
Die Wahl der Rechtsgrundlage als Rechtsproblem des Gemeinschaftsrechts

Meike Ullrich*

| | |
|---|-----|
| A. Einleitung | 244 |
| B. Allgemeine Rechtsgrundsätze der Rechtsgrundlagenwahl | 245 |
| I. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung | 245 |
| II. Die Generalermächtigungsklausel, Art. 308 EGV | 246 |
| C. Die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage | 246 |
| I. Die Notwendigkeit der Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen | 246 |
| II. Die Grundsätze der Spezialität bzw. Subsidiarität | 248 |
| 1. Das vertraglich vorgesehene Konkurrenzverhältnis | 249 |
| 2. Das Konkurrenzverhältnis in der Rechtsprechung des EuGH | 250 |
| a) Das Verhältnis der Agrarkompetenz zu den allgemeinen Harmonisierungsvorschriften | 250 |
| b) Das Konkurrenzverhältnis im Bereich der übrigen Sachkompetenzen | 252 |
| III. Die Abgrenzung der Rechtsgrundlagen im Einzelfall | 253 |
| 1. Die Kriterien für die Abgrenzung im Rahmen des Verhältnisses von Art. 175 EGV zu Art. 95 EGV | 254 |
| a) Die Positionen in der Literatur | 255 |
| (1) Die Spezialitätstheorien | 255 |
| (2) Der subjektive Ansatz | 256 |
| (3) Der objektive Ansatz | 256 |
| (4) Die „neuen“ Theorien | 256 |
| b) Die Bewertung der Abgrenzungstheorien | 257 |

* Der folgende Beitrag basiert auf einer Seminararbeit, die die Verfasserin im Wintersemester 1999/2000 bei Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress angefertigt hat.

| | |
|--|-----|
| c) Die Bildung von Fallgruppen zur Bestimmung der Rechtsgrundlage | 258 |
| d) Die Abgrenzungsmethode des EuGH | 259 |
| (1) Die „Titandioxid“-Entscheidung | 259 |
| (2) Die Kritik der Literatur | 261 |
| (3) Die „Tschernobyl“-Entscheidung | 262 |
| (4) Die „Abfallrichtlinien“-Entscheidung | 263 |
| (5) Die Entscheidung über die Abfallverordnung | 265 |
| e) Die Bewertung der Abgrenzungsmethode des EuGH | 266 |
| 2. Die Übertragung der Abgrenzungsmethode auf andere Kompetenznormkonflikte in der Rechtsprechung des EuGH | 268 |
| a) Das Urteil über das Programm zur Förderung der sprachlichen Vielfalt der Gemeinschaft in der Informationsgesellschaft | 268 |
| b) Das Urteil über die Verordnungen über den Schutz des Waldes und gegen Brände | 269 |
| c) Die Bewertung der Urteile | 270 |
| D. Ergebnis | 271 |

A. Einleitung¹

Bei der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage geht es um die Findung der jeweils richtigen Vertragsgrundlage für den Erlass gemeinschaftlichen Sekundärrechts. Voraussetzung ist stets, dass die Verbandskompetenz der Gemeinschaft für die betreffende Regelung nicht in Frage steht und nur noch problematisch ist, auf welche von mehreren in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen der Rechtsakt letztlich zu stützen ist. Diese Frage ist nicht nur von rein formaler Bedeutung, sondern hat erhebliche praktische Relevanz. Sie zeigt sich darin, dass die jeweiligen Kompetenznormen unterschiedliche Anforderungen an die Beschlussfassung im Rat sowie die Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens vorsehen. Die Entscheidung über die richtige Rechtsgrundlage stellt damit auch jeweils eine Entscheidung über Demokratie und Machtverteilung in der Gemeinschaft dar.²

¹ Nicht bezeichnete Artikel sind solche des EGV (Amsterdamer Fassung).

² Scheuing, Der Rechtsgrundlagenstreit vor dem Gerichtshof, Fs. für Börner, 1992, S. 377.

B. Allgemeine Grundsätze der Rechtsgrundlagenwahl

I. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung findet sich in allen drei Gründungsverträgen der Gemeinschaft, Art. 5 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 EAGV und Art. 3 EGKSV. Gemäß Art. 5 Abs. 1 dürfen die Organe der Gemeinschaft nur in den Fällen tätig werden, in denen ihnen der Vertrag eine ausdrückliche Befugnis hierzu verleiht. Damit dürfen sie weder in Bereichen Recht setzen, die in den Verträgen nicht geregelt sind, noch dürfen sie über die in den Verträgen einzeln aufgeführten Kompetenzen hinausgehen, indem sie andere als die für den speziellen Fall vorgesehenen Rechtshandlungen erlassen.³ In diesem Prinzip kommt zum Ausdruck, dass die Gemeinschaft trotz aller Staatsnähe keinen souveränen Staat mit virtuell unbegrenzter Rechtsetzungsbefugnis darstellt.⁴ Ihr steht folglich keine Kompetenz-Kompetenz zur Regelung einer Sachfrage zu.⁵

Nach *Kraußen*⁶ erfüllt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verschiedene Funktionen.

