befugnisse** zu einer solchen Zuständigkeit **fehlen**. Eine Gemeinschaftsaktion, welche das Ziel verfolgt, die Mobilität von Lernenden und Lehrenden zu fördern, muß auf Artikel 149 (ex-Art. 126) EG-V gestützt werden und darf sich nicht auf Artikel 308 (ex-Art. 235) EG-V stützen.

#### **Implied-Powers (inhärente Zuständigkeiten)**

Nach der „implied powers“-Lehre stehen der Gemeinschaft neben den vertraglich festgeschriebenen auch all jene Kompetenzen zu, die sie zur Erfüllung der ihr gestellten Aufgaben benötigen, selbst wenn diese Kompetenzen nicht ausdrücklich in den Gemeinschaftsverträgen enthalten sind. Der Unterschied zu Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V liegt darin, daß die Zusatzkompetenz hier aus dem engen Sachzusammenhang mit einer bereits vorhandenen EG-Zuständigkeit und nicht, wie Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V, aus den allgemeinen Vertragszielen abgeleitet wird.

#### **Effet utile (nützliche Wirksamkeit)**

Beim „Effet-utile-Gedanken“ handelt es sich um eine „instrumentale Auslegungsmaxime“ mittels derer sowohl die Vertragskompetenzen (ausdrückliche, kraft Abrundungsklausel der Gemeinschaftszuständigkeiten nach Art. 308 EG-V sowie auch nach „implied powers“-Lehre) zu maximaler Entfaltung gebracht werden sollen. Alle denkbaren Gemeinschaftsbefugnisse sollen voll ausgeschöpft werden. „Effet utile“ bedeutet, daß Regelungen des Gemeinschaftsrechts so zu interpretieren sind, daß sie im Lichte der Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft ein Höchstmaß an Wirksamkeit aufweisen.

Quelle: Oppermann, Thomas: Europarecht. Ein Studienbuch (Kurzlehrbücher für das juristische Studium), München 1991, S. 170-171.  
Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union - Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) - mit Schwerpunkt EG (Juristische Lernbücher 16), Neuwied/Berlin, 5. Auflage 1996, S. 100-101.

## **3.7 Das Subsidiaritätsprinzip**

### **3.7.1 Das Subsidiaritätsprinzip vor Maastricht: Hintergrund und Entwicklung**

Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ist auch mit dem Amsterdamer Vertrag nicht abschließend geregelt worden. Von der Regierungskonferenz beschlossen wurde allerdings ein Protokoll über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (Protokoll Nr. 21). Es handelt sich dabei zumindest um einen grundsätzlichen Ansatz zur Grenzziehung zwischen europäischer und nationaler (Zuständigkeits- bzw. Kompetenz-) Ebene.

Über viele Jahre hinweg waren die Tätigkeitsbereiche der Europäischen Gemeinschaft auf wenige überschaubare Felder begrenzt. Die Frage: „Wer soll was in der Gemeinschaft tun?“ spielte daher eine eher untergeordnete Rolle. Dies änderte sich jedoch, als sich die Europäische Gemeinschaft in den achtziger Jahren von ihrem Image als „Agrargemeinschaft“ befreite. Immer mehr Aufgabenfelder wurden erschlossen. Auslöser einer intensiveren Diskussion über die Frage der Kompetenzverteilung war zunächst die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat.

Die Einheitliche Europäische Akte führte nicht nur zu einer Reform des Entscheidungssystems mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992. Sie erweiterte auch die Gemeinschaftskompetenzen (z.B. in den Bereichen Umwelt-, Forschungs- und Technologiepolitik). In diesem Zusammenhang kam die Frage auf, ob dies nicht zunehmend einen Eingriff in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und bestimmter territorialer Einheiten (z.B. der deutschen Bundesländer) darstelle. Mit der Folge, daß schließlich die Prinzipien, auf denen die politische Organisation der Mitgliedsstaaten beruhen, in Frage gestellt werden. Gerade in der Bundesrepublik Deutschland, in der die Länder über ausgewiesene Kompetenzen verfügen (föderalen Aufbau), wurde diese Problematik thematisiert.

1984 brachte das Europäische Parlament erstmals das Subsidiaritätsprinzip in die europäische Verfassungsdiskussion ein. In dem „Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union“ formulierte das Europäische Parlament die Grundsätze, Ziele und institutionellen Bestimmungen einer zukünftigen europäischen Verfassung. Dieser Vertragsentwurf hatte zwar keine Chance, verwirklicht zu werden, doch gab er wichtige Anstöße zur damaligen Reformdiskussion.

Mit Blick auf die Aufteilung der Kompetenzen zwischen einer zukünftigen Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, wurde auch auf das Subsidiaritätsprinzip Bezug genommen.

