

Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht

Band 60

Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln im AEU-Vertrag

Merkmale, Rechtswirkungen und kompetenzielle
Bedeutung der sogenannten „Querschnittsklauseln“
in einer Europäischen Wertegemeinschaft

Von

Christine Andrée



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTINE ANDRÉE

Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln
im AEU-Vertrag

Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht

Herausgegeben von

Thomas Bruha, Armin Hatje, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

Band 60

Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln im AEU-Vertrag

Merkmale, Rechtswirkungen und kompetenzielle
Bedeutung der sogenannten „Querschnittsklauseln“
in einer Europäischen Wertegemeinschaft

Von

Christine Andrée



Duncker & Humblot · Berlin

Die Bucerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaft Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 978-3-428-14185-2 (Print)

ISBN 978-3-428-54185-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84185-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Danksagung

Ich möchte mich ganz herzlich bei allen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Arbeit unterstützt haben und dazu beigetragen haben, dass ich sie erfolgreich abschließen konnte.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Jörn Axel Kämmerer, gilt mein Dank für die gute Betreuung und den Freiraum, den er mir für die Fertigstellung der Arbeit gelassen hat. Zudem möchte ich Frau Professor Doris König für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken. Herrn Professor Meinhard Hilf und den weiteren Herausgebern danke ich für die freundliche Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Bei meinen Kollegen am Lehrstuhl möchte ich mich für die hilfreichen Gespräche und die freundschaftliche Begleitung bedanken, insbesondere bei Dr. Paulina Starski und Dr. Christian Ernst.

Ohne meine Familie hätte ich die Dissertation nicht fertigstellen können. Besonders möchte ich mich bei meinen Eltern für ihre stete Unterstützung während meiner gesamten Ausbildung, ihr Vertrauen in mich und die nötigen Worte zur Motivation in der Schlussphase der Arbeit bedanken. Meinen Schwestern möchte ich für die Unterstützung und Aufmunterung auch in den anstrengenden Phasen der Promotionszeit danken. Meinem Mann Philipp danke ich für seinen unermüdlichen Beistand, sein Verständnis und viele hilfreiche und aufbauende Gespräche.

Hamburg, im Februar 2014

Christine André

Inhaltsübersicht

Einführung	15
------------------	----

Teil 1

Die Querschnittsklauseln: Grundlagen	20
A. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	20
B. Systematik des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und Technik der Querschnittsklauseln	24
C. Feststellung gemeinsamer Merkmale der Querschnittsklauseln als eigenständigem Normtyp	25

Teil 2

Die Querschnittsklauseln im AEU-Vertrag: Analyse der vier normtypischen Merkmale	28
A. Zum ersten Merkmal des Normtyps – Querschnittsziele im Verlauf der europäischen Integration	28
B. Zum zweiten Merkmal des Normtyps – Die Berücksichtigungspflicht	97
C. Zum dritten Merkmal des Normtyps – Der Anwendungsbereich	101
D. Zum vierten Merkmal des Normtyps – Tiefe der Einwirkung der Querschnittsklauseln	119
E. Fazit zu den normtypischen Merkmalen der Querschnittsklauseln	121

Teil 3

Rechtswirkungen der Querschnittsklauseln	123
A. Rechtswirkungen der Querschnittsklauseln	123
B. Die Adressaten der Querschnittsklauseln	165
C. Exemplarische Darstellung der Umsetzung von Querschnittsklauseln in drei ausgewählten Anwendungsfeldern	188
D. Justiziabilität	203

Teil 4

Querschnittsklauseln im Kompetenzgefüge der EU	219
A. Die Kompetenzordnung der Union nach dem Vertrag von Lissabon	219
B. Untersuchung einer kompetenzbegründenden Wirkung der Querschnittsklauseln	227
C. Untersuchung einer kompetenzerweiternden Wirkung der Querschnittsklauseln	233
D. Vergleich mit der sog. Mosaikkompetenz im deutschen Recht am Beispiel des Gentechnikgesetzes von 1990	257
E. Auswirkungen der Querschnittsklauseln auf die Ausübung bestehender Kompetenzen der Union	260
F. Fazit zu den Querschnittsklauseln im Kompetenzgefüge der EU	263

Teil 5

Abgrenzung zu ähnlichen Normtypen und Kategorisierungsansätze	266
A. Abgrenzung des hier untersuchten Normtyps von ähnlichen Bestimmungen in den Verträgen	266
B. Ansätze zur Kategorisierung der Querschnittsklauseln	274