Einerseits regelt es das vertikale Kompetenzverhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten. Danach darf die Gemeinschaft auf Ebene des Sekundärrechts nur tätig werden, sofern die Regelungsmaterie in eine ihr zugewiesene ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungs Zuständigkeit fällt. Andererseits legt es die Aufgabenverteilung zwischen den EG-Organen durch spezielle Aufgabenzuweisungen an jedes Organ fest. Es regelt damit die horizontalen Kompetenzen der Gemeinschaft.⁷

Weiter erfordert es das Vorliegen einer konkreten Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane. Dabei besteht eine Wahlfreiheit in Bezug auf die in Art. 249 Abs. 1 aufgeführten Rechtsakte nur, sofern in der Ermächtigungsgrundlage keine bestimmte Handlungsform vorgeschrieben ist. Daneben müssen die der jeweiligen Rechtsgrundlage zugeordneten Verfahrensvoraussetzungen beachtet werden. Dies gilt sowohl für die im Rat vorgesehenen Abstimmungsmodalitäten als auch für die unterschiedlichen Stufen der Parlamentsbeteiligung, der Anhörung, des Zusammenarbeitsverfahrens gemäß Art. 252 und des Mitscheidungsverfahrens nach Art. 251.

Indem das Prinzip der begrenzten Ermächtigung auf diese Weise den Aufgabenkreis der beteiligten Organe festschreibt und ihre Zusammenarbeit regelt, trägt es

³ *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 5. Aufl. 1996, Rdnr. 335.

⁴ *Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdnr. 513.

⁵ *Oppermann*, (Fn. 4), Rdnr. 513.

⁶ *Kraußen*, Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, 1991, S. 21 ff.

⁷ *Kraußen*, (Fn. 6), S. 24.

dem institutionellen Gleichgewicht des Vertrages Rechnung.⁸ Da die Aufgaben von Legislative, Exekutive und Judikative nicht in entsprechender Weise wie in den Mitgliedsstaaten getrennt sind, muss ein gemeinschaftsinternes System von „checks and balances“ diese Funktion übernehmen. Jedes Organ darf seine Befugnisse nur unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausüben.⁹ Insofern ersetzt das institutionelle Gleichgewicht auf europäischer Ebene den in den Mitgliedsstaaten geltenden Grundsatz der Gewaltenteilung.

In Zusammenhang mit dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung steht auch die in Art. 253 normierte Pflicht, die Wahl der betreffenden Rechtsgrundlage zu nennen und zu begründen.

II. Die Generalermächtigungsklausel, Art. 308 EGV

Eine sogenannte Generalermächtigungsklausel findet sich sowohl in Art. 308, in Art. 203 EAGV als auch in Art. 95 EGKSV.

Gemäß Art. 308 wird der Rat ermächtigt, in den Fällen, in denen ein Tätigwerden der Gemeinschaften erforderlich erscheint, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, dies jedoch nicht möglich ist, weil aufgrund des Prinzips der begrenzten Ermächtigung die notwendigen Befugnisse fehlen, die geeigneten Vorschriften zu erlassen. Unterhalb einer förmlichen Vertragsänderung sollen die zwischen den Zielen der Gemeinschaft und den Befugnissen ihrer Organe bestehenden Diskrepanzen überbrückt werden.¹⁰ Das dem Vertrag zugrundeliegende Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird hierbei nicht außer Kraft gesetzt, sondern nur gelockert. Es ist nicht Funktion des Art. 308, den Vertrag um Vertragsziele und damit um Kompetenzen zu erweitern.¹¹ Die Gemeinschaft hat kein Recht, den Umfang ihrer Befugnisse selbst zu bestimmen.

C. Die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage

I. Die Notwendigkeit der Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen

Fällt der zu erlassende Rechtsakt in den Anwendungsbereich zweier oder mehrerer Rechtsgrundlagen, ist eine Entscheidung danach zu treffen, aufgrund welcher

⁸ Kraußer, (Fn. 6), S. 28.

⁹ EuGH, Rs. C-70/88, Slg. 1990, I-2041, Rdnr. 22 (*Europäisches Parlament/Rat*).

¹⁰ Oppermann, (Fn. 4), Rdnr. 437.

¹¹ Rossi, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 308, Rdnr. 5.

Rechtsgrundlage der Rechtsakt letztlich zu erlassen ist. Diese Frage ist immer vor dem Hintergrund der kompetenzrechtlichen Ausgangslage zu beurteilen.