Zunächst heißt es in der **Präambel** des „Vertragsentwurfs zur Gründung einer Europäischen Union: „In der Absicht, gemeinsamen Institutionen nach dem Grundsatz der Subsidiarität nur die Zuständigkeiten zu übertragen, die sie benötigen, um die Aufgaben zu bewältigen, die sie wirkungsvoller wahrnehmen können als jeder einzelne Mitgliedstaat für sich.“



Das **Subsidiaritätsprinzip** erscheint hier als Richtlinie für die Zuteilung von Kompetenzen an die Union. Eine weitere Konkretisierung erfolgt in **Art. 12 Abs. 2 des Vertragsentwurfs**: „Weist dieser Vertrag der Union eine konkurrierende Zuständigkeit zu, so handeln die Mitgliedstaaten, soweit die Union nicht tätig geworden ist. Die Union wird nur tätig, um die Aufgaben zu verwirklichen, die gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können, als von einzelnen Mitgliedstaaten allein, insbesondere Aufgaben, deren Bewältigung ein Handeln der Union erfordert, weil ihre Ausmaße oder ihre Auswirkungen über die nationalen Grenzen hinausreichen ...“



*Subsidiarität bedeutet hier, die Ziele und Bedingungen zu definieren, unter denen die Institutionen der Union im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten tätig werden kann.*

Vertraglich wurde das Subsidiaritätsprinzip dann erstmals in der Einheitlichen Europäischen Akte verankert. Und zwar für den Bereich der Umweltpolitik (Art. 130r-t EWG-Vertrag). Art. 130r Abs. 1 EWG-Vertrag benannte die Ziele der EG-Umweltpolitik:

- Schutz und Erhalt der Umwelt und Verbesserung ihrer Qualität,
- Beitrag zum Schutz der menschlichen Gesundheit,
- Gewährleistung einer umsichtigen und rationalen Verwendung der natürlichen Ressourcen.

Das **Subsidiaritätsprinzip selbst fand sich erstmals in ex-Art. 130s Abs. 4 EWG-Vertrag**. Es lautete: „Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Unbeschadet einiger Maßnahmen gemeinschaftlicher Art tragen die Mitgliedstaaten für die Finanzierung und Durchführung der anderen Maßnahmen Sorge.“



Der Grund, warum das Subsidiaritätsprinzip zunächst in der Umweltpolitik verankert ist, läßt sich relativ einfach nachvollziehen. Gerade im Umweltbereich waren - bzw. sind zum Teil auch heute noch - die Standards in den Mitgliedstaaten sehr verschieden. Generell konnte ein Nord-Süd-Gefälle festgestellt werden. Wobei insbesondere Dänemark, Deutschland und die Niederlande über erheblich höhere Umweltstandards verfügten, als zum Beispiel Spanien oder Portugal.

Mit Blick auf die im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte vereinbarte Vollendung des Europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992, gab es zwei Befürchtungen:

- Einerseits sollte die Vollendung des Binnenmarktes nicht zu einer Absenkung der Umweltstandards in denjenigen Ländern führen, die bereits über ein hohes Umweltschutzniveau verfügten. Man wollte verhindern, daß es auf dem Wege der EG-Rechtssetzung zu einer Angleichung der Umweltstandards auf ein niedrigeres Niveau kommt.
- Andererseits lagen Befürchtungen bei den Ländern vor, deren Umweltstandards relativ niedrig waren. Sie wollten aus ihrer Sicht zu strenge Umweltstandards vermeiden, um ihre Produkte zu konkurrenzfähigen Preisen auf dem Binnenmarkt anbieten zu können. Die unterschiedlichen Umweltstandards sollten aber auch nicht als Vorwand für Beschränkungen beim Warenverkehr dienen.

### **3.7.2 Das Subsidiaritätsprinzip von Maastricht bis Amsterdam**

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 (ex-Art. 3b) EG-V) erstmals fester Bestandteil des gesamten EG-Vertragswerks. Es beschränkte sich nun nicht allein auf den Bereich der Umweltpolitik. Die EG wird durch das Subsidiaritätsprinzip in der Ausübung ihrer Tätigkeiten eingegrenzt. Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht nur auf zukünftiges gemeinschaftliches Handeln anzuwenden, es gilt auch für bereits bestehende Gemeinschaftsmaßnahmen.

Die wesentliche Ursache für die Einfügung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht liegt zum großen Teil an den Erfahrungen der Mitgliedstaaten und der subnationalen Gebietskörperschaften (insbesondere der deutschen Bundesländer), die diese mit der extensiven Auslegung und Ausnutzung der Artikel 2 (ex-Art. 2), 3 (ex-Art. 3) und Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V (Abrundungsklausel) gemacht haben.

Die Mitgliedstaaten (und die deutschen Bundesländer) kritisierten (und kritisieren), daß die EG, gemeint ist insbesondere die Europäische Kommission, in der Ausübung ihrer abstrakt umrissenen Zuständigkeiten häufig zu weit gehe. Dadurch verbleiben ihnen kaum noch Kompetenzen von größerem Gewicht. Zudem lasse die Gemeinschaft in der Ausübung ihrer unbestrittenen Befugnisse den Mitgliedstaaten zu wenig Spielraum in der Umsetzung. Es wurde daher eine Regelung gefordert, die die Gemeinschaft in zweierlei Hinsicht beschränkt: sowohl im Hinblick auf die Ausübung der ihr verliehenen Zuständigkeiten als auch in der Intensität der von ihr verabschiedeten Rechtsnormen, das heißt der „Form“ der Maßnahme.

Das **Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 (ex-Art. 3b), EG-V** lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“ „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“



Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

Der Begriff Subsidiarität hat sich im Anschluß an die Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages (1992) quasi zu einem neuen Leitmotiv der europäischen Integration entwickelt. Jedoch bleibt die Interpretation und die praktische Anwendung dieses Prinzips zwischen den betroffenen Akteuren (Mitgliedstaaten, EU-Kommission, Europäisches Parlament) weiterhin umstritten.

### **Subsidiarität: Ein großer Interpretationsspielraum!**

Grundsätzlich kristallisierten sich im Rahmen der heftigen europa-politischen Debatten 1992 drei nahezu völlig unterschiedliche Interpretationen heraus, wie Subsidiarität in Europa aussehen könnte.