Teil 6

Querschnittsklauseln als Teil einer Europäischen Wertegemeinschaft	289
A. Begriff der Werte	289
B. Werte in den Verträgen: Stärkung der Werteorientierung der Union durch den Vertrag von Lissabon	290
C. Die EU als Wertegemeinschaft	292
D. Fazit zu den Querschnittsklauseln als Teil einer europäischen Wertegemeinschaft	308

Teil 7

„Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln“	310
A. Erarbeitung einer neuen Bezeichnung und Definition des Normtyps auf der Grundlage der erarbeiteten Ergebnisse	310
B. Zusammenfassung der Ergebnisse	313
Literaturverzeichnis	320
Stichwortregister	338

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
-------------------------	----

Teil 1

Die Querschnittsklauseln: Grundlagen 20

A. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	20
I. Terminologie: Querschnittsklauseln und andere Bezeichnungen	20
II. Querschnittsaufgaben und Querschnittsklauseln	21
III. Das Verhältnis von Querschnittsklauseln zu Diskriminierungsverboten	23
B. Systematik des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und Technik der Querschnittsklauseln	24
C. Feststellung gemeinsamer Merkmale der Querschnittsklauseln als eigenständigem Normtyp	25

Teil 2

Die Querschnittsklauseln im AEU-Vertrag: Analyse der vier normtypischen Merkmale 28

A. Zum ersten Merkmal des Normtyps – Querschnittsziele im Verlauf der europäischen Integration	28
I. Die Einheitliche Europäische Akte 1987 – erste Querschnittsklauseln zum Umweltschutz sowie zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt	29
1. Umweltschutz, Art. 11 AEUV (Art. 6 EG a.F.)	30
a) Die entscheidende Rolle des Umweltschutzes im Unionsrecht für die Entwicklung neuer Querschnittsziele	30
b) Neufassungen der Umwelt-Querschnittsklausel durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Lissabon: Bedeutende Verstärkung	32

c) Querschnittsziel: „Erfordernisse des Umweltschutzes [...] insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“	33
aa) „Insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“ – Der ganzheitliche Anspruch der Nachhaltigkeit als bedeutendstes Beispiel für den fortschreitend holistischen Ansatz der Querschnittsklauseln ...	34
bb) „Erfordernisse des Umweltschutzes“	36
(1) Der Umweltbegriff im Unionsrecht	37
(2) Stellungnahme: Umweltbegriff im Unionsrecht	39
(3) „Erfordernisse“ als „notwendige“ Aspekte des Umweltschutzes ...	41
cc) Das Verhältnis des Tierschutzes zum Umweltschutz	44
2. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Art. 175 Abs. 1 S. 2 AEUV (Art. 159 Abs. 1 S. 2 EG a.F.)	45
a) Querschnittsziel: „Ziele des Artikels 174“	46
b) Bedeutung des territorialen Bezugs seit dem Vertrag von Lissabon	49
II. Der Vertrag von Maastricht 1992 – Querschnittsklauseln zur Kultur, zum Gesundheitsschutz, zur Industrie sowie zur Entwicklungszusammenarbeit	50
1. Kultur, Art. 167 Abs. 4 AEUV (Art. 151 Abs. 4 EG a.F.)	50
a) Querschnittsziel: „kulturelle Aspekte“, „insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“	51
b) Der Begriff der Kultur im Unionsrecht	51
c) „Kulturelle Aspekte“	55
2. Gesundheitsschutz, Art. 9 Alt. 5 AEUV und Art. 168 Abs. 1 S. 1 AEUV (Art. 152 Abs. 1 UAbs. 1 EG a.F.)	55
a) Dopplung der Querschnittsklausel im Vertrag von Lissabon	55
b) Querschnittsziel: „hohes Gesundheitsschutzniveau“	56
3. Industrie, Art. 173 Abs. 3 S. 1 AEUV (Art. 157 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EG a.F.)	58
a) Querschnittsziel: „Ziele des Absatzes 1“	58
b) Der Begriff der Industrie im Unionsrecht	61
4. Entwicklungszusammenarbeit, Art. 208 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV (Art. 178 EG a.F.)	63
a) Neukonzeptionierung der Vorschriften zum auswärtigen Handeln der Union im Vertrag von Lissabon	63
b) Querschnittsziel: „Ziele der Entwicklungszusammenarbeit“	64

