

Lenz · Borhardt (Hrsg.)

# EU-Verträge Kommentar



**EUV · AEUV · GRCh**

**6. Auflage**

Bundesanzeiger Verlag  
Linde Verlag

PDF

Lese-

probe

# **EU-Verträge Kommentar**

**EUV • AEUV • GRCh**

**Herausgeber:**

**Prof. Dr. Carl Otto Lenz**

Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften a.D.  
und

**Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt**

Direktor in der Europäischen Kommission

Redaktionelle Koordinierung: Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

## **Autoren:**

Joachim Bitterlich	Dr. Susanne Lageard, LL.M.
Dr. Dierk Booß	Prof. Dr. Gerd Langguth
Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt	Edgar Lenski
Siegfried Breier	Prof. Dr. Carl Otto Lenz
Dr. Christian Busse	Michael Lux
Dr. Martin Coen	Dr. Walter Mönig
Dr. Thomas Dux, LL.M.	Dr. Peter Mückenhausen
Prof. Dr. H. G. Fischer	Dr. Till Müller-Ibold, LL.M.
Dr. Lothar Gellert	Katja Neumann, LL.M.
Gerhard Grill	Horst Ollmann
Dr. Henning Grub	Pascal Schonard, MPA
Dr. Heinz Hetmeier	Dr. Thomas Schürmann
Michael Hoppe	Dr. Sibylle Seyr
Dr. Gerhard Hütz	Dr. Carsten Weerth, LL.M.
Dr. Jan Inghelram, LL.M.	Dr. Jürgen Weis
Dr. Werner Kaufmann-Bühler	Prof. Dr. Stephan Wernicke
Dr. Manfred Koch	Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang
Dr. Viktor Kreuzschitz	Thomas Zerdick, LL.M.

6. Auflage

Rechtsstand: 1. September 2012

**Bundesanzeiger Verlag, Köln**

**Linde Verlag, Wien**

---

# Gesamtinhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort zur 6. Auflage .....	VII
Bearbeiterverzeichnis .....	IX
Allgemeines Literaturverzeichnis .....	XIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Zeittafel .....	XXXIII
<b>Vertrag über die Europäische Union (EUV)</b>	
– <b>Kommentar</b> – .....	1
<b>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – Kommentar –</b> .....	265
Anhänge .....	3061
Protokolle .....	3065
<b>Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)</b>	
– <b>Kommentar</b> – .....	3181
<b>Annex</b>	
Autorenverzeichnis.....	3439
Stichwortverzeichnis .....	3367

---

## Vorwort zur 6. Auflage

Nach der Verabschiedung des Lissabon-Vertrages gab es Stimmen, die meinten, so bald werde es keine Vertragsänderung geben. Diese Annahme hat sich nicht bestätigt. Wegen der Finanzkrise wurde ein neuer Absatz 3 in den Artikel 136 AEUV eingefügt, der am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll.

Die Neuauflage erläutert ausführlich die Wirtschafts- und Währungspolitik unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen finanzpolitischen Entscheidungen, insbesondere die neuen Six-Pack-Regelungen und das Abkommen über den Fiskalpakt. Sie enthält außerdem als neuen Schwerpunkt eine umfassende Kommentierung der Grundrechtecharta der EU.

Schon aus diesen Gründen schien eine Neuauflage des Kommentars geboten. Erstmals wird mit dieser Auflage neben der herkömmlichen Papierfassung eine Online-Version des Kommentars herausgegeben, die regelmäßig aktualisiert wird. Damit wird in der Kommentar-Landschaft zum Unionsrecht Neuland betreten, denn es ist an der Zeit, gerade in einem so schnelllebigen Bereich wie dem Unionsrecht mit Hilfe der neuen elektronischen Medien dem Benutzer des Kommentars ein stets aktuelles und zuverlässiges Werk an die Hand zu geben.

Weitere Schwerpunkte der 6. Auflage liegen auf den Durchführungsakten des Lissabon-Vertrags und, wie gewohnt, den umfangreichen Neuerungen der Rechtsprechung durch den EuGH und das EuG.

Außerdem finden Sie eine umfassende Kommentierung zu den Themen

- Freier Warenverkehr (einschließlich des Zollrechts), Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs,
- Wettbewerbsrecht, einschließlich Kontrolle staatlicher Beihilfenpolitik,
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, einschließlich der juristischen Zusammenarbeit im Zivil- und Strafrecht,
- Handelspolitik, Sozialpolitik, Agrarpolitik, Umweltpolitik, Verbraucherpolitik und zu dem Rechtssystem.

Der Kommentar ist ein eindringlicher Hinweis darauf, dass Unionsrecht nicht nur Währungsrecht ist, sondern einen weiten und wichtigen Teil unseres Wirtschaftslebens, aber auch unseres politischen Wertesystems umfasst, eine Freiheitsgewährung, mindestens ein Freiheitsversprechen für alle Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union.

## **Vorwort zur 6. Auflage**

---

Die Herausgeber wünschen sich, dass die 6. Auflage des Kommentars, wie auch die Vorauflagen, wieder ein zuverlässiger Begleiter und Ratgeber für alle sein wird, die die Entwicklung der Europäischen Union nicht nur in den Tagesmedien verfolgen, sondern die sich über die rechtlichen Hintergründe und Folgen ein genaues Bild machen wollen. Außerdem soll die Neuauflage allen, die in ihrem beruflichen Alltag, bei Lehre und Studium Rechtsfragen der Europäischen Union zu behandeln haben, eine zuverlässige und handliche Stütze in einem Band bieten.

Wir sind davon überzeugt, dass auch die Online-Version des Kommentars mit den Vorteilen des elektronischen Mediums auf große Akzeptanz bei den Nutzern stoßen wird.

Für die einzelnen Kommentierungen zeichnet im Wesentlichen der schon bewährte Kreis von Autoren verantwortlich. Gleichwohl waren einige punktuelle Veränderungen im Autorenteam gegenüber der Voraufgabe unvermeidbar. Ausgeschieden ist Alexander Scheuer, dem wir an dieser Stelle für seine langjährige Mitarbeit an dem Kommentar herzlich danken. Wir freuen uns, die neuen Autoren Dr. Lothar Gellert, Pascal Schonard, Dr. Jürgen Weis und Prof. Dr. Stephan Wernicke im Autorenkreis zu begrüßen.