Eine Extremposition wurde von der damaligen konservativen britischen Regierung eingenommen. Sie glaubte mit dem Subsidiaritätsprinzip ein Argument gefunden zu haben, mit dem sich - in so gut wie jedem Fall - die Priorität nationaler vor gemeinschaftlicher Kompetenz begründen läßt.

Eine zweite populäre Interpretation suggerierte, daß Subsidia-

rität ein Allheilmittel gegen die von manchen (Bürgerinnen und Bürgern) als „gewaltig“ und „übermächtig“ empfundene „Brüsseler Bürokratie“ sei. In diesem Sinne steht Subsidiarität als Synonym für Bürgernähe.

Schließlich spiegelte eine dritte Interpretationsweise das Verständnis von Subsidiarität im Sinne eines konstitutiven Ordnungsprinzips in einem Bundesstaat wieder: „Das Subsidiaritätsprinzip ist ein bewährtes Handlungsprinzip jeder geliederten staatlichen Ordnung.“ Dahinter steht die Vorstellung von einem föderalistischen Gebilde mit möglichst präziser Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Quelle: Schmid, Klaus-Peter: Zauberwort für Europamüde, in: Die Zeit vom 23.10.1992.

Zum besseren Verständnis des ansonsten recht abstrakten Subsidiaritätsprinzips werden die Bestimmungen des Artikel 5 (ex-Art. 3b), EG-V nachfolgend erläutert und konkretisiert.

**Artikel 5 (ex-Art. 3b) Absatz 1 EG-V:** „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“



Dieser Absatz betont, daß die Zuständigkeiten der Gemeinschaft durch den EG-Vertrag begrenzt sind. Diese Grenzen müssen durch die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten respektiert werden. Die Gemeinschaft soll innerhalb dieser Grenzen tätig werden, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

**Artikel 5 (ex-Art. 3b), Absatz 2 EG-V definiert das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne:** „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“



Dieser Absatz schafft zunächst eine Unterscheidung zwischen **exklusiven** und **nicht-exklusiven Zuständigkeiten** der Gemeinschaft. Allerdings wird an keiner Stelle des Vertrages explizit definiert, welche Zuständigkeiten davon betroffen sind. Daher ist die Unterscheidung zunächst ein politisches und erst dann ein rechtliches Problem. Der Absatz behandelt die Frage, ob die Gemeinschaft tätig werden soll oder nicht. Die Kommission, der Europäische Rat und die Mitgliedstaaten haben zur Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips Memoranden vorgelegt, die verschiedene

Tests oder Prüfraster enthalten, nach denen bei einem Vorschlag für eine Gemeinschaftsmaßnahme vorgegangen werden soll. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip wird die Effizienz und der Mehrwert einer Maßnahme durch die hierfür berechtigten Ebenen geprüft.

Der Satzabschnitt „sofern und soweit die Ziele ... auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“ verlangt eine besondere Prüfung, die man als **Effizienztest** bezeichnen kann. Danach wird die Institution, die einen Rechtsakt vorschlägt (in der Regel die Kommission) aufgerufen zu prüfen, ob eine ausreichende Verwirklichung der Gemeinschaftsziele durch die Mitgliedstaaten nicht schon erreicht oder künftig möglich ist. Die Kommission geht also davon aus, daß im Bereich der nicht-exklusiven Zuständigkeiten die Regelungsbefugnis bei den Mitgliedstaaten liegt.

Die Kommission fragt: Verfügen die Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele über:

---

- eine eigene ausreichende Gesetzgebung?
- über einen ausreichenden finanziellen Rahmen?

Der Satzabschnitt „... und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ verlangt eine weitere Prüfung, den sogenannten Mehrwerttest. In diesem Test ist zu prüfen, ob die Ziele der EG eine Regelung verlangen oder nahelegen.

Die Kommission prüft daher:

---

- den wahrscheinlichen Nutzen der Maßnahme,
- die Kosten der Untätigkeit,
- die Notwendigkeit einer kohärenten Vorgehensweise, weil ein grenzüberschreitendes Problem vorliegt.

**Artikel 5 (ex-Art. 3b), Absatz 3 EG-V definiert schließlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:** Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.

Entsprechend diesem Gebot, wird die Intensität einer Maßnahme geprüft. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit verlangt, daß den Umsetzungsmaßnahmen soviel Spielraum wie möglich eröffnet werden soll.





Allerdings bleiben die Mitgliedstaaten in der Umsetzung der Gemeinschaftsmaßnahmen gezwungen, das Recht der Gemeinschaft zu beachten. Dies basiert auf dem generell geltenden Prinzip des Vorrangs und dem Prinzip der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts.

### 3.7.3 Das Subsidiaritätsprinzip nach Amsterdam

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wird durch den Amsterdamer Vertrag weiter präzisiert. Die Präzisierung erfolgt durch ein dem EG-Vertrag hinzugefügtes Protokoll Nr. 21. Der Wortlaut des Art. 5 (ex-Art. 3b) EG-V bleibt aber unverändert.

Ziel des Protokolls über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ ist es:

---

- die Kriterien für die Anwendung der beiden Grundsätze zu präzisieren und
- die strikte Beachtung und kohärente Anwendung dieser Grundsätze durch alle Organe zu gewährleisten.

Das Protokoll basiert im wesentlichen auf:

---

- den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham (16. Oktober 1992) und
- Edinburgh (11./12. Dezember 1992) sowie
- der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und Parlament (vom 25. Oktober 1993) über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips,

die weiterhin die Richtschnur für das Handeln der Gemeinschaftsorgane sowie die Weiterentwicklung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bilden.