III. Der Vertrag von Amsterdam – Querschnittsklauseln zur Gleichstellung von Männern und Frauen, zur Beschäftigung, zum Verbraucherschutz sowie zum Tierschutz	69
1. Gleichstellung von Männern und Frauen, Art. 8 AEUV (Art. 3 Abs. 2 EG a.F.)	69
a) Besondere Stellung bereits im EG-Vertrag a.F.	69
b) Querschnittsziel: „Ungleichheiten beseitigen“, „Gleichstellung von Männern und Frauen fördern“	69
2. Beschäftigung, Art. 9 Alt. 1 AEUV und Art. 147 Abs. 2 AEUV (Art. 127 Abs. 2 EG a.F.)	71
a) Dopplung der Querschnittsklausel im Vertrag von Lissabon	72
b) Querschnittsziel: „hohes Beschäftigungsniveau“	72
aa) Begriffsbestimmung	72
bb) Abgrenzung zur Wirtschaftspolitik, Art. 120 ff. AEUV	75
3. Verbraucherschutz, Art. 12 AEUV (Art. 153 Abs. 2 EG a.F.)	75
a) Neue Systematik im Vertrag von Lissabon	76
b) Querschnittsziel: „Erfordernisse des Verbraucherschutzes“	76
4. Tierschutz, Art. 13 AEUV (Protokoll Nr. 33 zum EG-Vertrag über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere a.F.)	77
a) Aufnahme in den Vertragstext durch den Vertrag von Lissabon	78
b) Querschnittsziel: „Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere“	78
IV. Der Vertrag von Lissabon – Querschnittsklauseln zu sozialen Belangen und zur Bekämpfung von Diskriminierungen	80
1. Die allgemeine soziale Querschnittsklausel, Art. 9 AEUV	80
a) Die Entwicklung seit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (EVV)	80
b) Die rechtliche Einordnung der „doppelten Querschnittsklauseln“ zu Beschäftigung und Gesundheitsschutz	81
c) Querschnittsziele in Art. 9 AEUV	82
aa) Die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus	83
bb) Die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes	83
cc) Die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung	84
dd) Die Erfordernisse im Zusammenhang mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung	84
(1) Allgemeine Bildung	85

(2) Berufliche Bildung	85
ee) Die Erfordernisse im Zusammenhang mit einem hohen Niveau des Gesundheitsschutzes	86
2. Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, Art. 10 AEUV	86
a) Vorläufige Einordnung: Querschnittsklausel oder Diskriminierungsverbot?	86
b) Querschnittsziele: „Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“	87
aa) Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts: Verhältnis zur Querschnittsklausel in Art. 8 AEUV	89
bb) Weitere verbotene Diskriminierungsmerkmale	90
V. Überblick und Fazit zu den Zielen der Querschnittsklauseln	91
1. Neue Querschnittsziele im Verlauf der Europäischen Integration	92
2. Vergleichende Gegenüberstellung der Querschnittsziele	95
B. Zum zweiten Merkmal des Normtyps – Die Berücksichtigungspflicht	97
C. Zum dritten Merkmal des Normtyps – Der Anwendungsbereich	101
I. Bestimmung des Anwendungsbereichs: „bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen“	101
1. Festlegung der Unionspolitiken und -maßnahmen	105
2. Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen	106
II. Anwendung „bei allen ihren Tätigkeiten“	107
III. Anwendung der Querschnittsklauseln auf Tätigkeiten auf der Grundlage des EU-Vertrags	108
IV. Besonderheiten einiger Querschnittsklauseln in Bezug auf den Anwendungsbereich	113
1. Explizite Beschränkung der Querschnittsklausel zum Tierschutz (Art. 13 AEUV) auf sieben Sachbereiche	114
2. Anwendung der Querschnittsklausel zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Art. 175 Abs. 1 S. 2 AEUV) auf die „Errichtung des Binnenmarkts“	115

3. Anwendung der Querschnittsklausel zur Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV) auf „politische Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können“ 115

V. Einordnung der besonderen Schutzklausel in Art. 114 Abs. 3 AEUV (Art. 95 Abs. 3 EG a.F.) 116

VI. Fazit zum Anwendungsbereich der Querschnittsklauseln 118

D. Zum vierten Merkmal des Normtyps – Tiefe der Einwirkung der Querschnittsklauseln 119

E. Fazit zu den normtypischen Merkmalen der Querschnittsklauseln 121

Teil 3

Rechtswirkungen der Querschnittsklauseln 123

A. Rechtswirkungen der Querschnittsklauseln 123

I. Formelle Wirkung der Querschnittsklauseln: Begründungspflicht beim Erlass von Sekundärrecht 124

1. Die Reichweite der Begründungspflicht aus Art. 296 Abs. 2 AEUV (Art. 253 EG a.F.) 124

2. Auswirkungen der Querschnittsklauseln auf die Begründungspflicht aus Art. 296 Abs. 2 AEUV (Art. 253 EG a.F.) 127

3. Formelle Wirkung der Querschnittsklauseln in der Praxis 130

II. Materielle Wirkung der Querschnittsklauseln: Herbeiführung und Lösung von Zielkonflikten bei der Ermessensausübung 132