Bensheim/Brüssel im Oktober 2012

Carl Otto Lenz  
Klaus-Dieter Borchardt

# Vertrag über die Europäische Union

i.d.F. der Bek. v. 9. Mai 2008  
(ABl. C 115 S. 13)

## Inhalt

	Seite
Präambel .....	2
<b>Titel I</b> Gemeinsame Bestimmungen .....	7
<b>Titel II</b> Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze .....	65
<b>Titel III</b> Bestimmungen über die Organe .....	97
<b>Titel IV</b> Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit .....	179
<b>Titel V</b> Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	184
Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union .....	186
Kapitel 2 Besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	190
Abschnitt 1 Gemeinsame Bestimmungen .....	190
Abschnitt 2 Bestimmungen über die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	226
<b>Titel VI</b> Schlussbestimmungen .....	241

## Vorbemerkungen

Mit dem **Vertrag von Lissabon** v. 13.12.2007 hat innerhalb von 20 Jahren die zunächst mit der **Einheitlichen Europäische Akte** (EEA) vom 17./18.2.1987 aufgenommene, mit den **Verträgen von Maastricht** v. 7.2.1992, **Amsterdam** v. 2.10.1997 und **Nizza** v. 26.2.2001 fortgesetzte Kette von Vertragswerken zur Vertiefung der europäischen Integration einen Abschluss gefunden. Insgesamt müssen diese Verträge angesichts ihres inhaltlichen Zusammenhangs und ihrer politischen Tragweite als eine integrationspolitische Einheit angesehen werden. Viele Beobachter gehen davon aus, dass ein vergleichbarer Ansatz in der EU zur Fortentwicklung der Verträge mit nunmehr 27 (und mehr) MS aufgrund der damit verbundenen Unabwägbarkeiten und Risiken künftig weder ratsam noch machbar sein wird. Der Prozess, der schließlich zum Vertrag von Lissabon führte, war durch den ER von Laeken am 14./15.12.2001 und durch den **Konvent zur Zukunft Europas** unter Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten *Valéry Giscard d'Estaing* eingeleitet worden. Seine Arbeiten hatten zunächst zur Erarbeitung eines „**Vertrages über eine Verfassung für Europa**“ geführt, den die Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister

der MS am 29.10.2004 in Rom unterzeichnet haben (veröffentlicht am 16.12.2004 im ABl. C 310).

Das Scheitern diesbezüglicher Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai/Juni 2005 führte nach einer Phase des Nachdenkens auf Grundlage von Vorschlägen des französischen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy* und unter Vorsitz von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* (ER v. 21./22.6.2007) zur Lösung der institutionellen Krise zum „Neuansatz“, der am 13.12.2007 in Lissabon von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichnet wurde. Der Vertrag von Lissabon nimmt zwar formell vom Verfassungskonzept Abschied, stützt sich aber über weite Strecken auf seine inhaltliche Ausrichtung und gießt diese in einen aus zwei Teilen bestehenden Reformvertrag, der in der Tradition der früheren Verträge grundlegende Änderungen an den bestehenden Verträgen vornimmt.

**Der Vertrag von Lissabon ist am 1.12.2009 nach Ratifikation durch alle 27 MS in Kraft getreten.** Verzögerung des Abschlusses des Verfahrens war durch Ablehnung des Vertrages beim Referendum in Irland am 12.6.2008 entstanden. Den irischen Anliegen suchen ein Protokoll sowie eine Entscheidung des ER vom 18./19.6.2008 Rechnung zu tragen. Darin sichert die EU Irland zu, dass sein Abtreibungsverbot durch den Reformvertrag ebenso unangetastet bleibt wie seine Steuerpolitik und die Neutralität in militärischen Fragen. Dieses Protokoll soll beim nächsten EU-Beitritt in die EU-Vertragswerke mit anschließender Ratifikation einbezogen werden. Darüber hinaus bekräftigt die Entscheidung des ER, dass Irland anders als im Vertrag vorgesehen (wie alle anderen MS) weiter einen EU-Kommissar stellen wird (Schlussfolgerungen ER v. 19.6.2009 – Dok. 11225/09).

Auf dieser Grundlage hat Irland den Vertrag von Lissabon am 2.10.2009 erneut dem Volk zur Zustimmung durch Referendum vorgelegt. Nach dem positiven Ausgang des Referendums haben auch die Präsidenten der Tschechischen Republik und Polens ihren inhaltenden Widerstand gegen den Vertrag aufgegeben und ihn unterzeichnet. Zuvor war auch die deutsche Ratifikation als letztem noch offenen MS abgeschlossen worden (Unterschrift des Bundespräsidenten nach Überarbeitung des Begleitgesetzes „über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ im Lichte der Vorgaben des BVerfG-Urteil v. 30.6.2009).

## Präambel

**SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG DER BELGIER, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN VON DÄNEMARK, DER PRÄSIDENT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, DER PRÄSIDENT DER GRIECHI-**

SCHEN REPUBLIK, SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG VON SPANIEN, DER PRÄSIDENT DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK, DER PRÄSIDENT IRLANDS, DER PRÄSIDENT DER ITALIENISCHEN REPUBLIK, SEINE KÖNIGLICHE HOHEIT DER GROSSHERZOG VON LUXEMBURG, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DER NIEDERLANDE, DER PRÄSIDENT DER PORTUGIESISCHEN REPUBLIK, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND,

ENTSCHLOSSEN, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben,

SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben,

EINGEDENK der historischen Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents und der Notwendigkeit, feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas zu schaffen,

IN BESTÄTIGUNG ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit,

IN BESTÄTIGUNG der Bedeutung, die sie den sozialen Grundrechten beimessen, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Unionscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind,

IN DEM WUNSCH, die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken,

IN DEM WUNSCH, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen,

ENTSCHLOSSEN, die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, die im Einklang mit diesem Vertrag und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine einheitliche, stabile Währung einschließt,

IN DEM FESTEN WILLEN, im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu för-

dern und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, dass Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen,

**ENTSCHLOSSEN**, eine gemeinsame Unionsbürgerschaft für die Staatsangehörigen ihrer Länder einzuführen,

**ENTSCHLOSSEN**, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, wozu nach Maßgabe des Artikels 42 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, und so die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern,

**ENTSCHLOSSEN**, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrags und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu fördern,

**ENTSCHLOSSEN**, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen,

**IM HINBLICK** auf weitere Schritte, die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben,

**HABEN BESCHLOSSEN**, eine Europäische Union zu gründen; sie haben zu diesem Zweck zu ihren Bevollmächtigten ernannt:

*(Aufzählung der Bevollmächtigten nicht wiedergegeben)*

**DIESE SIND** nach Austausch ihrer als gut und gehörig befundenen Vollmachten wie folgt **ÜBEREINGEKOMMEN**:

#### Überblick

1. Erwägungsgrund .....	Rn. 1
2. Erwägungsgrund (neu im Vertrag von Lissabon enthalten)	Rn. 2
3. Erwägungsgrund .....	Rn. 3
4. Erwägungsgrund .....	Rn. 4
5. Erwägungsgrund .....	Rn. 5
6. Erwägungsgrund .....	Rn. 6
7. Erwägungsgrund .....	Rn. 7
8. Erwägungsgrund .....	Rn. 8
9. Erwägungsgrund .....	Rn. 9
10. Erwägungsgrund .....	Rn. 10
11. Erwägungsgrund .....	Rn. 11
12. Erwägungsgrund .....	Rn. 12
13. Erwägungsgrund .....	Rn. 13

*1. Erwägungsgrund*

Der EUV – in der Fassung der Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon – stellt eine neue Stufe der europäischen Integration dar, eines Prozesses, der mit der Feierlichen Deklaration von Stuttgart am 19.6.1983 aufgenommen und mit der EEA v. 1.7.1987 seinen ersten vertraglichen Niederschlag gefunden hatte.