Die im Protokoll über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ getroffenen Bestimmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

---

- Jedes Organ ist für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunächst selbst verantwortlich.

- Das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen unter voller **Wahrung der gemeinschaftlichen Rechtsordnung** angewandt werden. Das heißt: der *acquis communautaire*, das institutionelle Gleichgewicht sowie die grundlegenden Prinzipien des Gemeinschaftsrechts (Prinzip der unmittelbaren Geltung, Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts) müssen gewahrt bleiben.
- Das Subsidiaritätsprinzip gilt für nur diejenigen Bereiche, für die die Gemeinschaft keine exklusive Kompetenz besitzt. Sie sind von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips also ausgenommen. Zu den Bereichen exklusiver Gemeinschaftskompetenz gehört zum Beispiel die gemeinsame Handelspolitik (Art. 133 (ex-Art. 113) EG-V) oder die gemeinsame Fischereipolitik (Art. 32 (ex-Art. 38) EG-V).
- Das Subsidiaritätsprinzip ist ein dynamisches Konzept: Demnach kann die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse sowohl **erweitert** werden, wenn die Umstände dies erfordern, als auch **eingeschränkt** oder **eingestellt** werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist also nicht im Sinne einer Renationalisierung von EG-Kompetenzen also einer Rückentwicklung des Integrationsniveaus zu verstehen.
- Vorschläge für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften (für die die Kommission in der ersten Säule grundsätzlich das exklusive Vorschlags- oder Initiativrecht hat) müssen in Zukunft eine spezielle Begründung enthalten. Darin muß nach **qualitativen** oder – soweit möglich – **quantitativen Kriterien** festgehalten werden, daß ein bestimmtes Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschafts- statt auf nationaler oder regionaler Ebene erreichbar ist.
- Selbst wenn die Gemeinschaft nach dem EG-Vertrag in einem bestimmten Bereich über (konkurrierende oder parallele) Zuständigkeiten verfügt, darf sie nur dann Maßnahmen erlassen, wenn beide **Bedingungen** des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind:
  - Die Ziele der geplanten Gemeinschaftsmaßnahme können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten erreicht werden (**mangelnde Effizienz mitgliedstaatlichen Handelns**) und
  - können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden (**Mehrwert gemeinschaftlichen Handelns**).
- Diese Bedingungen müssen **kumulativ** vorliegen.

- Um die Erfüllung der oben genannten Bedingungen zu prüfen, gelten folgende **Leitlinien**:
  - Der für die Gemeinschaftsmaßnahme vorgesehene Bereich muß **transnationale Aspekte** aufweisen, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können.
  - Alleinige nationale Maßnahmen der Mitgliedstaaten (oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen) würden gegen die **Anforderungen des Vertrages** (z.B. Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen.
  - Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten erhebliche Vorteile mit sich bringen (siehe auch: **Mehrwert europäischen Handelns**).
- Die im Protokoll geregelte praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips betrifft nicht nur die Frage **ob** oder **wann** die Gemeinschaft tätig werden darf. Es geht auch um die Form der Gemeinschaftsmaßnahme, also: **Wie und in welcher Form** soll die Gemeinschaft tätig werden?
  - Grundsätzlich ist für die geplante Gemeinschaftsmaßnahme eine **möglichst einfache Form** zu wählen. Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte dabei über das erforderliche Maß nicht hinausgehen.
  - Zugleich soll aber auch das Ziel der Maßnahme **in zufriedenstellender Weise** erreicht werden. Hier ergibt sich eine mögliche Überschneidung zwischen den Effizienzerwägungen („... in zufriedenstellender Weise...“) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit („...erforderliche Maß...“).
  - Unter diesen Gesichtspunkten wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine **Richtlinie** einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen. Eine Verordnung ist in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Eine Richtlinie ist hingegen nur mit Blick auf das zu erreichende Ziel verbindlich. Sie überläßt den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl der Form und der Mittel.
- Art und Umfang der Gemeinschaftsmaßnahme sollten möglichst viel **Raum für nationale Entscheidungen** lassen. Dabei müssen aber sowohl das angestrebte Ziel der Maßnahme als auch die Anforderungen des Vertrages berücksichtigt werden.

- Wenn aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ein Tätigwerden der Gemeinschaft unterbleibt, müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Tätigkeiten aber den allgemeinen Vorschriften des Art. 10 (ex-Art. 5) EG-V genügen. Art.10 (ex-Art. 5) EG-V bestimmt den **Grundsatz der Gemeinschaftstreue** oder auch das **mitgliedstaatliche Loyalitätsgebot**. Das bedeutet, daß die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen treffen müssen. Auch müssen sie alle Maßnahmen unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten.
- Die Kommission spielt aufgrund ihres exklusiven Initiativrechts in der ersten Säule (EG) eine zentrale Rolle beim Zustandekommen gemeinschaftlicher Maßnahmen. Daher wird ihre Rolle im Rahmen der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit näher erläutert. Demnach sollte die Kommission, unbeschadet ihres Initiativrechts:
  - vor der Unterbreitung von Gesetzesinitiativen möglichst **umfassende Anhörungen** (mit den Mitgliedstaaten und anderen betroffenen Parteien) durchführen,
  - die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips (ausführlich) begründen (Wird eine Gemeinschaftsmaßnahme ganz oder teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert, so ist eine Erläuterung erforderlich.),
  - berücksichtigen, daß die **finanzielle Belastung** und der **Verwaltungsaufwand** insgesamt so gering wie möglich gehalten wird und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen muß,
  - dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen **jährlichen Bericht** über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorlegen.
- **Europäisches Parlament und Rat prüfen** schließlich, ob die Kommissionsvorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 (ex-Art. 3b) EG-V im Einklang stehen. Das gilt sowohl für den ursprünglichen Vorschlag der Kommission als auch für die vom Europäischen Parlament und vom Rat in Betracht gezogenen Änderungen an dem Vorschlag.