1. Rechtsprechung des EuGH zu Zielkonflikten 133

2. Analyse der Ziele in den Verträgen und Einordnung der Querschnittsziele ... 134

a) Die allgemeinen Ziele der Union, Art. 3 EU (Lissabon) 135

b) Sachbereichsziele in den Kompetenzlisten von Art. 3–6 AEUV sowie in den einzelnen Sachbereichen 137

c) Ergebnis der Analyse der Ziele in den Verträgen: Allgemeine Unionsziele und konkretere Sachbereichsziele 139

3. Zur Frage einer Hierarchie der Vertragsziele 139

a) Hierarchisierung anhand der Zielkategorien: Allgemeine Unionsziele an der Spitze einer Zielhierarchie der Verträge 140

b) Abgrenzung der Querschnittsklauseln zu anderen Zielkategorien der Verträge 141

aa) Abgrenzung der allgemeinen Unionsziele von den Querschnittszielen . 141

bb) Verknüpfung von Querschnittszielen mit Sachbereichszielen: Querschnittsziele als „verstärkte Unterziele“	142
cc) Zum Rang der marktintegrativen Ziele innerhalb der Kategorie der Unterziele	144
c) Ergebnis für die Zuordnung der Querschnittsziele in eine Zielhierarchie ...	146
4. Querschnittsklauselspezifische Argumente für eine besondere Gewichtung einzelner Querschnittsziele	147
a) Argumentationslinien für den Vorrang einzelner Querschnittsziele in der Abwägung	147
aa) Dopplung von Querschnittszielen als allgemeine Unionsziele als Beleg für eine besondere Gewichtung dieser gedoppelten Querschnittsziele ..	148
bb) Systematisch herausragende Stellung einiger Querschnittsklauseln ...	150
cc) Wortlaut der Berücksichtigungspostulate	151
dd) Die „Schutzniveau-Klauseln“ als Optimierungsgebote	155
ee) Die Lehre vom Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes	157
b) Zwischenergebnis: Kein Vorrang der Querschnittsziele in der Abwägung ..	159
5. Lösung von Zielkonflikten mit Querschnittszielen in drei Schritten	160
6. Besonderheit bei der Abwägung mit dem Querschnittsziel zum Tierschutz (Art. 13 AEUV): Berücksichtigung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten	163
7. Zielkonflikte mit mehreren Querschnittszielen	164
III. Fazit zu den formellen und materiellen Rechtswirkungen der Querschnittsklauseln	165
B. Die Adressaten der Querschnittsklauseln	165
I. Die Unionsorgane als Adressaten aller Querschnittsklauseln: Überblick	167
1. Die Kommission als Adressatin der Querschnittsklauseln: Auswirkungen auf ihre Tätigkeitsbereiche und mögliche institutionelle Änderungen	167
2. Der Rat und das Europäische Parlament als Adressaten der Querschnittsklauseln	172
3. Der Europäische Gerichtshof und das Europäische Gericht als Adressaten der Querschnittsklauseln, insbesondere bei der Anwendung der Querschnittsklauseln als Auslegungsgrundsätze	173
4. Fazit zur Umsetzung der Berücksichtigungspflichten durch die Unionsorgane	175
II. Die Mitgliedstaaten als Adressaten der passivisch formulierten Querschnittsklauseln	176

III. Kritische Überprüfung der These von der Adressatenstellung der Mitgliedstaaten in einigen Querschnittsklauseln	181
IV. Bedeutung der Unionstreue für eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus den Querschnittsklauseln	185
V. Fazit zu den Adressaten der Querschnittsklauseln	187
C. Exemplarische Darstellung der Umsetzung von Querschnittsklauseln in drei ausgewählten Anwendungsfeldern	188
I. Querschnittsklauseln und Grundfreiheiten	188
1. Die Diskussion um Querschnittsklauseln als Rechtfertigungsklauseln für Beschränkungen von Grundfreiheiten	188
2. Querschnittsziele als zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls	192
II. Querschnittsklauseln im Kartellrecht	194
1. Querschnittsklauseln und das Kartellverbot	194
2. Querschnittsklauseln und Beihilfenkontrolle	200
III. Querschnittsklauseln im Vergaberecht	201
IV. Fazit zur exemplarischen Darstellung der Umsetzung von Querschnittsklauseln im Rahmen der Grundfreiheiten, im Wettbewerbs- und Vergaberecht	202
D. Justiziabilität	203
I. Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV (Art. 230 EG a.F.)	204
1. Zulässigkeit	204
a) Privilegierte Kläger gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV (Art. 230 Abs. 2 EG a.F.)	204
b) Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen: Zu einer subjektiv-rechtlichen Wirkung von Querschnittsklauseln	207
2. Begründetheit	208
II. Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV (Art. 232 EG a.F.)	212
1. Zulässigkeit	212
2. Begründetheit	213
III. Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV (Art. 234 EG a.F.)	215
IV. Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV (Art. 226 EG a.F.)	215
V. Fazit zur Justiziabilität der Querschnittsklauseln	216