1

*2. Erwägungsgrund (neu im Vertrag von Lissabon enthalten)*

Der Text wurde wörtlich aus dem EVV-Entwurf übernommen, einschließlich der im Konvent umstrittenen Fassung im Hinblick auf die ausdrückliche Erwähnung des „religiösen“ Erbes.

2

*3. Erwägungsgrund*

Die EU wird im Zuge der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents seit der Wende des Jahres 1989/90 mit dem Erreichen der deutschen Einheit und der grundlegenden Veränderungen in Mittel- und Osteuropa als wesentliches Gestaltungsmerkmal für ganz Europa gesehen. Die EU unterstreicht damit auch ihre Verantwortung für ganz Europa.

3

*4. Erwägungsgrund*

Unterstrichen wird wie im 2. Erwägungsgrund das Bekenntnis zu wesentlichen Eckpunkten des gemeinsamen europäischen Demokratieverständnisses (Freiheit, Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit).

4

*5. Erwägungsgrund*

Der durch den Amsterdamer Vertrag eingeführte Erwägungsgrund betont die Bedeutung der sozialen Grundrechte für die EU; er enthält zudem den ausdrücklichen Hinweis auf die Europäische Sozialcharta von 1961 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989. Die Einfügung ist im Zusammenhang mit der Übernahme des Sozialabkommens in den früheren EG-Vertrag zu sehen, das im Rahmen von Maastricht angesichts der Ablehnung seitens des Vereinigten Königreichs nur 11 der 12 damaligen MS abgeschlossen hatten; in Amsterdam hatte die neue britische Regierung unter Premierminister *Blair* dieses Sozialabkommen akzeptiert (vgl. dazu Kommentierung zu Art. 151 AEUV).

5

*6. Erwägungsgrund*

Die Stärkung der Solidarität zwischen den Völkern der EU unter Beachtung ihrer Geschichte, Kultur und Traditionen wird bekräftigt. Konkretisie-

6

rungen sind an mehreren Stellen des EUV und AEUV enthalten, vor allem wirtschaftlicher Natur (s. hierzu auch 9. Erwägungsgrund); der Vertrag von Lissabon enthält darüber hinaus erstmals echte, auch militärische Beistandsklauseln i.S.v. Art. 5 NATO-Vertrag bzw. Art. 4 WEU-Vertrag (Art. 42 Abs. 7 EUV, Art. 222 AEUV).

### 7. Erwägungsgrund

- 7 Hingewiesen wird auf die Zielsetzung, die demokratische Verankerung und Effizienz der Arbeit der Organe zu stärken, und zwar unter Hervorhebung des „einheitlichen institutionellen Rahmens“. Letzterer Gesichtspunkt bleibt für die EU trotz Aufgabe der in Maastricht gewählten „Drei-Säulen-Struktur“ angesichts besonderer Grundlagen und Verfahren im Bereich der GASP, einschließlich der Verteidigung, von grundlegender Bedeutung.

### 8. Erwägungsgrund

- 8 Dieser Erwägungsgrund unterstreicht die Entschlossenheit, die Konvergenz der Volkswirtschaften zu stärken und eine WWU zu errichten, einschl. einer einheitlichen, stabilen Währung (Beschreibung der Ziele in Art. 3 EUV sowie die einzelnen Bestimmungen zur WWU in Art. 119 ff. AEUV).

### 9. Erwägungsgrund

- 9 Die Zielsetzung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts sowie die Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes durch die entsprechenden EU-Politiken werden bekräftigt. Der Amsterdamer Vertrag hatte insoweit zusätzlich die nachhaltige Entwicklung als ausdrückliches Ziel der EU eingeführt.

### 10. Erwägungsgrund

- 10 Festgehalten wird an Zielsetzung der Einführung einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft; diese hatte ursprünglich zum Ziel, in erster Linie die gemeinsame europäische Identität zu stärken, während im Vertrag von Lissabon die Schutzfunktion in den Vordergrund tritt (s. Art. 9 S. 3, Art. 20 AEUV).

### 11. Erwägungsgrund

- 11 Entschlossenheit, eine GASP zu verfolgen, einschließlich gemeinsamer Verteidigungspolitik, nach Maßgabe des gegenüber Maastricht erheblich weiterentwickelten operativen Art. 42 EUV. Ziel ist die Stärkung der Iden-

tität und Unabhängigkeit Europas zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Fortschritt.

### 12. Erwägungsgrund

Die aus dem Amsterdamer Vertrag übernommene Neuformulierung trägt der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik hin zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ Rechnung (s. Art. 67 ff. AEUV). Essentiell ist die Umsetzung dieser Bestimmungen durch von dem ER jeweils verabschiedete 5-Jahres-Programme (ER Tampere 1999, ER Den Haag 2004, zuletzt ER Brüssel 2009 – „Stockholmer Programm 2010-2014“).

12

### 13. Erwägungsgrund

Bekräftigung des Ziels, eine immer engere EU zu schaffen, d.h. Fortsetzung und Vertiefung der Integration, und zwar unter Anwendung des Prinzips der Subsidiarität. Letzteres war im Maastrichter Vertrag von Deutschland gegen den Widerstand bzw. die Zurückhaltung seitens der Mehrheit der MS durchgesetzt worden; die Umsetzung blieb aber in der Folge hinter den Erwartungen zurück (s. aber Neuerungen durch Art. 5 EUV und die dortige Kommentierung).