Lange Zeit wurde vom Rat eine Praxis der Doppelabstützung allgemein gehabt.¹² Durch die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde das bisher weitestgehend auf Einstimmigkeit beruhende Abstimmungsverhalten im Rat dahingehend geändert, dass nunmehr verstärkt Beschlüsse aufgrund qualifizierter Mehrheit ergehen konnten. Daneben wurde durch die Einführung eines Verfahrens der Zusammenarbeit in Art. 252 (ex-Art. 189c) dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt, sich aktiver am Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft zu beteiligen. Bis dahin waren seine Rechte lediglich auf eine Anhörung beschränkt gewesen.¹³ Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurden diese Beteiligungsrechte des Parlaments durch die Einführung des Verfahrens der Mitentscheidung in Art. 251 (ex-Art. 189b) weiter erheblich gestärkt. Vor dem Hintergrund dieser differenzierter ausgestalteten Verfahrensvorschriften in den einzelnen Ermächtigungsgrundlagen ist nicht verwunderlich, dass sich der Gerichtshof in der Folge vermehrt mit Streitigkeiten um die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage auseinandersetzen musste. In dem Streit um die richtige Rechtsgrundlage spiegelte sich gleichzeitig auch der Machtkonflikt der Gemeinschaftsorgane auf horizontaler Ebene wider.¹⁴

Die Kommission wählte im Rahmen ihres Vorschlagsrechts eine möglichst integrationsfreundliche Rechtsgrundlage, um die Fortentwicklung der Gemeinschaft voranzutreiben. Dagegen stützte sich der Rat, um den Souveränitätsbedürfnissen der Mitgliedsstaaten gerecht zu werden, vorzugsweise auf eine Einstimmigkeit erfordernde Rechtsgrundlage. Schließlich wollte das Parlament bei der Wahl der Rechtsgrundlage die ihm zustehenden Beteiligungsrechte gesichert wissen.¹⁵ Die Möglichkeit einer Doppelabstützung kann dabei nur solange in Betracht kommen, als die verfahrensrechtlichen Vorgaben der möglichen Rechtsgrundlagen kompatibel sind. Insofern ist es notwendig, einen Maßstab herauszubilden, anhand dessen die verschiedenen in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen voneinander abgegrenzt werden können.

Der EuGH sowie die Lehre gehen in ihren Grundpositionen übereinstimmend bei der Abgrenzung der Rechtsgrundlagen von einem zweistufigen Modell aus.¹⁶

¹² *Karpenstein*, Doppelte Rechtsgrundlagen im Gemeinschaftsrecht, Reihe der Vorträge aus dem Europa-Institut, Nr. 137, 1988, S. 57 ff.

¹³ *Schweitzer/Hummer*, (Fn. 3), Rdnr. 49.

¹⁴ *Nettesheim*, Horizontale Kompetenzkonflikte in der EG, EuR 1993, S. 243 (244).

¹⁵ *Ruffert*, Kontinuität oder Kehrtwende im Streit um die gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzkompetenzen, Jura 1994, S. 635 (637).

¹⁶ *Schröer*, Abgrenzung der Gemeinschaftskompetenzen zum Schutz der Gesundheit vor radioaktiver Strahlung, EuZW 1992, S. 207 (208); *Nettesheim*, (Fn. 14), S. 246.

Auf einer ersten Stufe der Abgrenzung sind die tatbestandlich in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen anhand der klassischen Abgrenzungskriterien der Spezialität und Subsidiarität zu beurteilen.

Lässt sich ein solches methodisches Vorrangverhältnis zugunsten einer Norm nicht feststellen, stehen die in Betracht kommenden Kompetenznormen also gleichberechtigt nebeneinander, so muss auf einer zweiten Ebene versucht werden, die Rechtsgrundlagen im Einzelfall anhand bestimmter Kriterien abzugrenzen.

In diesem Zusammenhang hat der EuGH folgerichtig entschieden, dass die einschlägige Rechtsgrundlage eines Rechtsakts jedenfalls nicht allein aufgrund seines Titels bestimmt werden kann.¹⁷

Eine bloße Praxis des Rates, Rechtsakte in einem bestimmten Bereich auf Grundlage bestimmter Kompetenznormen zu erlassen bzw. eine doppelte Rechtsgrundlage heranzuziehen, kann kein Präjudiz begründen, das die Organe der Gemeinschaft hinsichtlich der Bestimmung der betreffenden Rechtsgrundlage binden würde.¹⁸

Es existiert auch keine pauschale „Rechtsnachfolge“ von Rechtsgrundlagen dergestalt, dass Änderungsrichtlinien und -verordnungen immer auf die Kompetenznorm des Ursprungsrechtsakts zu stützen wären.¹⁹

Damit wird deutlich, dass die richtige Rechtsgrundlage immer anhand dieses zweistufigen Modells ermittelt werden muss.