Teil 4

Querschnittsklauseln im Kompetenzgefüge der EU	219
A. Die Kompetenzordnung der Union nach dem Vertrag von Lissabon	219
I. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und seine Ausprägung in den Verträgen nach dem Vertrag von Lissabon	220
II. Kompetenzkategorien im AEU-Vertrag: Ein Überblick	221
III. Kompetenzen der Union in den Sachbereichen mit Querschnittsklausel	222
IV. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in den Urteilen zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon	225
B. Untersuchung einer kompetenzbegründenden Wirkung der Querschnittsklauseln	227
I. Struktur der Kompetenzen der Union und Anforderungen an die Querschnittsklauseln als potenziell kompetenzbegründende Normen	228
II. Analyse der Querschnittsklauseln auf die notwendigen Elemente von EU-Kompetenzen	230
III. Fazit zur Untersuchung einer kompetenzbegründenden Wirkung der Querschnittsklauseln	232
C. Untersuchung einer kompetenzerweiternden Wirkung der Querschnittsklauseln	233
I. Variables Zielelement oder präzises Kompetenzregime im Vertrag von Lissabon	234
II. Analyse der Auswirkungen der Querschnittsklauseln auf die Wahl der Rechtsgrundlage durch die Unionsorgane	236
1. Die Rechtsprechung des EuGH zur Abgrenzung von Rechtsgrundlagen seit dem Titandioxid-Urteil des EuGH	237
2. Ansätze in der Literatur und Vorschlag einer Lösung für die Bestimmung der Rechtsgrundlage bei die Querschnittsziele tangierenden Maßnahmen	241
3. Die Harmonisierungsverbote als Schranken der Querschnittswirkung	244
III. Fazit zur Untersuchung einer kompetenzerweiternden Wirkung der Querschnittsklauseln	249
IV. Spiegelung der erarbeiteten Ergebnisse anhand der Urteile des EuGH zu einer „strafrechtlichen Annexkompetenz“ der Union	251
D. Vergleich mit der sog. Mosaikkompetenz im deutschen Recht am Beispiel des Gentechnikgesetzes von 1990	257