13

## Titel I Gemeinsame Bestimmungen

### Art. 1 (Gründungsakt)

**Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE UNION (im Folgenden „Union“), der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.**

**Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.**

**Grundlage der Union sind dieser Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „Verträge“). Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig. Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.**

### Überblick

I.	Überblick.....	Rn. 1–2
II.	Wesentlicher Inhalt.....	Rn. 3–14
	1. Gründung einer EU.....	Rn. 3–5
	2. EU und Verfassung.....	Rn. 6–8
	3. Fortschreitende Integration („neue Stufe“).....	Rn. 9–11
	4. Transparenz und Bürgernähe (und Subsidiarität).....	Rn. 12–13
	5. Kohärenz und Solidarität.....	Rn. 14

## I. Überblick

- 1 Art. 1 stellt, i.V.m. den Art. 2–20, die grundlegende Verfassungsnorm der EU dar. Art. 1 beschreibt die wesentlichen vertraglichen Grundlagen und hebt im Hinblick auf die Zielsetzungen der EU – Integration, Transparenz, Bürgernähe – hervor.
- 2 Art. 1 enthält zugleich die neue vertragliche Struktur der EU, bestehend aus zwei gleichrangigen Verträgen, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die EU beruht auf beiden Verträgen, die den bisherigen EU-Vertrag und den EG-Vertrag ablösen. Die EU tritt an die Stelle der EG, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.

## II. Wesentlicher Inhalt

### 1. Gründung einer EU

- 3 Der Verweis auf die „Hohen Vertragsparteien“ bekräftigt die fortbestehende Souveränität der MS; sie stellen zusammen mit den *Völkern Europas* die Legitimationsgrundlage der EU dar. Damit wird auch klargestellt, dass es kein „europäisches (Staats-)Volk“ i.S.d. klassischen Staatstheorien gibt; auch die Unionsbürgerschaft kann nicht dahin gehend interpretiert werden; sie ist ausdrücklich als komplementär im Verhältnis zu den einzelnen nationalen Staatsbürgerschaften anzusehen (Art. 9 S. 3).
- 4 Mit der Legitimationsgrundlage hängt die lange Zeit umstrittene Frage eigener Rechtspersönlichkeit von EU/EG zusammen. Art.47 billigt der EU nunmehr ausdrücklich eigene Rechtspersönlichkeit zu.
- 5 Die programmatische Zielsetzung einer immer engeren Union entspricht dem Ziel der Integration seit Anfang der 70er-Jahre (Erklärung Pariser Gipfelkonferenz 19./20.10.1972). Der Hinweis auf „eine“ und nicht „die“ Union soll klarstellen, dass die EU inhaltlich im Einzelnen (noch) nicht endgültig festgeschrieben ist, auch wenn der Vertrag von Lissabon das bisherige „Drei-Säulen-Modell“ des Vertrages von Maastricht aufgibt und

trotz einer Reihe von Sonderregeln für die GASP „einen institutionellen Rahmen“ vorgibt (vgl. Art. 13 Abs. 1).

## 2. EU und Verfassung

EUW und AEUV haben keinen Verfassungscharakter; beide Verträge sind gleichrangig. Diese ausdrückliche Klarstellung erschien notwendig, da der neue Titel des früheren EG-Vertrages, die Art der Struktur der Verträge sowie die unterschiedliche Regelungsdichte in beiden Verträgen den Eindruck erwecken könnten, dass es sich beim EUW um eine Art Grundlagenvvertrag ähnlich dem Verfassungsentwurf handelt, während der AEUV eher als Durchführungsvertrag konzipiert ist. Die in den beiden Verträgen benutzte Begrifflichkeit setzt sich ausdrücklich vom Verfassungsentwurf insoweit ab, als darin der Ausdruck „Verfassung“ nicht verwendet wird, die Bezeichnungen „Gesetz“ und „Rahmengesetz“ aufgegeben und der „Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ nicht mehr als „Außenminister“ der EU bezeichnet wird. Gleichermäßen enthalten die Verträge keinen Artikel, in dem die Symbole der EU wie Flagge, Hymne, Leitspruch oder Europatag erwähnt werden (vgl. noch anders Art. I-8 EVV). Die Charta der Grundrechte vom 7.12.2000 bzw. 12.12.2007 wird zwar als gleichrangig mit den Verträgen anerkannt, sie wird gleichwohl entgegen dem Verfassungsentwurf (vgl. Art. II-61 ff. EVV) nicht in die Verträge aufgenommen.

Eine der umstrittensten Fragen, vor allem in der Diskussion in Deutschland seit der Maastricht-Debatte Anfang der 90er-Jahre, ist die Frage nach der Rechtsnatur von EU [und EG]: Bundesstaat, Staatenbund oder Staatenverbund (so BVerfG 89, 155 ff.), Gebilde sui generis oder – nach ihrem Rechtscharakter – EU-Vertrag [und EG-Vertrag] als Verfassung (so implizit schon EuGH, Rs. 294/83, „Les Verts“, Slg. 1986, 1339; Gutachten 1/91, „EWR-Vertrag“, Slg. 1991, I-6079)?

Das BVerfG hat in seinem Urteil zur EU-Integration (2 BvE 2/08) v. 30.6.2009 die Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon mit dem GG letztlich bejaht, die im Begleitgesetz enthaltene Stärkung des Rechte von Bundestag und Bundesrat jedoch als nicht ausreichend angesehen. In diesem Urteil präzisiert es seine Auffassung zum „Staatenverbund“ weiter. Aus seiner Sicht „erfasst der Begriff des Verbundes (an anderer Stelle benutzt es auch den Ausdruck „Vertragsunion souveräner Staaten“) eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der MS unterliegt und in der die Völker – d.h. die staatsangehörigen Bürger – der MS die Subjekte demokratischer Legitima-

tion bleiben“ (Leitsatz 1, Rn. 229 ff.). Die EU-Integration dürfe nicht so verwirklicht werden, „dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“ (Leitsatz 3, Rn. 249 ff.).

Dieses bisher weitreichendste Urteil des BVerfG scheint der weiteren Integration der EU enge Grenzen zu setzen. Das Urteil hat zwar zu kurzfristiger Überprüfung und Änderung des Begleitgesetzes, insbes. im Hinblick auf die parlamentarischen Mitwirkungsrechte, geführt, es hat aber bisher keine politische Diskussion ausgelöst, die gerade auch angesichts der aus dem Urteil zu ziehenden Konsequenzen für die zukünftige deutsche Europapolitik unbedingt notwendig wäre.

Ähnliches gilt für das jüngste Urteil des BVerfG zur Griechenland-Hilfe (2 BvR 987/10) v. 7.9.2011, das die parlamentarischen Rechte und die Budgetverantwortung des Bundestages weiter stärkt.

- 8 Die Diskussion lässt zu einem Gutteil außer Acht, dass die EU mit ihren spezifischen Strukturmerkmalen, Zielsetzungen und ihrer permanenten Dynamik fortschreitender Integration sich kaum in traditionelle national geprägte, staatsrechtliche und klassische völkerrechtliche Kategorien einordnen lassen.

Zu der bisherigen Entwicklung und den Perspektiven der EU siehe umfassend *Lunk van Middelaar, Le passage à l'Europe*, Paris 2012.