II. Die Grundsätze der Spezialität bzw. Subsidiarität

Nach dem Grundsatz der Spezialität hat die einen Sachverhalt ausdrücklich regelnde Norm Vorrang vor einer allgemeinen Norm.²⁰ Voraussetzung ist dabei, dass die zueinander ins Verhältnis gesetzten Vorschriften demselben Rechtsgut dienen.

Im Fall der Subsidiarität tritt dagegen eine an sich einschlägige Rechtsnorm im Fall des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen einer spezielleren Norm in ihrer Anwendbarkeit hinter diese zurück.²¹

Ein solches methodisches Konkurrenzverhältnis, bei dem sich der Vorrang zugunsten einer Norm anhand der Grundsätze der Subsidiarität oder Spezialität ergibt, kann sich entweder ausdrücklich aus dem Vertragstext ergeben oder implizit in einer der Ermächtigungsgrundlagen angelegt sein.

¹⁷ EuGH, Rs. C-42/97, Slg. 1999, I-869, Rdnr. 37 (*Europäisches Parlament/Rat*).

¹⁸ EuGH, Rs. 68/86, Slg. 1988, 855, Rdnr. 24 (*Vereinigtes Königreich und Nordirland/Rat*).

¹⁹ Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 95, Rdnr. 47.

²⁰ Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 4. Auflage 1993, S. 204.

²¹ Schröer, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 1992, S. 124.

1. Das vertraglich vorgesehene Konkurrenzverhältnis

Im Rahmen des Kapitels über die Angleichung von Rechtsvorschriften lässt sich eine positiv-rechtlich vorgesehene Subsidiarität im Verhältnis von Art. 94 zu Art. 95 ausmachen.²² Art. 95 Abs. 1 erlaubt der Gemeinschaft, Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu treffen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Dabei lässt sich der Formulierung in Art. 95 Abs. 1 S. 1 „gilt abweichend von Art. 94 [...] die nachstehende Regelung“ ein eindeutiges Postulat für die Subsidiarität von Art. 94 gegenüber Art. 95 Abs. 1 entnehmen. Soweit allerdings die Bereichsausnahme des Art. 95 Abs. 2 eingreift, bleibt Art. 94 unstreitig anwendbar.

Einen weiteren Fall eines ausdrücklichen subordinationsrechtlichen Verhältnisses normiert der bereits erwähnte Art. 308. Danach darf der Rat zur Zielverwirklichung der Gemeinschaft tätig werden, sofern die hierfür im Vertrag erforderlichen Befugnisse nicht vorhanden sind, ein Tätigwerden jedoch erforderlich erscheint. Daraus ergibt sich, dass vorrangig zu prüfen ist, ob der Vertrag die für die Zielverwirklichung erforderlichen Befugnisse bereits an anderer Stelle vorsieht.²³ Dies wird auch vom EuGH bestätigt, der den Rückgriff auf Art. 308 nur dann als gerechtfertigt ansieht, wenn keine andere Vertragsbestimmung die zum Erlass des geplanten Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht.²⁴ In diesem Fall darf die Generalermächtigungsklausel weder alternativ noch kumulativ zur Anwendung kommen.

In seiner tatsächlichen Bedeutung hat Art. 308 als maßgebliche Rechtsgrundlage zur Ausgestaltung und Entwicklung von Politikbereichen beigetragen, für die in den ursprünglichen Vertragsbestimmungen keine spezifische Grundlage enthalten war.²⁵ Als Beispiel lassen sich insbesondere die Verhältnisse bei der umweltpolitischen Tätigkeit der Gemeinschaft anführen, bevor mit den Art. 174 ff. (ex-Art. 130r ff.) der Gemeinschaft eine spezifische Umweltkompetenz zugeführt wurde. Als Rechtsgrundlagen zogen die Gemeinschaftsorgane Art. 94 (ex-Art. 100) und Art. 308 (ex-Art. 235) heran, wobei sie diese Kompetenzgrundlagen durch eine ökologisch orientierte Auslegung der Ziele des Art. 2 nutzbar machten.²⁶ Ein solches Vorgehen wäre heute aufgrund der Existenz einer speziellen Rechtsgrundlage in Art. 175 nicht mehr zulässig.

Darüber hinaus hat der EuGH dem Art. 34 Abs. 2 ein ausdrückliches vertragliches Spezialitätsverhältnis gegenüber der Außenhandelskompetenz der Gemeinschaft

²² Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 95, Rdnr. 54.

²³ Röttiger, Bedeutung der Rechtsgrundlage einer EG-Richtlinie und Folgen einer Nichtigkeit, EuZW 1993, S. 117 (119).

²⁴ EuGH, Rs. 45/86, Slg. 1987, 1493 (*Kommission/Rat*), Rdnr. 13; EuGH, Rs. 165/87, Slg. 1988, 5545, Rdnr. 17 (*Kommission/Rat*).