E. Auswirkungen der Querschnittsklauseln auf die Ausübung bestehender Kompetenzen der Union 260

 I. Subsidiaritätsprinzip 260

 II. Verhältnismäßigkeitsprinzip 262

F. Fazit zu den Querschnittsklauseln im Kompetenzgefüge der EU 263

Teil 5

Abgrenzung zu ähnlichen Normtypen und Kategorisierungsansätze 266

A. Abgrenzung des hier untersuchten Normtyps von ähnlichen Bestimmungen in den Verträgen 266

 I. Querschnittsaufgaben in Titel II des ersten Teils des AEU-Vertrags 267

 1. Das Kohärenzgebot, Art. 7 AEUV 267

 2. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Art. 14 AEUV 268

 II. Abgrenzung der Querschnittsklauseln von den Diskriminierungsverboten 272

 III. Vermeintliche Querschnittsklauseln in der Grundrechte-Charta der EU 274

B. Ansätze zur Kategorisierung der Querschnittsklauseln 274

 I. Kategorisierung der Querschnittsklauseln nach dem Umfang der Kompetenzen der EU im jeweiligen Politikbereich 275

 1. Korrelation geringer Kompetenzen der EU in einem Sachbereich mit einer „starken“ Querschnittsklausel 275

 2. Differenzierung anhand der Harmonisierungsverbote in einigen Querschnittsbereichen 277

 II. Kategorisierung nach der Höhe des Konfliktpotenzials mit dem Binnenmarkt ... 278

 1. Einordnung der Querschnittsklauseln in drei Gruppen anhand ihres Konfliktpotenzials mit dem Binnenmarkt 278

 2. Schlussfolgerungen für die in dieser Arbeit erarbeiteten Ergebnisse 281

 III. Kategorisierung nach der Grundrechtsrelevanz bzw. einem Individualbezug der Querschnittsziele 282

 1. Grundrechte als Doppelung einiger Querschnittsziele in der Charta der Grundrechte der EU 283

 2. Schlussfolgerungen für die in dieser Arbeit erarbeiteten Ergebnisse 286

IV. Ergebnis zu den Kategorisierungsansätzen	287
--	-----

Teil 6

Querschnittsklauseln als Teil einer Europäischen Wertegemeinschaft 289

A. Begriff der Werte	289
B. Werte in den Verträgen: Stärkung der Werteorientierung der Union durch den Vertrag von Lissabon	290
C. Die EU als Wertegemeinschaft	292
I. Die erste Dimension der Wertegemeinschaft: Umfassende Gemeinwohlorientierung eines ursprünglich wirtschaftlichen Zweckbündnisses	293
1. Das europäische Gemeinwohl	294
2. Querschnittsklauseln als Normierungen von Gemeinwohlaspekten	296
3. Querschnittsklauseln als Gemeinwohlklauseln: Überprüfung dieser These anhand ausgewählter Funktionen der Querschnittsklauseln	298
II. Die zweite Dimension der Wertegemeinschaft: Legitimation hoheitlichen Handelns der Union	301
III. Die dritte Dimension der Wertegemeinschaft: Die Integrationswirkung von Werten	302
1. Integrationswirkung insbesondere der Querschnittsklauseln mit Individualbezug und derjenigen mit hohem Konfliktpotenzial mit dem Binnenmarkt	304
2. Die soziale Verantwortlichkeit der Union	305
D. Fazit zu den Querschnittsklauseln als Teil einer europäischen Wertegemeinschaft ...	308

Teil 7

„Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln“ 310

A. Erarbeitung einer neuen Bezeichnung und Definition des Normtyps auf der Grundlage der erarbeiteten Ergebnisse	310
B. Zusammenfassung der Ergebnisse	313

Literaturverzeichnis	320
-----------------------------------	-----

Stichwortregister	338
--------------------------------	-----

Einführung

Im Vertrag von Lissabon zieht eine Gruppe von Normen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) durch ihre systematisch hervorgehobene Stellung besondere Aufmerksamkeit auf sich: Im ersten Teil des AEU-Vertrags finden sich im Titel II („Allgemein geltende Bestimmungen“) nunmehr in den Artikeln 8 bis 13 AEUV Bestimmungen, die bereits auf den ersten Blick Gemeinsamkeiten aufweisen. Sie benennen jeweils einen bestimmten Belang, wie etwa die Gleichstellung von Männern und Frauen oder die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes und geben dessen Berücksichtigung bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Maßnahmen der Union (vgl. Art. 9–12 AEUV)¹ bzw. „bei allen ihren Tätigkeiten“ (Art. 8 AEUV) vor. Weitere Bestimmungen dieser Art sind in den einzelnen Politikbereichen in Art. 147 Abs. 2 AEUV (Beschäftigung), Art. 167 Abs. 4 AEUV (Kultur), Art. 168 Abs. 1 S. 1 AEUV (Gesundheit), Art. 173 Abs. 3 S. 1 AEUV (Industrie), Art. 175 Abs. 1 S. 2 AEUV (wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt) und Art. 208 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV (Entwicklungszusammenarbeit) normiert. Insgesamt finden sich im AEU-Vertrag demnach zwölf Bestimmungen dieser Art. Sie werden in der Literatur mehrheitlich als „Querschnittsklauseln“ bezeichnet.

In der Literatur ist bisweilen festgestellt worden, die Union werde durch die eine oder andere dieser Bestimmungen zu einer „Gesundheitsgemeinschaft“² oder einer „Umweltschutzgemeinschaft“³, da sie das jeweilige Ziel bei allen ihren Tätigkeiten zu berücksichtigen habe. Die Bestimmung zum Umweltschutz ist in der Tätigkeit der Unionsorgane augenscheinlich am häufigsten relevant geworden, ohne dass jedoch eine dogmatische Einordnung erfolgte. So sprach der EuGH der Umweltpolitik einen „Querschnittscharakter“⁴ zu und zog die Umwelt-Querschnittsklausel heran, um zu begründen, dass eine Richtlinie zur Verkehrspolitik auch das Ziel des Umweltschutzes verfolgen könne.⁵ Weniger oft haben die übrigen Querschnittsklauseln, etwa zur Industriepolitik in Art. 173 Abs. 3 S. 1 AEUV oder zur Berücksichtigung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, Art. 208 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV in

¹ Art. 13 AEUV enthält eine ähnliche Formulierung, verweist jedoch auf die Politik der Union in bestimmten Bereichen. Auf diese Besonderheit wird in dieser Arbeit in Teil 2 A.IV.1A.IV.1. näher eingegangen.