### 3. Fortschreitende Integration („neue Stufe“)

- 9 Abs. 2 hebt durch seine Formulierung „eine neue Stufe“ hervor, dass sich die EU als einen fortschreitenden Prozess der Integration, engerer Zusammenarbeit oder Vertiefung versteht und ihre jetzige Form nicht Abschluss oder Ziel der europäischen Integration darstellt.
- 10 Offen ist, ob die EU in allen ihren Politiken damit als Leitprinzip der klassischen (supranationalen) Gemeinschaftsmethode folgen muss oder ob weitere Vertiefung auch durch Anwendung der Verfahren zwischenstaatlicher Zusammenarbeit oder auch durch neue Verfahren möglich ist.
- 11 Gerade im Zuge zunehmender Integration von Kernbereichen staatlichen Handelns wie Polizei, Justiz, Außen- und Sicherheitspolitik sollte die EU auch für neue, unkonventionelle Ansätze offen bleiben und sich davor hüten, die klassische Gemeinschaftsmethode gerade in politisch sensiblen Bereichen zum Dogma zu erheben.

### 4. Transparenz und Bürgernähe (und Subsidiarität)

- 12 Der Vertrag von Amsterdam hatte erstmals, vor allem auf Betreiben der nordischen Staaten, das Transparenzprinzip in den EUV aufgenommen.

## Präambel

**SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG DER BELGIER, DER PRÄSIDENT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, DER PRÄSIDENT DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK, DER PRÄSIDENT DER ITALIENISCHEN REPUBLIK, IHRE KÖNIGLICHE HOHEIT DIE GROSSHERZOGIN VON LUXEMBURG, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DER NIEDERLANDE,<sup>1</sup>**

**IN DEM FESTEN WILLEN, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen,**

**ENTSCHLOSSEN, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Staaten zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen,**

**IN DEM VORSATZ, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben,**

**IN DER ERKENNTNIS, dass zur Beseitigung der bestehenden Hindernisse ein einverständliches Vorgehen erforderlich ist, um eine beständige Wirtschaftsausweitung, einen ausgewogenen Handelsverkehr und einen redlichen Wettbewerb zu gewährleisten,**

**IN DEM BESTREBEN, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern,**

**IN DEM WUNSCH, durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen,**

**IN DER ABSICHT, die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und in dem Wunsch, entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern,**

- 1 Der EuGH hat die Präambel in den Jahren 1963–1982 gelegentlich, im Jahr 1989 mehrfach (vgl. Rs. 387/87, Orkem, Slg. 1989, 3348, Rn. 19) zusammen mit den ex-Art. 3f, 85 u. 86 EG zitiert (vgl. etwa GA *Jacobs*, C-260/

1) Seit dem ursprünglichen Vertragsschluss sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union geworden: die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Republik Estland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, Irland, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, die Republik Ungarn, die Republik Malta, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

90, Bernard Leplat, Slg. 1992, I-643). Hervorgehoben wird in der Präambel nunmehr auch die Bedeutung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts (zweiter Erwägungsgrund) und die stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der Völker Europas als wesentliches Ziel definiert (dritter Erwägungsgrund; vgl. dazu auch EuGH, Rs. 43/75, Defrenne, Slg. 1976, 455, Rn. 10 u. 11; SA der GA in *Kokott*, verb. Rs. C-378/07 – C-380/07, Angelidaki u.a., Slg. 2009, I-3071, Rn. 63; s. auch SA der GA in *Kokott*, C-268/06, Impact, Slg. 2008, I-2483, Rn. 102).

Die Eingliederung in die bundesrepublikanische Gesellschaft ist auch gleichzeitig eine Eingliederung in die Gemeinschaft der Völker innerhalb der EU, zumal das angestrebte Ziel des AEUV gem. dem ersten Erwägungsgrund der Präambel darin besteht, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen (SA der GA in *Trstenjak*; verb. Rs. C-396/05, Doris Habelt, Slg. 2007, I-11895, Rn. 83).

Die europäische Wirtschaftsordnung ist fest in einen Gesellschaftsvertrag eingebettet; Arbeitnehmer überall in Europa müssen die wiederkehrenden negativen Folgen akzeptieren, die der Schaffung des GM/Binnenmarkt mit zunehmendem Wohlstand innewohnen, doch im Gegenzug muss sich die Gesellschaft zu einer allgemeinen Verbesserung ihrer Lebens- und Beschäftigungsbedingungen und zur Leistung wirtschaftlicher Unterstützung gegenüber solchen Arbeitnehmern verpflichten, die in der Folge des Spiels der Kräfte des Marktes in Schwierigkeiten geraten sind. Wie die Präambel zeigt, ist dieser Gesellschaftsvertrag Bestandteil des AEUV (SA des GA *Poiares Maduro*, C-438/05, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti, Slg. 2007, I-10779, Rn. 59).

Rechte Einzelner können sich aus der Präambel nicht ergeben.

## Erster Teil Grundsätze

### Art. 1 (Gegenstand des Vertrages)

**(1) Dieser Vertrag regelt die Arbeitsweise der Union und legt die Bereiche, die Abgrenzung und die Einzelheiten der Ausübung ihrer Zuständigkeiten fest.**

**(2) Dieser Vertrag und der Vertrag über die Europäische Union bilden die Verträge, auf die sich die Union gründet. Diese beiden Verträge, die rechtlich gleichrangig sind, werden als „die Verträge“ bezeichnet.**

