

Christoph Ritzer

Europäische Kompetenzordnung

Reform der Kompetenzverteilung zwischen
der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten
durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	18
A. Einführung, Fragestellung und Methode der Arbeit	23
I. Anlass der Arbeit	23
1. Kompetenzfragen als Machtfragen	23
2. Europäische Kompetenzdebatte	24
3. Kompetenzieller Reformbedarf: Umfang und Systematik	26
4. Kompetenzen im Vertrag über eine Verfassung für Europa	28
5. Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa	30
II. Zielsetzung	31
III. Aufbau und Konzeption der Arbeit	32
1. Methodik und Struktur	32
2. Begriffe und Zugänge	34
B. Wesen und Begriff der Unionskompetenz	36
I. Terminologische Grundlegungen	36
1. <i>competere</i> und seine doppelte Funktionsbedeutung	36
2. „Kompetenz“ und „Zuständigkeit“	37
II. Kompetenzen als Grenzen von Hoheitsgewalt	39
1. Kompetenz als Voraussetzung zur Ausübung von Hoheitsgewalt	39
2. Kompetenzbereiche: Rechtsetzung, Rechtsvollzug und Rechtsprechung	41
III. Natur der Unionskompetenz	43
1. Völkerrechtlicher Ursprung	43
2. Kompetenz-„Übertragung“ auf die Union?	45
a) Subjekt der Übertragung im VVE	46
b) Autonomie des Gemeinschaftsrechts	46
c) „Übertragen“ als integrationaler Rückschritt?	47
aa) <i>Begründung</i> statt <i>Übertragung</i> supranationaler Zuständigkeiten	48
bb) Vergleich zu mitgliedstaatlichen Verfassungen	48
cc) Sprachlicher Vergleich des „Übertragens“ im VVE	49
3. Natur der Kompetenzstruktur: Einseitigkeit der Zuweisung	50
4. Vorrang des Unionsrechts und Sperrwirkung gegenüber den Mitgliedstaaten	53

C. Grundprinzipien der europäischen Kompetenzordnung	56
I. Kompetenzbegründung: Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	56
1. Vorgaben	58
2. Keine Kompetenzen aus reinen Zielbestimmungen	59
3. Verbandskompetenz der Union und Organkompetenzen innerhalb der Union	62
4. Ungeschriebene, implizite Kompetenzen	63
a) <i>Effet utile</i> und <i>implied powers</i>	64
b) Keine Kompetenzerweiterung durch <i>resulting powers</i>	66
5. Die Methode der offenen Koordinierung	68
6. Bewertung	70
II. Kompetenzausübungsschranke: Subsidiaritätsprinzip	71
1. Ideengeschichtlicher Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips	72
2. Weites oder enges Verständnis des Subsidiaritätsprinzips im VVE	74
3. Wesen des Subsidiaritätsprinzips: Kompetenzausübungsschranke, Adressat und Anwendungsbereich	77
4. Reichweite des Subsidiaritätsprinzips und Versuche zu dessen Konkretisierung	79
5. Die einzelnen Tatbestandselemente des Subsidiaritätsprinzips	82
a) Nicht-ausschließliche Unionskompetenz	83
b) Überforderungs-Kriterium	84
c) Besser-Kriterium	87
6. Verfahren zur Sicherung des Subsidiaritätsprinzips	90
a) Prozedurale Sicherung des Subsidiaritätsprinzips	90
aa) Anhörungspflicht	91
bb) Begründungspflicht	91
cc) Einbeziehung der nationalen Parlamente	92
b) Prozessuale Sicherung des Subsidiaritätsprinzips	93
aa) Justiziabilität	93
bb) Subsidiaritätsbeschwerde	95
7. Bewertung	96
III. Kompetenzausübungsschranke: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	99
1. Ursprung und gemeinschaftsrechtlicher Hintergrund	99
2. Wesen des kompetenziellen Verhältnismäßigkeitsprinzips: Kompetenzausübungsschranke, Adressat und Anwendungsbereich	100
3. Neuregelung in Art. I-11 Abs. 4 VVE, Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	101
a) Grundsatz der Geeignetheit	103
b) Grundsatz der Erforderlichkeit	104
c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: Angemessenheit	106