² Berg, *Gesundheitsschutz als Aufgabe der EU*, 1997, S. 464.

³ *Jahns-Böhm/Breier*, *EuZW* 1992, 49 (50).

⁴ EuGH Rs. 176/03, *Kommission/Rat*, Slg. 2005, I-7879, Rn. 42; Rs. C-320/03, *Kommission/Österreich*, Slg. 2005, I-9871 Rn. 73.

⁵ EuGH Rs. 440/05, *Kommission/Rat*, Slg. 2007, I-9097 Rn. 60.

der Rechtsprechung des EuGH oder bei der Tätigkeit der Unionsorgane eine Rolle gespielt. Trotzdem scheinen diese Bestimmungen, ebenso wie diejenige zum Umweltschutz, bestimmte Belange in die Tätigkeiten der Unionsorgane zu „verpflanzen“, unabhängig von den Gründen und der Rechtsgrundlage für die jeweiligen Tätigkeiten.

Eine klare Einordnung dieser Bestimmungen durch den EuGH fehlte bisher.⁶ Untersuchungen der Querschnittsklauseln in der Literatur sind bislang häufig auf einzelne Klauseln im Zusammenhang mit dem jeweiligen Politikbereich beschränkt geblieben, wenn etwa die Umwelt-Querschnittsklausel im Zusammenhang mit einer Darstellung des Titels „Umwelt“ im EG-Vertrag a.F. erläutert wurde.⁷ Andere Arbeiten behandelten lediglich Ausschnitte der Wirkungen von Querschnittsklauseln in bestimmten Tätigkeitsbereichen der Union, etwa dem Kartellrecht.⁸ Die Vielzahl und hervorgehobene Stellung der Querschnittsklauseln im Vertrag von Lissabon machen jedoch eine grundlegende Einordnung dieser Bestimmungen in die Dogmatik des EU-Rechts erforderlich. Erst eine umfassende Analyse aller Querschnittsklauseln im AEU-Vertrag kann Erkenntnisse über ihre Wirkungen und Funktionen liefern.

Ziel der Arbeit ist es, die Wirkungen und Funktionen der Querschnittsklauseln herauszustellen, sie in die Dogmatik des EU-Rechts einzuordnen und die erarbeiteten Erkenntnisse in eine Definition und eine treffendere Bezeichnung für diese Bestimmungen einfließen zu lassen.

Hierzu sollen die Querschnittsklauseln im AEU-Vertrag zunächst als eigenständiger Normtyp definiert werden. Die einheitlichen Merkmale der Klauseln sollen herausgearbeitet werden, um zukünftig neue Querschnittsklauseln in den Verträgen als solche einordnen und zu vermeintlichen Querschnittsklauseln abgrenzen zu

⁶ Vgl. *Gasse*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts, 2000, S. 3 Fn. 20; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), HdB Umweltrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 2003, § 31 Rn. 3; *Horst*, 47 Colum. J. Transnat'l L. (2008), 164 (190) bezeichnet die Kultur-Querschnittsklausel aufgrund der geringen Beachtung durch den EuGH bisher als „Papiertiger“. Kritisch zur bisherigen Anwendung der Querschnittsklauseln durch den EuGH auch *Kment*, EuR 2007, 275 (285); *Cunningham*, 34 Cornell Int'l L.J. (2001), 119 (150 ff.).

⁷ Vgl. etwa zur Umwelt-Querschnittsklausel *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 1. Aufl. 2003, S. 18 ff.; *Calliess*, DVBl. 1998, 559 ff.; zur Beschäftigungs-Querschnittsklausel *Steinle*, Europäische Beschäftigungspolitik, 2001, S. 256 ff.; zur Kultur-Querschnittsklausel *Schulz*, Rechtsanalyse des Art. 151 EGV, 2006, S. 41 ff.; *Schmahl*, Die Kulturkompetenz der Europäischen Gemeinschaft, 1996, S. 226 f.; *Ress*, DÖV 1992, 944 (947 f.); zur Gesundheits-Querschnittsklausel *Kment*, EuR 2007, 275 ff.; *Sander*, ZEuS 2005, 253 (264 f.) sowie zur Querschnittsklausel zum Verbraucherschutz *Rösler*, EuR 2008, 800 (811).