- 1 Art. 1 handelte bisher von der Gründung der EG. Diese ist in der EU aufgegangen. Der neue Wortlaut unterstreicht, dass der Text keinen Verfassungsrang hat.  
**EUV und AEUV bilden wie bisher EUV und EGV die Rechtsgrundlage der EU.**
- 2 Zur Rechtsnatur des früheren EGV hat der EuGH in seinem Urteil in der Rs. „Van Gend & Loos“ (Rs. 26/62, Slg. 1963, 3) Ausführungen gemacht. Der EuGH geht zunächst davon aus, dass es sich beim früheren EGV um einen „völkerrechtlichen Vertrag“ handelt. Er fährt dann jedoch fort: „... dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet“. Er stelle vielmehr eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts (bzw. „neue Rechtsordnung“ wie in EuGH, Rs. 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1/25) dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die MS, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der MS unabhängige EU-Recht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Das BVerfG hat sich dem angeschlossen: durch den früheren EGV sei eine eigenständige Rechtsordnung geschaffen worden (BVerfGE 37, 277 „Solange I“). Diese Ausführungen sind „mutatis mutandis“ auf den AEUV übertragbar.
- 3 Der frühere EGV, und demzufolge auch der neue AEUV, sind daher nicht nur zwischenstaatliche Abkommen, sondern stellen auch die Verfassung der EG/EU dar (BVerfGE 37, 277 „Solange I“; Anm. Lenz, NJW 1993, 3038; so auch von Bogdandy/Nettesheim, in Grabitz/Hilf, zu Art. 1 EG Rn. 60/61 und Zuleeg in GTE, Art. 1 EG Rn. 74; Bernhardt, in KOM, Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht, 77; Schwarze, in Schwarze, Art. 1 EG Rn. 6). Zu den grundlegenden Prinzipien gehören die unmittelbare Wirkung (EuGH, Rs. 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1; Rs. 8/81, Becker/FA Münster-Innenstadt, Slg. 1982, 53) und der Vorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht (EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251). Nach Ansicht des BVerfG gilt der Anwendungsvorrang des EU-Rechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung (BVerfG, Lissabon Urteil v. 30.6.2009, Rn. 240).
- 4 Der AEUV regelt die Aufgaben und die Arbeitsweise einer zwischenstaatlichen Organisation, die Rechtspersönlichkeit besitzt (Art. 47 EUV), also mit Völkerrechtssubjektivität und mit Rechtsfähigkeit auch in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ausgestattet ist. Der AEUV gilt auf unbegrenzte Zeit (Art. 356) und kann nur einvernehmlich geändert (Art. 48 Abs. 4 EUV) und aufgehoben werden (Zuleeg, in GTE, Art. 1 EG Rn. 26;

„Maastricht-Urteil“ des BVerfG v. 12.10.1993, NJW 1993, 3038 m. Anm. Lenz). Das Austrittsrecht der MS ist jetzt ausdrücklich geregelt (Art. 50). EUV und AEUV regeln sowohl die wirtschaftlichen als auch die nichtwirtschaftlichen Beziehungen der MS, soweit diese in den Verträgen geregelt sind (s. Art. 3 – Art. 6). Schon für die EWG hatte der EuGH klargestellt, dass diese sich *„nicht auf eine Wirtschaftsunion beschränkt, sondern wie die Präambel des Vertrages hervorhebt, zugleich durch gemeinsames Vorgehen den sozialen Fortschritt sichert und die ständige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der europäischen Völker anstreben soll“* (EuGH, Rs. 43/75, Defrenne/Sabena, Slg. 1976, 473, Rn. 8/11). Der AEUV umfasst nicht die wirtschaftlichen Betätigungen, die durch den EURATOM-Vertrag geregelt sind. Dieser gilt in einer durch das Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon geänderten Fassung fort.

## **Titel I**

### **Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union**

#### **Art. 2 (Allgemeine Zuständigkeitsregeln)**

- (1) Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit, so kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.**
- (2) Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, so können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.**
- (3) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe dieses Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist.**
- (4) Die Union ist nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union dafür zuständig, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen.**

**(5) In bestimmten Bereichen ist die Union nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.**

**Die verbindlichen Rechtsakte der Union, die aufgrund der diese Bereiche betreffenden Bestimmungen der Verträge erlassen werden, dürfen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten.**

**(6) Der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung ergeben sich aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen.**

Literatur: *Götz*, Kompetenzverteilung und Kompetenzkontrolle in der Europäischen Union, in Schwarze (Hrsg.), Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents 2004, 43; *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006; *Jupille*, The Legal Basis Game and European Governance, SIEPS 2006:12; *Kahl*, Alte und neue Kompetenzprobleme im EG-Umweltrecht, NVwZ 2009, 265; *Lang/Bergfeld*, Zur „offenen Methode der Koordinierung“ als Mittel der Politikgestaltung in der Europäischen Union, EuR 2005, 381; *F.C. Mayer*, Verfassungsgerichtsbarkeit, in v. Bogdandy/Bast (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 559; *Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148; *Thym*, Auswärtige Gewalt, in v. Bogdandy/Bast (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 441; *Winter*, Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2005, 255.

### Überblick

I.	Allgemeines .....	Rn. 1–4
II.	Ausschließliche Zuständigkeiten (Abs. 1) .....	Rn. 5–7
III.	Geteilte Zuständigkeiten (Abs. 2) .....	Rn. 8–11
IV.	Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten (Abs. 5) .....	Rn. 12–14
V.	Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Abs. 3) .....	Rn. 15–16
VI.	GASP, Abs. 4 .....	Rn. 17
VII.	Implied powers .....	Rn. 18
VIII.	Außenkompetenzen .....	Rn. 19–22
IX.	Offene Methode der Koordinierung (OMK) .....	Rn. 23–31
X.	Kompetenzordnung und nationales Recht .....	Rn. 32
XI.	Wahl der Rechtsgrundlage .....	Rn. 33–52
	1. Einheitliche Rechtsgrundlage .....	Rn. 34–40
	2. Doppelabstützung als Ausnahme .....	Rn. 41–46
	3. Rechtsgrundlagenwahl zwischen GASP- und sonstigen Kompetenzen .....	Rn. 47–49
	4. Rechtsfolge einer falschen Rechtsgrundlagenwahl .....	Rn. 50–52

## I. Allgemeines

Art. 2 ist die zentrale Bestimmung zur Reichweite der **Zuständigkeiten** der EU, vor allem hinsichtlich ihrer **Legislativkompetenzen**. Sie steht in engem Zusammenhang mit den Art. 3 bis 6 sowie den einzelnen Kompetenznormen. 1

Art. 2 beinhaltet allgemeine Regeln für die **vertikale Kompetenzabgrenzung** von EU und MS bei den Legislativzuständigkeiten sowie den gubernativen Kompetenzen im Bereich der GASP und der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Exekutivkompetenzen der EU sind hingegen nicht in Art. 2 geregelt. Hier liegt die Zuständigkeit weiterhin grds. bei den MS (vgl. Art. 291 Abs. 1), auch wenn mittlerweile eine komplexe primär- und sekundärrechtliche Mehrebenenstruktur mit eigenen EU-Exekutivzuständigkeiten entstanden ist (v.a. im Wettbewerbs- und Regulierungsrecht). Zudem können für die einheitliche Durchführung von EU-Rechtsakten weiterhin sog. Durchführungsrechtsakte gem. Art. 291 Abs. 2 verabschiedet werden (vgl. dazu *Winter*, EuR 2005, 255). Art. 2 enthält ebenso keine Aussagen zur Abgrenzung der Judikativkompetenzen; zur Auslegung und Anwendung des EU-Rechts sind primär die Gerichte der MS zuständig (vgl. auch Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV). Mit den Rechtsprechungskompetenzen des EuGH (Art. 258 ff.) soll vor allem die Beachtung des EU-Rechts durch die Organe und die MS sowie die einheitliche Anwendung in den MS sichergestellt werden (s. dazu *Mayer*, in v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 559). 2