²⁵ Herdegen, Europarecht, 2. Auflage 1999, Rdnr. 192.

²⁶ Ruffert, (Fn. 15), S. 636.

gemäß Art. 133 entnommen.²⁷ Hierzu vermerkte er, dass der bloße Umstand, dass die streitige Richtlinie auch die Einführen in die Gemeinschaft betrifft, nicht ausreicht, um Art. 133 anwendbar zu machen. Gemäß Art. 34 Abs. 2 können die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ergriffenen Maßnahmen auch die Ein- und Ausfuhr der fraglichen Erzeugnisse umfassen.

2. Das Konkurrenzverhältnis in der Rechtsprechung des EuGH

a) Das Verhältnis der Agrarkompetenz zu den allgemeinen Harmonisierungsvorschriften

Ein implizites Spezialitätsverhältnis hat der EuGH in mittlerweile ständiger Rechtsprechung dem Bereich der gemeinsamen Agrarmarktpolitik entnommen. Danach stellt die Befugnis aus Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 eine *Lex-specialis-Regelung* gegenüber der allgemeinen Harmonisierungskompetenz des Art. 94 dar. Begründend für diese Ansicht waren die am gleichen Tag ergangenen Urteile im „Hormon- und Legehennenfall“.

Im „Hormonfall“²⁸ hatte Großbritannien Klage gegen den Rat erhoben, weil dieser eine Änderungsrichtlinie über das Verbot bestimmter Stoffe mit hormonaler Wirkung in der Tierzucht allein auf Grundlage von Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 erlassen hatte. Dabei war es der Ansicht, die streitige Richtlinie hätte gleichsam auch auf Art. 94 gestützt werden müssen, da die Richtlinie neben den Zielen der Agrarpolitik auch der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes diene, welche gerade nicht von Art. 37 Abs. UAbs. 3 erfasst sei. In seiner Entscheidung stellte der EuGH darauf ab, dass Art. 37 im Licht der Ziele des Art. 33 ausgelegt werden müsse.

„Bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik [...] darf von den Erfordernissen des Allgemeininteresses wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren [...] nicht abgesehen werden. [...] [Daraus] ergibt sich, dass Artikel 43 EWG-Vertrag [Art. 37 n.F.] die geeignete Rechtsgrundlage für jede Regelung [...] ist, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EWG-Vertrag [Art. 33 n.F.] genannten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt.²⁹ [...] Artikel 38 II [Art. 32 II n.F.] [stellt] den Vorrang der besonderen Bestimmungen des Agrarbereichs vor den allgemeinen Bestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes sicher.“³⁰

²⁷ EuGH, Rs. C-131/87, Slg. 1989, I-3743, Rdnr. 29 (*Kommission/Rat*).

²⁸ EuGH, (Fn. 18), 855.

²⁹ EuGH, (Fn. 18), 855, Rdnr. 14.

³⁰ EuGH, (Fn. 18), 855, Rdnr. 15.

Im anschließenden „Legehennen“-Urteil³¹ ging es um einen fast identischen Sachverhalt. In Streit stand eine vom Rat im Rahmen der Agrarkompetenz nach Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 verabschiedete Richtlinie zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung. Die von Großbritannien geforderte zusätzliche Abstützung auf Art. 94 lehnte der EuGH ab. Die Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik schließe auch eine Harmonisierung von Tierschutzbestimmungen, welche normalerweise in Ermangelung einer speziellen Bestimmung auf Grundlage von Art. 94 verfolgt werde, mit ein.³² Dies ergebe sich auch aus dem in Art. 32 Abs. 2 normierten Vorrangverhältnis zugunsten der besonderen Bestimmungen der Agrarkompetenz.

Den Spezialitätsvorrang von Art. 37 hat der EuGH in weiteren Urteilen bestätigt und dabei auch auf die Binnenmarktkompetenz aus Art. 95 übertragen.³³

In einer jüngst ergangenen Entscheidung über die sogenannte „BSE-Verordnung“³⁴ hat der Gerichtshof klargestellt, dass er auch weiterhin an seinen Grundsätzen zu dem „Alleinherrschaftsanspruch“ des Art. 37 gegenüber den allgemeinen Harmonisierungskompetenzen festhalten will. Gegen die vom Rat auf Grundlage von Art. 37 erlassene Verordnung zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch hatte die Kommission Klage erhoben. Ihrer Ansicht nach hätte die betreffende Verordnung auf Art. 95 gestützt werden müssen, da sie primär den Schutz der Verbrauchergesundheit bezwecke und außerdem das Parlament in einem so sensiblen Bereich am Gesetzgebungsverfahren hätte beteiligt werden müssen. In seiner Urteilsbegründung verwies der EuGH darauf, dass das Hauptziel der Verordnung die Stabilisierung des Rindfleischmarktes durch die Wiederherstellung des durch die BSE-Krise verlorengegangenen Verbrauchertrauens sei. Insofern diene sie der Verwirklichung der Ziele der Agrarmarktpolitik. Diese Zielsetzung erfasse auch den Gesundheitsschutz, was schon durch die Querschnittsklausel des Art. 152 Abs. 1 eindeutig klargestellt werde.³⁵