Wie und ob sich die im Protokoll Nr. 21 enthaltenen Regelungen in der Praxis auch bewähren, läßt sich heute noch nicht sagen. Erst mit der Zeit wird deutlich werden, ob sich mit einer präziseren Anwendung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auch eine bürgernahe Gemeinschaft errichten läßt. Die seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages gesammelten Erfahrungen zeigen

zumindest, daß die Auffassungen der Mitgliedstaaten über das Subsidiaritätsprinzip oft weit auseinanderliegen.

### 3.7.4 Das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis

In der Praxis hat die Ausnutzung des Subsidiaritätsprinzips häufig dazu geführt, daß die Kommission beabsichtigte Maßnahmen zurückgezogen hat, weil mehrere Mitgliedstaaten die Berechtigung einer gemeinschaftlichen Regelung bestritten.

#### **Der EG-Beamte und der Umgang mit dem Subsidiaritätsprinzip**

Die Frage „Wie soll nun der Beamte mit Art. 3b umgehen?“ hat ein langjähriger EG-Beamter vielsagend wie folgt beantwortet:

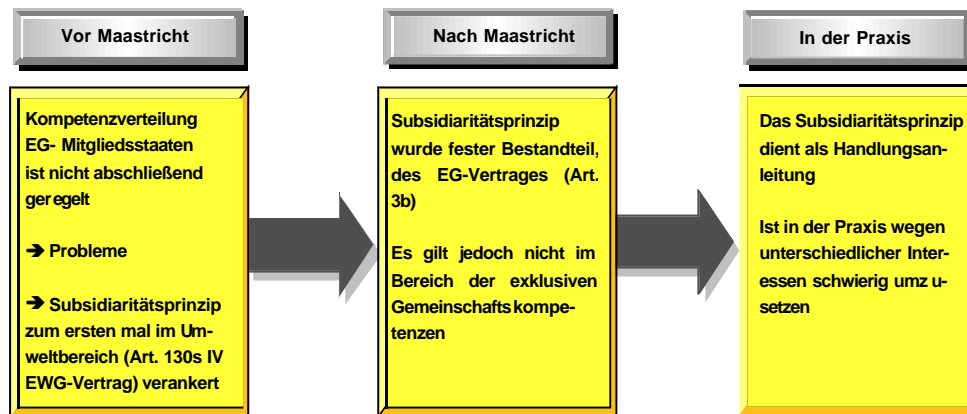
„Wenn er die Sache ganz locker angeht, dann braucht er nur darauf zu achten, daß sein Entwurf eines neuen Rechtstextes erstens dem britischen Unterhaus nicht seine Gesetzgebungskompetenz schmälert, zweitens keinem französischen Recht widerspricht und drittens jedem deutschen Ministerpräsidenten einen Prüfvorbehalt einräumt.“

Quelle: Donat, Marcell von: Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995, S. 11.

Darüber hinaus hat die Kommission entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsprinzip mehrere Vorschläge für eine Verordnung in Vorschläge für eine Richtlinie umgewandelt. Das Subsidiaritätsprinzip dient der Kommission auch als Handlungsanleitung. Mit dieser Handlungsanleitung kann existierendes Gemeinschaftsrecht, in dem mehrere veraltete oder häufig erneuerte Rechtsakte vorkommen können, durch eine neue, einheitliche und verständliche Maßnahme ersetzt werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben das Subsidiaritätsprinzip als Anregung genutzt, um eine Streichung existierender Rechtsnormen zu fordern. Vergleicht man die sogenannten Subsidiaritätslisten Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands miteinander, stellt man fest, daß sich alle drei Länder in einem Punkt einig sind: Die Richtlinie über die grenzüberschreitende Rückführung von Leichen ist zu streichen.

Auch in Zukunft wird es nicht leicht sein, bestehendes EG-Recht einfach zu streichen. Allein schon aufgrund der unterschiedlichen

Interessenlagen der Mitgliedstaaten. Wahrscheinlicher ist, daß Kodifizierungsmaßnahmen verstärkt werden.



Das Subsidiaritätsprinzip

### 3.8 Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts

Der Europäische Gerichtshof geht davon aus, daß das Gemeinschaftsrecht eine autonome Rechtsordnung sei. Autonomie bedeutet Unabhängigkeit, hier Unabhängigkeit vom nationalen Recht. Wenn das Gemeinschaftsrecht autonom ist, braucht es keine ‚Vollzugsermächtigung‘ nationaler Verfassungen. Zur Begründung seiner These beruft sich der EuGH auf die Gemeinschaftlichkeit des EG-Rechts. Diese würde in Frage gestellt, wenn einzelne nationale Rechtssätze Vorrang hätten. Von dieser 1964 formulierten Position ist der Gerichtshof in der Folgezeit nicht mehr abgerückt.