4. Justiziabilität	107
5. Bewertung	108
IV. Kompetenzausübungsschranke Mitgliedstaatentreue der Union	109
1. Ursprung und gemeinschaftsrechtlicher Hintergrund, bundesstaatliche und völkerrechtliche Anknüpfung	109
2. Neuregelung in Art. I-5 VVE	112
3. Wesen und Begriff einer Identität: Mitgliedstaaten und die Union	113
a) Wurzeln und Wesen einer „Identität“	113
b) In Vielfalt geeint	114
c) Nationale Identität der Mitgliedstaaten	115
d) Elemente einer europäischen Identität im Verfassungsvertrag	115
4. Elemente der Rücksichtnahmeverpflichtung	117
a) Grundlegende politische und verfassungsrechtliche Struktur	117
b) Wesentliche mitgliedstaatliche Wertentscheidungen als Elemente der Identität	117
c) Achtungsverpflichtung als Unionsaufgabe	118
5. Definition und Überprüfung der Bereiche nationaler Identität	120
a) Subjektive Kriterien in der objektiven Ordnung	120
b) Vergleich zum ordre-public-Vorbehalt	121
c) Zurückhaltung gegenüber mitgliedstaatlichen Wertentscheidungen in der Rechtsprechung des EuGH	122
6. Adressat und kompetenzieller Anwendungsbereich	124
7. Bewertung	127
V. Handlungsermächtigung und Begrenzungen: Zusammenfassende Bewertung	127
D. Systematisierung der Arten der Zuständigkeiten	130
I. Fehlen einer klaren ausdrücklichen Kompetenzverteilungssystematik vor dem Verfassungsvertrag	130
II. Etablierung des Kompetenzkataloges	132
1. Politischer Hintergrund des Kompetenzkataloges	133
a) Arbeitsweise des Konvents und Debatte zu den Kompetenzen	134
b) Arbeitsgruppen, Ausarbeitung des Entwurfes	136
c) Ergebnis des Konvents	137
d) Auflösung der Säulenstruktur	138
e) Die Teile I und III des Verfassungsvertrages	138
2. Das Verhältnis von Teil I und Teil III	140
a) Auslegungsmöglichkeit: Rechtliche Irrelevanz des Teil I	140
b) Hierarchische Abstufungen innerhalb der Verfassung	140
aa) Veröffentlichung des Verfassungsentwurfes in zwei Schritten	141

bb) Formelle und materielle Hierarchisierung: Teil III als <i>Organgesetz</i>	142
cc) Spezialitätsverhältnis	144
dd) Differenzierung durch ein reflexives Verfassungsverständnis	145
c) Einheit der Verfassung: Gleichberechtigtes Nebeneinander	147
d) Differenzierung nach Regelungsbereichen: kompetenzielle Regelungen in Teil I und Teil III	149
III. Arten von Zuständigkeiten: Der neue Kompetenzkatalog	150
1. Ausschließliche Zuständigkeiten	151
a) Fortschreibung der geltenden Differenzierungen des Gemeinschaftsrechts	152
b) Formulierung: <i>Ausschließliche</i> oder <i>eigene</i> Zuständigkeiten	155
c) Zuständigkeitsbegründung und Sperrwirkung	156
d) Unmittelbar geltendes Recht und Ausfüllung von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten	156
e) Bereiche ausschließlicher Zuständigkeit	157
aa) Einzelne Sachbereiche	157
bb) Keine Erweiterung ausschließlicher Zuständigkeiten durch sekundärrechtliche Vollregelung	158
cc) Ausschließliche Unionskompetenz für den Abschluss internationaler Übereinkünfte	160
dd) Implizite Binnenkompetenz: Organisationsrecht	163
f) Mitgliedstaaten als Sachwalter des gemeinsamen Interesses	163
g) Zusammenfassung: Rechtliche Relevanz der ausschließlichen Zuständigkeiten	164
2. Geteilt-konkurrierende Zuständigkeiten	164
a) Formulierung und juristische Eindeutigkeit	165
b) Reichweite der Kompetenz: Sperrwirkung gegenüber den Mitgliedstaaten	166
c) Nicht-abschließende Katalogisierung	166
d) Zusammenfassung: Rechtliche Relevanz der geteilten Zuständigkeiten	168
3. Geteilt-parallele Zuständigkeiten	168
4. Ergänzende und unterstützende Zuständigkeiten	170
a) Fortschreibung des EG-Vertrages, Diskussion im Konvent	171
b) Regelungsintensität	172
c) Unterstützen, Ergänzen, Fördern und Koordinieren	173
d) Schutzniveaunklauseln im Teil III	174
e) Ausdrückliches Harmonisierungsverbot	175
aa) Direkte Wirkung	176
bb) Kein Verbot von Anreizen zur freiwilligen Harmonisierung	176
cc) Überschneidungen	177