Zu beachten ist, dass im Rahmen dieses Urteils noch die vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam geltenden Vorschriften zu berücksichtigen waren. Neue Brisanz könnte diese Konkurrenzproblematik durch Art. 152 Abs. 4 b erlangen, der durch diesen Vertrag neu eingeführt wurde und seit dem 1. Mai 1999 gilt. Danach werden Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben, im Wege des Mitentscheidungsverfahrens getroffen. Durch Art. 152 Abs. 4 b

³¹ EuGH, Rs. 131/86, Slg. 1988, 925 (*Vereinigtes Königreich und Nordirland/Rat*).

³² EuGH, (Fn. 31), 925, Rdnr. 19.

³³ EuGH, (Fn. 27), I-3743; EuGH, Rs. C-11/88, Slg. 1989, I-3799 (*Kommission/Rat*).

³⁴ EuGH, Urteil vom 4.4.2000, Rs. C-269/97 (*Kommission/Rat*) noch nicht in amtlicher Sammlung. Im Internet abrufbar unter <http://curia.eu.int/>.

³⁵ EuGH, (Fn. 34), Rdnr. 59.

hat der Gemeinschaftsgesetzgeber diesen relevanten Regelungsbereich aus dem bisherigen agrarpolitischen Kompetenzbestand herausgelöst und einem eigenen Regime unterstellt, weshalb sich in Zukunft verstärkt die Frage nach der Abgrenzung zwischen allgemeiner Agrarkompetenz und neuer Gesundheitsschutzermächtigung stellen wird. Erst vor kurzem hat die Kommission einen neuen auf Art. 152 Abs. 4 b gestützten Verordnungsvorschlag, welcher die bestehende BSE-Verordnung ablösen soll, vorgelegt.³⁶ Die Problematik könnte also schon bald den EuGH beschäftigen, sofern keine Einigung über die Rechtsgrundlage erzielt werden kann.

b) Das Konkurrenzverhältnis im Bereich der übrigen Sachkompetenzen

Betrachtet man die Entscheidungen des EuGH in anderen Sachgebieten, so ist festzustellen, dass sich der EuGH trotz seiner vielfältigen Beschäftigung mit Rechtsgrundlagenstreitigkeiten selten in dogmatisch eindeutiger Weise mit dem Vorliegen eines impliziten Spezialitätsverhältnisses auseinandersetzt. Nur auf dem Gebiet des Agrarrechts hat er in Bezug auf Art. 94 das Vorliegen eines Spezialitätsvorrangs in so deutlicher Form kenntlich gemacht. Regelmäßig verwischt er in seinen Urteilen beide Prüfungsebenen und wendet sich sogleich der Frage zu, wie die einzelnen in Betracht kommenden Kompetenznormen im Einzelfall gegeneinander abgegrenzt werden können.³⁷

Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang das sogenannte „Tschernobyl“-Urteil³⁸ angeführt werden. Streitgegenstand war eine Verordnung des Rates, durch die im Fall eines nuklearen Unfalls Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungs- und Futtermitteln festgelegt werden können. Einerseits bezweckte die Verordnung ihrem Inhalt nach den Schutz der Bevölkerung vor verstrahlten Lebens- und Futtermitteln, andererseits beinhaltete sie gleichzeitig ein Verbot, Nahrungs- und Futtermittel, die die festgesetzten Maximalwerte übersteigen, auf den Markt zu bringen.³⁹ Tatbeständlich waren damit sowohl die Voraussetzungen des Art. 95 sowie die des Art. 31 EAGV gegeben. Art. 31 EAGV enthält eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung gegen die Gefahren ionisierender Strahlen. Wegen der in beiden Kompetenznormen vorgesehenen unterschiedlichen Verfahrensanforderungen kam eine Abstützung auf beide Rechtsgrundlagen nicht in Betracht. Der Rat erließ die Verordnung aufgrund von Art. 31 EAGV. Hiergegen erhob das Parlament Klage unter Berufung darauf, dass wegen der Binnenmarktrelevanz der Verordnung Art. 95 die richtige Rechtsgrundlage gewesen sei.

³⁶ Dok. KOM (1999) 487 endg.

³⁷ Schröer, (Fn. 16), S. 209; Nettesheim, (Fn. 14), S. 247.

³⁸ EuGH, Rs. C-70/88, Slg. 1991, I-4529 (*Europäisches Parlament/Rat*).