Die Frage, in welchem Verhältnis das Gemeinschaftsrecht zum Recht der Mitgliedstaaten zu stehen hat, wird praktisch seit Gründung der EG (genauer: EGKS, EWG, Euratom) heftig diskutiert. Grundsätzlich läßt das Gemeinschaftsrecht diese Frage offen. Dabei ist die Antwort von existentieller Bedeutung für die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft. Denn könnte das Gemeinschaftsrecht in den einzelnen Mitgliedsstaaten vom jeweiligen nationalen Recht verdrängt werden, hätte dies zur Folge, daß das Gemeinschaftsrecht nicht in allen Mitgliedsstaaten gleichermaßen gilt. Dadurch wiederum würden die Grundlagen des Gemeinschaftsrechtes in Frage gestellt.

In richtungsweisenden Entscheidungen entwickelte der Europäische Gerichtshof den Gedanken der notwendigen Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung.

Der Gedanke des **Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten** besagt:

Im Falle der Kollision einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung mit der Vorschrift eines Mitgliedstaates geht die gemeinschaftsrechtliche Regelung vor. Daher kommt nach der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshof dem Gemeinschaftsrecht ein Vorrang vor allen wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu (EuGH, RS 6/64, Costa/ENEL). Das Gemeinschaftsrecht setzt sich demzufolge sogar gegenüber entgegenstehendem nationalen Verfassungsrecht durch.

#### **Vorrang des Gemeinschaftsrechts: Der Fall Costa/ENEL**

In dem berühmten Fall Costa/ENEL vom 15. Juli 1964 entschied der EuGH, daß das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor innerstaatlichen Rechtsvorschriften hat:

Der italienische Rechtsanwalt Flaminio Costa weigerte sich, eine Rechnung der verstaatlichten Stromgesellschaft ENEL in Höhe von 1925 Lire, eine vergleichsweise sehr bescheidene Summe, zu bezahlen. Herr Costa wandte ein, das italienische Gesetz über die Verstaatlichung der Stromgesellschaft vom 6. Dezember 1962 verstoße gegen die Art. 102, 93, 53 und 37 EWG-V (Wettbewerbsverzerrungen, unzulässige Beihilfen etc.). Das für Bagatellsachen zuständige Mailänder Friedensgericht legte die Frage des Konflikts zwischen dem nationalen Verstaatlichungsgesetz und den zuvor genannten Artikeln des EWG-Vertrags dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.

Der EuGH hatte in dieser Sache also nicht darüber zu entscheiden, ob und wie Herr Costa seine Stromrechnung zu bezahlen habe. Das Augenmerk richtete sich auf die Frage des Verhältnisses von europäischem zu nationalem Recht.

Entscheidend für die Begründung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts sind dabei die folgenden Ausführungen des EuGH: „Es besteht eine autonome Gemeinschaftsrechtsordnung, die bewußt von den Mitgliedstaaten unter Aufgabe bestimmter Souveränitätsrechte akzeptiert wurde. Diese Gemeinschaftsrechtsordnung hat Vorrang vor der innerstaatlichen Gesetzgebung, denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der Vertragsziele bedeuten, wenn das Gemeinschaftsrecht von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte.“ Nationales Recht, das dem Gemeinschaftsrecht widerspricht, muß daher im Einzelfall unangewendet bleiben.

Wenn ein Urteil vom EuGH gefällt wird, sind die Mitgliedstaaten durch den Vertrag aufgefordert, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben. In diesem Fall durften weder die italienischen Behörden, noch die italienischen Gerichte das erwähnte Verstaatlichungsgesetz anwenden.

Der vom EuGH im Urteil Costa/ENEL begründete Vorrang des Gemeinschaftsrechts wurde in einer späteren Entscheidung nochmals weiterentwickelt: siehe Fall Simmenthal.

Quelle: Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S. 67.

Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2. Auflage) 1994, S. 86-95.

Der Vorrang hat nach Auffassung des EuGH zur Folge, daß eine Gemeinschaftsnorm ein wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte insoweit verhindert, als diese mit ihr unvereinbar sind. Durch das spätere Inkrafttreten einer ge-



meinschaftsrechtlichen Vorschrift wird jede entgegenstehende Bestimmung staatlichen Rechts ohne weiteres unanwendbar (EuGH, RS 92/78, Simmenthal).

### **Vorrang des Gemeinschaftsrechts: Der Fall Simmenthal**

Im Fall Simmenthal II vom 9. März 1978 ging es um den folgenden Sachverhalt:

Als die italienische Firma Simmenthal im Juli 1973 Rindfleisch aus Frankreich nach Italien einführte, mußte sie gemäß den italienischen Gesetzen für Gesundheitskontrollen Gebühren entrichten. Simmenthal hielt dies für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht, d.h. mit den Bestimmungen über den freien Warenverkehr und klagte auf Rückzahlung der Gebühren. Die Gesundheitskontrollen wurden aufgrund eines italienischen Gesetzes durchgeführt, das erst nach einer EG-Regelung erlassen worden war, die solche Kontrollen untersagte.

Der EuGH erweiterte in seinem Urteil die bereits bestehende Costa/ENEL-Rechtssprechung:

Danach sind die EG-Mitgliedstaaten verpflichtet, nicht nur dem EG-Recht entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen, sondern auch in Zukunft keine innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu erlassen, die Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufen.

Quelle: Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S. 67.

Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2. Auflage) 1994, S. 86-95.

Die nationalen Behörden und Gerichte haben diese Rechtsfolge des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ohne weiteres zu berücksichtigen. Aus dem Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts folgt auch, daß bei einer Kollision von nationalem Recht mit Gemeinschaftsrecht die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten gezwungen sind, das nationale Recht nicht in Betracht zu ziehen. Oder sie legen gemäß Artikel 177 EG-V den Rechtsstreit im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vor.