Art. 2 und die Folgebestimmungen beinhalten Regelungen für die Reichweite der Kompetenzen auf europäischer Ebene. Aufgrund der Verbundstruktur der EU (*BVerfG*: „Staatenverbund“; *Pernice*: „Verfassungsverbund“) und des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung regeln sie hingegen **keine Zuweisung von Kompetenzen an die MS**. Dementsprechend verbleiben die nicht an die EU übertragenen Kompetenzen bzw. Kompetenzteilbereiche bei den MS, Art. 4 Abs. 1 EUV. 3

Art. 2 enthält zudem **keinen Kompetenzkatalog**, ebenso wenig wie die Folgebestimmungen. Vielmehr beschreiben die einzelnen Absätze abschließend die **Kompetenzkategorien** und ihre Reichweite (*Streinz*, in Streinz, Art. 2 AEUV, Rn. 17, *Vedder*, in Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, Art. 2 AEUV, Rn. 6, a.A. *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 67, die Art. 352 als eigene Kompetenzkategorie versteht). Zusammen mit den Art. 3 bis 6 wird damit das kompetenzielle Grundgerüst der EU beschrieben: 4

- Ausschließliche Zuständigkeiten werden in Abs. 1 beschrieben und sind in Art. 3 grds. abschließend aufgezählt.

- Geteilte Zuständigkeiten sind in Abs. 2 beschrieben; einige der geteilten Zuständigkeiten sind exemplarisch in Art. 4 benannt.
- Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenzen werden in Abs. 5 dargestellt und sind in Art. 6 aufgelistet.
- Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist in Abs. 3 genannt und wird in Art. 5 näher umrissen.
- Die GASP wird in Abs. 4 erwähnt, ebenso die schrittweise Festlegung der ESVP. Da die GASP allerdings vollständig in Titel V EUV geregelt ist, existiert keine weitere Vorschrift im AEUV, in der die GASP näher definiert wird.

Abs. 6 stellt schließlich klar, dass Art. 2 – anders als die einzelnen Rechtsgrundlagen in den Verträgen – die Zuständigkeiten noch nicht überträgt, sondern vor allem eine Kategorienbildung vornimmt.

## II. Ausschließliche Zuständigkeiten (Abs. 1)

- 5 Soweit die Verträge gem. der Aufzählung in Art. 3 eine **ausschließliche Zuständigkeit** der EU vorsehen, darf nur die EU im Wege der Gesetzgebung (Art. 289) und der einfachen Rechtsetzung handeln. Mitgliedstaatliche Rechtsetzung ist grds. unzulässig (**Sperrwirkung**, vgl. EuGH, Rs. 804/79, KOM/Vereinigtes Königreich [Seefischerei-Erhaltungsmaßnahmen], Slg. 1981, 1045), es sei denn, eine der beiden expliziten Ausnahmen ist einschlägig.
- 6 Aus der Ausnahmevorschrift in Abs. 1 a.E. ergeben sich zwei unterschiedlich weit reichende Normsetzungsmöglichkeiten für die MS:
- Wenn die EU die MS ermächtigt hat, im Bereich einer ausschließlichen Zuständigkeit zu handeln, dürfen diese entsprechend den Vorgaben der **Ermächtigung** legislativ tätig werden. Die „Rückermächtigung“ wird regelmäßig ausdrücklich durch Sekundärrechtsakt erfolgen. Dies kann u.a. in Form einer sekundärrechtlichen Schutzklausel geschehen, mit der z.B. die Regelung des Art. 34 widerspiegelt wird (vgl. bspw. Art. 10 der Ausfuhr-VO (EG) Nr. 1061/2009), oder als eine – ggf. zeitlich befristete – allgemeine Handlungsermächtigung für die MS in Teilbereichen einer ausschließlichen Zuständigkeit. Grds. wird in einem solchen Fall keine Handlungspflicht der MS bestehen, es sei denn, die Ermächtigung sieht eine solche Pflicht gerade vor.
  - Zudem dürfen (und müssen) die MS legislativ sowie exekutiv tätig werden, um EU-Rechtsakte im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten **durchzuführen**. Dies ergibt sich auch aus Art. 291 Abs. 1.
- 7 Daneben besteht als ungeschriebene und eng umgrenzte Ausnahme auch in Zukunft die Möglichkeit für die MS, im Bereich einer ausschließlichen

Zuständigkeit ausnahmsweise, vorläufig und unter Beachtung der Unionsinteressen als „*Sachwalter des gemeinsamen Interesses*“ (EuGH, Rs. 804/79, KOM/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) unilateral tätig zu werden. Ein mitgliedstaatliches Handeln ist in einem solchen Fall allerdings nur unter Beachtung hoher materieller und prozeduraler Hürden zulässig: Das Tätigwerden muss tatsächlich erforderlich sein, der Unionsgesetzgeber darf nicht gehandelt haben, obwohl er dies gekonnt hätte, und der jeweilige MS muss sich mit der KOM eingehend konsultieren und v.a. vor Erlass mitgliedstaatlichen Rechts Einvernehmen mit ihr herstellen.

### III. Geteilte Zuständigkeiten (Abs. 2)

Der Fall der **geteilten Zuständigkeit** (früher häufig als „konkurrierende Kompetenz“ bezeichnet) ist der Normalfall unionaler Kompetenzen. Der EU sind hier in den einzelnen Bestimmungen der Verträge bestimmte (regelmäßig finale) Kompetenzen zugewiesen, die sie durch Gesetzgebung und Rechtsetzung ausüben darf.

Auch die **MS** dürfen in diesen Bereichen **gesetzgeberisch tätig** werden, allerdings nur **entsprechend der Reichweite der EU-Regelungen** („sofern und soweit“). Daher ist im Einzelfall anhand der sekundärrechtlichen Regelungen zu ermitteln, wie weit die EU ihre Zuständigkeit ausgeübt hat. Das „Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeiten“ stellt dabei klar, dass die EU durch den Erlass von Sekundärrecht nicht bereits im gesamten Sachbereich des jeweiligen Sekundärrechtsakts ihre Zuständigkeit ausübt, sondern nur für die in dem entsprechenden Rechtsakt geregelten Elemente.

Abs. 2 S. 3 stellt zudem klar, dass die **MS erneut gesetzgeberisch tätig** werden dürfen, **sofern und soweit die EU entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben**. Dieser Fall liegt gem. „Erklärung (Nr. 18) zur Abgrenzung der Zuständigkeiten“ der Regierungskonferenz von Lissabon dann vor, wenn ein zunächst bestehender EU-Rechtsakt im regulären Rechtssetzungsverfahren wieder aufgehoben wird. Im Zuge der Regierungskonferenz hat die KOM erklärt, sie werde eventuelle Aufforderungen des Rates gem. Art. 241, Vorschläge zur Aufhebung von Rechtsakten vorzulegen, besonders beachten. Auch im Falle einer zeitlich befristeten Regelung („sunset clause“) dürfen die MS nach dem Auslaufen des Sekundärrechts wieder gesetzgeberisch handeln.