³⁹ Ruffert, (Fn. 15), S. 639.

Im Ergebnis bestätigte der EuGH Art. 31 EAGV als richtige Rechtsgrundlage. Zur Begründung führte er aus, dass die Verordnung nach Ziel und Inhalt hauptsächlich dem Gesundheitsschutz diene und nur nebenbei eine Harmonisierung der Bedingungen für den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft bewirke.⁴⁰

In dieser Begründung zeigt sich, dass der EuGH die primäre Frage nach einer Spezialität der Art. 30 ff. EAGV unbeantwortet lässt. Er siedelt die Abgrenzungsproblematik vielmehr sogleich auf der zweiten Ebene an. Dies überrascht, da selbst der EuGH in einem früheren Urteil⁴¹ den Art. 30 ff. EAGV den Charakter von Sonderregeln für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung zuerkannt und sich der Generalanwalt *van Greven* in seinen Schlussanträgen mit der Spezialitätsproblematik auseinandergesetzt hatte.⁴² Ebenso hatten sowohl der beklagte Rat als auch Großbritannien als Streithelfer geltend gemacht, dass sich aus der sogenannten Unberührtheitsklausel des Art. 305 II ergebe, dass Art. 31 EAGV *lex specialis* zu Art. 95 sei. Hierin besteht insofern Einklang mit der h.M. in der Lehre. Artikel 305 Abs. 2 dient zwar nicht der Lösung von Kompetenzkonflikten, er legt aber ausdrücklich fest, dass, sofern sich speziellere Regeln aus dem EAGV ergeben, diese denjenigen des EGV als *leges speciales* vorgehen.⁴³ Eine solche speziellere Regelung stelle Art. 31 EAGV gegenüber Art. 95 dar.⁴⁴

Diese Praxis des EuGH ergibt insgesamt ein methodisch unsauberes Bild. Dennoch kann daraus gefolgert werden, dass der EuGH, sofern er sich nicht wie im „Hormon“-Urteil und „Legehennen“-Urteil eindeutig mit der Spezialitätsproblematik auseinandersetzt, regelmäßig von einem gleichberechtigten Nebeneinander der Kompetenznormen ausgeht.

III. Die Abgrenzung der Rechtsgrundlagen im Einzelfall

Stehen die in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen damit gleichberechtigt nebeneinander, so beginnen die eigentlichen Abgrenzungsprobleme. Kommt es hier zu Kompetenznormüberschneidungen, weil der betreffende Rechtsakt Aspekte mehrerer Politikbereiche in graduell unterschiedlichen Umfang mitregelt, so fragt es sich, welcher der Kompetenznormen und nach welchen Kriterien im Einzelfall ein relativer Anwendungsvorrang einzuräumen ist.

Die Möglichkeit, das Abgrenzungsproblem einfach dadurch zu umgehen, indem man eine Doppelabstützung auf alle in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen

⁴⁰ EuGH,, (Fn. 38), I-4529, Rdnr. 17.

⁴¹ EuGH, Rs. C-62/88, Slg. 1990, I-1527, Rdnr. 7 (*Griechenland/Rat*).

⁴² EuGH, (Fn. 38), 4545.

⁴³ Schweitzer/Hummer, (Fn. 3), Rdnr. 95; Steinz, Europarecht, 4. Auflage 1999, Rdnr. 67.

⁴⁴ Pernice, Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, DV 1989, S. 1 (17).

vornimmt, muss jedenfalls dann ausscheiden, sofern diese unterschiedliche Verfahrensvoraussetzungen hinsichtlich der Abstimmungsmodalitäten und der Beteiligungsrechte des Parlaments vorsehen.⁴⁵ Sie würde zu Unklarheiten in Bezug auf die anzuwendenden Verfahrensvorschriften führen. Auch könnte sie den unterschiedlichen materiellen Anforderungen nicht in angemessener Weise Rechnung tragen und ermöglichte letztlich eine beliebige Kombination der Rechtsgrundlagen, durch welche sowohl die Verfahrensvorschriften als auch die materiellen Vorgaben vermischt würden. Das vom Vertrag vorgesehene ausdifferenzierte System von Befugnissen und Verfahren wäre dem Belieben der gesetzgebenden Organe anheim gestellt und würde zu einer Auflösung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung führen.⁴⁶

Aus den gleichen Gründen kann der von einer Ansicht in der Literatur⁴⁷ vorgenommene Versuch, Doppelabstützungen dadurch zu rechtfertigen, dass das jeweils strengere Verfahren Anwendung finden soll, nicht überzeugen. Denn dies stellt faktisch die Schaffung neuer Kompetenznormen dar, die so vom Vertrag nicht vorgesehen sind.⁴⁸

Aber selbst im Fall gleicher formeller Voraussetzungen darf nicht ohne weiteres eine Doppelabstützung erfolgen. Die Rechtssicherheit und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gebieten auch hier, eine klare Trennung der Anwendungsbereiche vorzunehmen.⁴⁹

Vor diesem Hintergrund haben Lehre und Rechtsprechung konkrete Abgrenzungskriterien für den Einzelfall entwickelt. Wegweisend und exemplarisch war in diesem Zusammenhang die Kontroverse um die Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich der Umweltpolitik gemäß Art. 175 (ex-Art. 130s) von der binnenmarktbezogenen Harmonisierungskompetenz gemäß Art. 95 (ex-Art. 100a).