Das **Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrecht** hängt untrennbar mit dem Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit („effet direct“) des Gemeinschaftsrechts zusammen. **(EuGH Rs. 26/62, Van Gend en Loos)**



Dieser Grundsatz bedeutet, daß sich jeder Gemeinschaftsbürger vor einem nationalen Gericht direkt auf die jeweilige Gemeinschaftsvorschrift berufen kann. Im Gegensatz zu herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen erlangt europäisches Recht zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der EG unmittelbare Anwendbarkeit. Herkömmliche völkerrechtliche Verträge benötigen einen Transformationsakt, um innerstaatliches Recht zu werden.

**Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts:  
Der Fall Van Gend en Loos**

Ein Unternehmen in den Niederlanden hatte Chemieprodukte aus der Bundesrepublik Deutschland eingeführt und mußte hierfür einen besonderen Zoll nach der holländischen Gesetzgebung bezahlen. Es berief sich auf die „stand still“-Klausel des Art. 12 EG-V („die Mitgliedstaaten werden untereinander keine neuen Zöllen einführen“).

In seinem Urteil vom 5. Februar 1963 bejahte der EuGH zum ersten Mal die unmittelbare Anwendbarkeit einer Vorschrift. Art. 12 EG-V beinhalte eine Unterlassungspflicht, die klar und uneingeschränkt sei und zu deren Vollzug es keines Eingriffs des staatlichen Gesetzgebers bedürfe.

Quelle: Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S. 68-69.

Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2.Auflage) 1994, S. 39-45.

Interessant für die **Rechtsauffassung des EuGH** und wichtig für das Verständnis der EG-Rechtsordnung sind dabei die angeführten Entscheidungsgründe mit Blick auf die Vertragsauslegung.

Dort heißt es unterer anderem (Auszüge):

„[9] Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, daß dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen sondern auch an die Völker richtet. (...)



[10] Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die



Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt. (...)

**[12]** Der Wortlaut von **Artikel 12** [„Die Mitgliedstaaten werden untereinander weder neue Ein- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einführen, noch die in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen angewandten erhöhen.“] enthält ein klares und uneingeschränktes Verbot, eine Verpflichtung, nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist im übrigen auch durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machen würde. Das Verbot des Artikels 12 eignet sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen zu erzeugen.“



Quelle: Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S. 68-69.  
Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2.Auflage) 1994, S. 39-45.

Damit wird die besondere Qualität des EG-Rechts, die es von normalen völkerrechtlichen Verträgen unterscheidet, deutlich erkennbar. Entsprechend diesem Grundsatz können alle EG-Normen, die

- 
- (1) der Sache nach abschließend,
  - (2) unbedingt und
  - (3) ausreichend präzise sind,

an der unmittelbaren Geltung des Gemeinschaftsrechts teilhaben. Für den Normtyp der **Verordnung** ergibt sich dies schon aufgrund von Artikel 249 (ex-Art. 189) EG-V.

**Verordnung - Artikel 249 (ex-Art. 189) EG-V (Auszug):** „Die Verordnung hat unmittelbare Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“



Auch **Entscheidungen** des Rates oder der Kommission sind unmittelbar anwendbar. Sind Entscheidungen an Staaten gerichtet, können sich einzelne Bürger darauf berufen, wenn es sich

---

- (1) um klare,
- (2) eindeutige und
- (3) unbedingte Anordnungen handelt.

**Entscheidung - Artikel 249 (ex-Art. 189) EG-V (Auszug):** „Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.“



Auch **Richtlinien**, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, erfüllen das Prinzip der unmittelbaren Anwendung. Dafür sind ebenfalls drei Voraussetzungen zu erfüllen:

---

- (1) Umsetzungsfrist ist abgelaufen,
- (2) die Bestimmungen der Richtlinie begünstigen den Einzelnen und
- (3) ihr Inhalt ist unbedingt, hinreichend genau und deshalb unmittelbar anwendbar („self-executing“).

**Richtlinie - Artikel 249 (ex-Art. 189) EG-V (Auszug):** „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“



Den Mitgliedstaaten ist es verboten, sich den Auswirkungen des EG-Rechtes zu Lasten der Gemeinschaftsbürger durch eine Verletzung ihrer Verpflichtungen zu entziehen. Hinter der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie steht gewissermaßen ein Sanktionsgedanke: Entweder ein Mitgliedstaat setzt eine Richtlinie fristgerecht um oder er muß mit Schadensersatzansprüchen Einzelner rechnen, die diese fehlende oder mangelhafte Umsetzung geltend machen können. Richtungsweisend sind auch hier Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs: EuGH, Rs. 6/90 und 9/90, Frankovich u.a./Italien.

Quelle: (EuGH, Rs. 6/90 und 9/90, Frankovich u.a./Italien)

**Mangelhafte Umsetzung einer Richtlinie und die Folgen:**

## **Der Fall Francovich**

Da Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten häufig Arbeitslöhne und Sozialabgaben nicht mehr oder nicht mehr vollständig bezahlen, sind die Mitarbeiter besonders gefährdet, wenn es anschließend zum Konkurs kommt. Die Richtlinie 80/987/EWG über den Schutz von Arbeitnehmern bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Amtsblatt 1980, L 283, S. 23) verpflichtet die Mitgliedstaaten daher, Garantieeinrichtungen zu schaffen, welche im Falle eines Konkurses sicherstellen, daß die noch ausstehenden Lohnforderungen der Arbeitnehmer vorrangig und außerhalb der Konkursquote befriedigt werden können.