⁸ Vgl. zur Wirkung der Querschnittsklauseln im Kartellrecht *Gasse*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts, 2000, insbesondere S. 71 ff.; *Kordel*, Arbeitsmarkt und Europäisches Kartellrecht, 2004; *Ehle*, Die Einbeziehung des Umweltschutzes in das Europäische Kartellrecht, 1997; *Steinle*, Europäische Beschäftigungspolitik, 2001, S. 256 ff.; zum Beihilfenrecht *Ress*, Kultur und Europäischer Binnenmarkt, 1991; *ders.*, Die Zulässigkeit von Kulturbeihilfen in der Europäischen Union, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (Hrsg.), GS für Grabitz, 1995, S. 595 ff.; zu den Grundfreiheiten *Epiney*, in: Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias (Hrsg.), FS für Zuleeg, 2005, 633 ff.

können. Anhand der Analyse der Querschnittsklauseln als Normgruppe können ihre Wirkungen eingehend untersucht und die Klauseln somit dogmatisch eingeordnet werden. Besonderheiten einzelner Querschnittsklauseln können sodann ausgehend von den jeweiligen Charakteristika der Normgruppe rechtlich gewürdigt werden.

Hohe Relevanz bei der Analyse der Normgruppe entfaltet die Frage nach einer kompetenzbegründenden oder -erweiternden Funktion der Querschnittsklauseln. Die Querschnittsklauseln scheinen eine Nahtstelle zwischen den Kompetenzen der Union und denjenigen der Mitgliedstaaten zu bilden. Wenn für das Ziel, das die Querschnittsklausel vorgibt, etwa die Kultur gemäß Art. 167 Abs. 4 AEUV, im zugehörigen Politikbereich nur geringe Befugnisse auf die EU übertragen wurden, vgl. Art. 167 AEUV, kann die sektorübergreifende Berücksichtigung kultureller Aspekte unter Umständen zu Erweiterungen der Unionskompetenzen führen. Zudem stellt sich die Frage, ob die Ziele der Querschnittsklauseln die Ziele der Rechtsgrundlage verdrängen können oder aber ihnen unterzuordnen sind. Im Fall eines Vorrangs der Ziele der Querschnittsklauseln würde in alle Befugnisnormen der Union ein „Kuckucksei“ gelegt, das deren eigentliche Ziele verdrängte. Bestehende Harmonisierungsverbote würden auf diese Weise womöglich umgangen. Daher soll hier die Frage beantwortet werden, ob die Querschnittsklauseln auf diese Weise zum Sprengsatz der Kompetenzordnung werden können, wie das zum Teil in der Literatur befürchtet wurde.⁹

Zum Schluss soll diese Arbeit die Untersuchung der Normgruppe der Querschnittsklauseln in den Gesamtzusammenhang einer Entwicklung der EU zu einer Wertegemeinschaft stellen. Denn es stellt sich die Frage, ob die Ziele der Querschnittsklauseln eine besondere Qualität aufweisen, welche womöglich die Wirkungen der Klauseln legitimiert bzw. erst bestimmte Rückschlüsse auf ihre Wirkungen zulässt. Dies könnte zum Beispiel erhellen, warum nicht alle sektorielle Politiken im AEU-Vertrag durch eine Querschnittsklausel ergänzt wurden. Sollte es sich bei den Klauseln um „Werteklauseln“ handeln, die Teil einer Entwicklung der EU zu einer Wertegemeinschaft sind, so wäre die Bedeutung der Querschnittsklauseln für diese Entwicklung zu untersuchen. Die Ergebnisse der Analyse des Normtyps „Querschnittsklausel“ im AEU-Vertrag münden in einer neuen, die hier erarbeiteten Wirkungen der Klauseln besser erfassenden Bezeichnung.

Im Einzelnen wird in Teil 1 zunächst der Gegenstand der Untersuchung näher bestimmt: Die Terminologie für die hier zu untersuchenden Bestimmungen wird vorläufig geklärt und es findet eine erste Abgrenzung gegenüber verwandten Rechtskonstrukten statt (A.), bevor die Systematik des AEU-Vertrags in Bezug auf die Querschnittsklauseln erläutert wird (B.). Kern des ersten Teils ist die Bestimmung der allen Querschnittsklauseln gemeinsamen Merkmale, die den Normtyp ausmachen (C.). Im zweiten Teil erfolgt sodann die Analyse dieser erarbeiteten Merkmale des Normtyps. Dabei werden die Ziele der einzelnen Querschnittsklauseln chronologisch vor dem Hintergrund des Verlaufs der europäischen Integration heraus-

⁹ Vgl. *Stein*, in: *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg.), *FS für Everling*, Bd. 2, 1995, S. 1439 (1440).