Die Regelung in Abs. 2 S. 3 macht auch deutlich, dass eine geteilte Zuständigkeit selbst nach einer vermeintlich oder tatsächlich umfassenden Kompetenzausübung durch die EU **nicht zu einer ausschließlichen Kompetenz wird** (anders zur alten Rechtslage *Zuleeg*, in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 5

EG, Rn. 10). Mithin ist für jeden weiteren (Änderungs-) Rechtsakt die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gem. Art. 5 Abs. 3 AEUV zu prüfen.

#### IV. Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten (Abs. 5)

- 12 Abs. 5 beinhaltet allgemeine Vorgaben für die in Art. 6 aufgezählten Bereiche, in denen die EU lediglich Maßnahmen zur **Unterstützung, Koordination oder Ergänzung** mitgliedstaatlicher Maßnahmen erlassen darf.
- 13 Anders als im Fall der geteilten Kompetenzen handelt es sich bei dieser Kompetenzkategorie in kompetenzieller Hinsicht um eine **dauerhaft parallele Zuständigkeit** von EU und MS. Denn auch wenn die EU ihre Zuständigkeit ausgeübt hat, können die MS weiter umfassend rechtmäßig tätig werden. Sie sind lediglich an den Anwendungsvorrang eventuell erlassenen EU-Rechts gebunden.
- 14 Wenn eine Rechtsgrundlage als Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungszuständigkeit ausgewiesen ist, darf die EU **keine Harmonisierung** der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften vornehmen. Der Erlass von RLen ist daher ausgeschlossen (a.A. *Calliess*, in *Calliess/Ruffert*, Art. 2 AEUV, Rn. 31, der nicht-harmonisierende Regelungen für möglich und zulässig erachtet). Trotz des Harmonisierungsverbots ist jedoch insbes. mit der Koordination, aber auch mit Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen, vielfach eine faktische Harmonisierung verbunden (vgl. bspw. den Beschluss 1298/2008/EG und den Vorgängerbeschluss 2317/2003/EG über das Aktionsprogramm Erasmus Mundus).

#### V. Koordination der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Abs. 3)

- 15 Die **Koordination der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik** der MS in Abs. 3 stellt **keine Legislativkompetenzkategorie** dar. Vielmehr verweist die Regelung – in einer etwas unglücklichen Formulierung (*Götz*, in *Schwarze* (Hrsg.), *Verfassungsentwurf*, 43) – auf spezielle im AEUV normierte Koordinierungsmechanismen. Hier handelt es sich weiterhin um besondere Formen der Kooperation der MS im EU-Rahmen (so auch *Streinz*, in *Streinz*, Art. 2 AEUV, Rn. 14). Diese Koordination unterscheidet sich von den o.g. Legislativkompetenzen v.a. dadurch, dass sie nicht im klassischen Wege der Sekundärrechtsetzung erfolgt, sondern in Form von Leitlinien und Empfehlungen. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gem. Art. 121 werden auf Empfehlung der KOM vom Rat entworfen, durch Schlussfolgerungen des ER indossiert und schließlich als (förmliche) Empfehlung vom Rat verabschiedet. Als Grundlage der Beschäftigungspolitischen Leitlinien gem. Art. 148 dient ein Bericht von Rat und KOM, zu dem

der ER Schlussfolgerungen verabschiedet, auf deren Grundlage wiederum die KOM einen Vorschlag für Leitlinien vorlegt, welche der Rat nach Anhörung des EP, des EWSA, des AdR und des Beschäftigungsausschusses annimmt. Mit der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist daher keine Legislativzuständigkeit, sondern eine besondere **Gubernativkompetenz** zur Koordinierung beschrieben (zur Offenen Methode der Koordinierung „OMK“ s. u. Rn. 23 ff.).

Weitere **Details der Koordinierung** der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sind in Art. 5 Abs. 1 u. Abs. 2 aufgelistet und in den Art. 121 und 148 näher ausgestaltet. Die in Art. 5 Abs. 3 genannte optionale Koordinierung der Sozialpolitik ist in den allgemeinen Regelungen zur Kompetenzverteilung nicht weiter ausgestaltet.

16

#### VI. GASP, Abs. 4

Die **GASP-Vorschrift** in Abs. 4 stellt ebenfalls **keine Legislativkompetenzkategorie**, sondern eine weitere **Gubernativkompetenz** dar. Abs. 4 wird nicht durch eine weitere allgemeine Vorschrift im AEUV flankiert, da die GASP weiterhin nur im EUV geregelt ist. Eine allgemeine Vorschrift zum Umfang der GASP (vgl. Art. I-16 EVV) befindet sich daher in Art. 24 EUV.

17

#### VII. Implied powers

Weder in Art. 2 noch in den Folgebestimmungen findet sich eine Regelung der sog. „**implied powers**“ (auch nicht in Art. 352, vgl. *Zuleeg*, in v.d. Groeben/Schwarze, Art. 5 EG Rn. 3). Aus der Rspr. ergibt sich jedoch, dass die EU auch ohne eine explizite Zuweisung bestimmte Materien regeln darf, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (vgl. schon zum EGKSV: EuGH, Rs. 8/55, *Fédéchar*, Slg. 1955/56, 295). Hauptanwendungsfall der impliziten Kompetenzen waren die ungeschriebenen Außenkompetenzen, die mittlerweile durch Art. 216 kodifiziert sind.

18

#### VIII. Außenkompetenzen

**Außenkompetenzen**, d.h. Kompetenzen zum Abschluss internationaler Abkommen, sind auch im AEUV nicht als gesonderte Kompetenzkategorie geregelt. Sie sind teils explizit geregelt, werden aber gem. Art. 216 auch implizit aus den jeweiligen Legislativkompetenzen hergeleitet.

19

Im Zuge der Vertragsentwicklung sind zu den beiden ursprünglichen **expliziten Außenkompetenzen** (Gemeinsame Handelspolitik, Art. 113 EWGV, und Assoziierung, Art. 238 EWGV) eine Reihe von weiteren ausdrücklichen Zuständigkeiten für die internationale Zusammenarbeit in EUV und

20

Bundesanzeiger Verlag  
ISBN 978-3-8462-0007-0



[www.bundesanzeiger-verlag.de](http://www.bundesanzeiger-verlag.de)

Linde Verlag  
ISBN 978-3-7073-2210-1



[www.lindeverlag.at](http://www.lindeverlag.at)