Im konkreten Fall konnten Herr Francovich und Frau Bonifaci und einige ihrer Kollegen bei Konkurs ihres Arbeitgebers ihre noch ausstehenden Lohnforderungen nicht erstattet bekommen. Da Italien die Richtlinie 80/987/EWG nicht rechtzeitig umgesetzt hatte, stand auch keine Garantieeinrichtung oder ein Ausfallfonds zur Verfügung. Die betroffenen Arbeitnehmer beschlossen, den italienischen Staat direkt auf Entschädigung zu verklagen. Das mit der Streitsache befaßte Gericht legte den Fall dem EuGH im Vorabentscheidungsverfahren vor, da eine solche Entschädigungsmöglichkeit nach italienischem Recht nicht bestand.

In seinem Urteil vom 19. November 1991 gab der EuGH den Klägern recht, ihre Lohnansprüche direkt beim italienischen Staat einzufordern, und begründete damit eine völlig neue Rechtsprechung. Danach sind Mitgliedstaaten, die Richtlinien nicht fristgemäß umgesetzt haben, unter Umständen ihren eigenen Bürgern gegenüber schadensersatzpflichtig, auch wenn die ansonsten im nationalen Recht nicht vorgesehen ist.

Quelle: Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S. 72.  
Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2.Auflage) 1994, S. 243-252.

# Lernhinweise zu Kapitel 3

## Lernziele

- Die Teilnehmern lernen zwischen der rechtlichen Verbindlichkeit der Zielformulierungen von EU-V und EG-V unterscheiden (hier politischer Charakter, dort rechtlich verbindlich) und können Gründe für die Unterscheidung benennen.
- Die verschiedenen Kompetenzarten (exklusiv, konkurrierend, parallel) können voneinander unterschieden werden.
- Der Zusammenhang zwischen den vertraglich verankerten Aufgaben und Zielen der Gemeinschaft und der schrittweisen Ausdehnung der EG-Tätigkeitsbereiche wird erkannt. Dabei wird die Bedeutung der Abrundungsklausel nach Art. 308 (ex-Art.235) EG-V mit Blick auf die funktionalen Zielsetzungen des EG-V (Schaffung eines Gemeinsamen Marktes) klar.
- Es wird Verständnis für die möglichen Ursachen erzielt, die zur Einführung des Subsidiaritätsprinzips geführt haben. Das gilt insbesondere mit Blick auf die erfolgte stetige Ausdehnung des Aufgaben- und Tätigkeitskatalogs der Gemeinschaft und der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.
- Die Teilnehmer können nachvollziehen warum der Vorrang des Gemeinschaftsrechts für die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft und die Verwirklichung ihrer Zielsetzungen von entscheidender Bedeutung ist.

## Handlungsangebote - Vorschläge für Plenumsdiskussionen und Arbeitsgruppen

- Erörtern Sie mit den Teilnehmern den bestehenden EU- und EG-Vertrag festgelegten Aufgaben und Ziele und vergleichen Sie diese mit den ursprünglichen Motiven des europäischen Integrationsprozesses.
- Diskutieren Sie mit den Teilnehmern die Zielsetzungen des EG-V und erörtern Sie die zum Teil vorhandenen Widersprüche zwischen einzelnen Vertragszielen.
- Veranlassen Sie die Teilnehmer, z.B. in Arbeitsgruppen, plausible Erklärungen für die unterschiedlichen Kompetenzarten zu ermitteln.
- Diskutieren Sie pro und contra des Vorrangs des Gemeinschaftsrecht sowohl mit Blick auf die Souveränität der Mitglied-

staaten als auch auf die Erreichung der Zielsetzungen des EG-Vertrages.

- Stellen Sie mit Blick auf die Zielsetzungen der Gemeinschaft das Für und Wider der Abrundungsklausel nach Art. 308 (ex-Art.235) EG-V zur Diskussion. Erörtern Sie auch die Relevanz der Beurteilungskriterien zur Anwendung von Art. 308 (ex-Art.235) EG-V.

Zur Erörterung der Relevanz der Abrundungsklausel nach Art. 308 (ex-Art.235) EG-V bietet sich auch die Bearbeitung eines **Fallbeispiels** z.B. in Arbeitsgruppen an:

---

- **Umweltpolitik.** Die Umweltpolitik ist mit der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 174-176 (ex-Art. 130 r-t)) in den EG-Vertrag aufgenommen worden. Sie hatte sich jedoch bereits zu Beginn der siebziger Jahre auf der Grundlagen von Beschlüssen nach Art. 308 (ex-Art.235) EG-V etabliert, wenn sie auch nicht explizit als Tätigkeit der Gemeinschaft im Vertrag aufgeführt war. Erörtern sie vor dem Hintergrund insbesondere des EG-Ziels der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, mögliche Ursachen für den schrittweise Aufbau einer EG-Umweltpolitik (grenzüberschreitende Umweltverschmutzung, Handels-hemmnisse durch Umweltnormen etc.).
- Versuchen Sie mit den Teilnehmern der Frage nachzugehen, warum es zum Subsidiaritätsprinzip so divergierende Interpretationen der unterschiedlichen Akteure (Mitgliedstaaten, Kommission, Parlament, regionale Gebietskörperschaften etc.) gibt. Berücksichtigen Sie bei der Bearbeitung dieser Frage, welche integrationspolitischen Grundhaltungen die unterschiedlichen Akteure auszeichnen und wie sich diese auf das Verständnis des Subsidiaritätsprinzips auswirken.