f) Einzelne Sachbereiche	179
g) Zusammenfassung: Rechtliche Relevanz der Zuständigkeit zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung	181
5. Koordinierende Zuständigkeiten	181
a) Die Methode der offenen Koordinierung	182
aa) Wesen der offenen Koordinierung	183
bb) Bisheriges Handeln der Union im Rahmen der offenen Koordinierung	184
cc) Debatte und Normierung der „Koordinierung“ im Verfassungsvertrag	185
dd) Nichtnormierung der offenen Koordinierung im Verfassungsvertrag	187
b) Koordinierung im Rahmen der ergänzenden und unterstützenden Zuständigkeiten	189
c) Koordinierung als Handlungsform im Bereich der geteilten Zuständigkeiten	190
d) Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik	191
aa) Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik als geteilte Zuständigkeit?	192
bb) Die Regelungsbereiche im Einzelnen	193
e) Zusammenfassung: Koordinierende Zuständigkeiten	195
6. Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik	195
7. Kein Katalog mitgliedstaatlicher Residualkompetenzen	196
IV. Systematisierung der Arten der Zuständigkeiten der Europäischen Union: Zusammenfassende Bewertung	197
E. Methoden der Zuständigkeitsbegründung: Nebeneinander von ziel- und sachbezogenen Zuweisungen	200
I. Arten und Methoden	201
1. Arten der Zuständigkeit	202
2. Methoden: Bereichsbezogene und zielbezogene Zuweisungen	202
a) Kompetenzen für Sachbereiche	202
b) Zuständigkeitsbegründung nach der Ziel-Methode	203
3. Querschnittskompetenz und immanente Zielkonflikte bei Harmonisierungsmaßnahmen	205
4. Überschneidungsproblem: Zur Wahl der richtigen Handlungsermächtigung	207
a) Erste Stufe: Genereller Vorrang bei speziellerer Rechtsgrundlage	207
b) Zweite Stufe bei einem gleichberechtigten Nebeneinander zweier Kompetenznormen	209
aa) Doppelabstützung	210

bb) Abstützung auf eine Rechtsgrundlage: Schwerpunktmethode	211
cc) Ablehnung der Schwerpunktmethod im vertikalen Kompetenzkonflikt bei nur einer in Frage kommenden Handlungsermächtigung	213
c) Wahl der Rechtsgrundlage nach dem Verfassungsvertrag	216
aa) Debatte im Konvent, Neuerungen durch den Verfassungsvertrag	216
bb) Einfluss der Kompetenzkataloge auf die Wahl der Rechtsgrundlage	217
cc) „Abgrenzung“ aus der Natur der Unionskompetenzen	219
d) Zusammenfassung: Wahl der Rechtsgrundlage	220
e) Umgehung von Harmonisierungsverboten	221
5. Zusammenfassung: Methode der Handlungsermächtigung und Wahl der Rechtsgrundlage	222
II. Harmonisierung des Binnenmarktes	223
1. Ziel: Harmonisierung des Binnenmarktes	224
2. Binnenmarkt: Fortführung des Art. 95 EG durch Art. III-172 VVE	224
a) Übernahme in den Verfassungsvertrag	224
b) Tatbestandselemente des Art. III-172 Abs. 1 VVE	225
3. Regulierung des Binnenmarktes: Schutzniveaunklauseln	227
a) Liberalisierung und Regulierung bei hohem Schutzniveau	227
b) Kein grundsätzlicher Ausschluss regulierender Maßnahmen	229
4. Ausschluss binnenmarktbehindernder Regelungen: Marktunterstützende und markthemmende Regulierung	229
5. Zusammenfassung Binnenmarktklausel	231
III. Flexibilitätsklausel	232
1. Fortschreibung des Art. 308 EG durch Art. I-18 VVE	233
2. Debatte um die Ergänzungskompetenz	235
3. Präzisierung des Tatbestandes und des Anwendungsbereiches	236
a) Ziele der Verfassung	236
b) Fehlen einer ausdrücklichen Handlungsermächtigung	237
c) Begrenzung auf die in Teil III festgelegten Politikbereiche	237
d) Erforderlichkeit der Zielverwirklichung	239
e) Verfahren zur Rechtsetzung	240
f) Harmonisierungsverbot	241
4. Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeit	242
5. Abgrenzung zur Vertragsänderung	242
6. Zusammenfassung Flexibilitätsklausel	243
IV. Methoden der Zuständigkeitsbegründung: Zusammenfassung	243

F. Schlussbemerkungen und Ausblick	245
G. Zusammenfassende Thesen	249
English Summary	257
Literaturverzeichnis	263