1. Die Kriterien für die Abgrenzung im Rahmen des Verhältnisses von Art. 175 EGV zu Art. 95 EGV

Art. 175 enthält eine spezifische Kompetenz zum Erlass von Umweltschutzmaßnahmen der Gemeinschaft. Nach der Querschnittsklausel des Art. 6 (ex-Art. 130r Abs. 2 S. 3) müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und

⁴⁵ Vojš/Wenner, Der EuGH und die gemeinschaftsrechtliche Kompetenzordnung – Kontinuität oder Neuorientierung?, NVwZ 1994, S. 332 (334); Midekke, Der Kompetenznormenkonflikt umweltrelevanter Gemeinschaftsakte im Binnenmarkt, DVBl 1993, S. 769 (770).

⁴⁶ Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 1997, S. 64; Midekke, (Fn. 45), S. 771.

⁴⁷ Everling, Abgrenzung der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 100a EWGV durch den Gerichtshof, EuR 1991, S. 179 (181); ähnlich Breier, Der Streit um die richtige Rechtsgrundlage in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuR 1995, S. 46 (51).

⁴⁸ Vojš/Wenner, (Fn. 45), S. 334.

⁴⁹ Epiney, (Fn. 46), S. 64.

Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet anderer Gemeinschaftspolitiken miteinbezogen werden. Art. 95 Abs. 3 bestimmt, dass die Kommission bei ihren Harmonisierungsvorschlägen nach Art. 95 Abs. 1 im Bereich des Umweltschutzes von einem hohen Schutzniveau auszugehen hat. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass umweltrelevante Maßnahmen nicht allein auf Grundlage der genuinen Umweltkompetenz des Art. 175 ergehen können, sondern hierfür auch andere Rechtsgrundlagen, insbesondere Art. 95, herangezogen werden können.⁵⁰ Da nunmehr gerade die Umweltschutzbestimmungen im Rahmen eines Systems unverfälschter Wettbewerbsbedingungen erhebliche Bedeutung für die Verwirklichung des Binnenmarktes haben können, können diese beiden Normen miteinander in Konflikt geraten. Voraussetzung einer solchen Kollision ist ein weites Verständnis des Art. 95 zugrundeliegenden Binnenmarkt begriffs, der nicht allein auf die in der Legaldefinition des Art. 14 Abs. 2 genannten Marktfreiheitsrechte beschränkt ist, sondern darüber hinaus auch die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen umfasst.⁵¹

a) Die Positionen in der Literatur

(1) Die Spezialitätstheorien

Nach einer Mindermeinung im Schrifttum stehen Art. 175 und Art. 95 in einem methodischen Konkurrenzverhältnis zueinander.

Einerseits wird geltend gemacht, Art. 95 sei *lex specialis* gegenüber Art. 175. Danach greife Art. 95 bereits bei jedem Binnenmarktbezug ein, während Art. 175 der Charakter einer Auffangnorm zukomme.⁵² Begründet wird dies mit dem Querschnittscharakter der in Art. 174 normierten umweltpolitischen Zielsetzung, die in der Querschnittsklausel des Art. 6 (ex-Art. 130r Abs. 2 S. 3) ihren Ausdruck finde.

Nach anderer Ansicht soll dagegen Art. 175 gegenüber Art. 95 die speziellere Regelung darstellen.⁵³ Dabei wird gerade im umgekehrten Sinn aus der Singularität der Querschnittsklausel sowie der Formulierung in Art. 95 Abs. 1, „soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist“, geschlossen, dass die Art. 174 ff. den Umweltschutz vorrangig vor den anderen Gemeinschaftszielen verwirklichen.

⁵⁰ *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 95, Rdnr. 47; *Streinz*, (Fn. 43), Rdnr. 945.

⁵¹ *Schweitzer/Hummer*, (Fn. 3), Rdnr. 1071; implizit EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867 (*Kommission/Rat*).

⁵² *Pernice*, (Fn. 44), S. 32; *Scheuing*, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, S. 152 (186).

⁵³ *Glaesner*, Bemerkungen zur Interpretation von Art. 100a EWGV, Reihe der Vorträge aus dem Europa-Institut, 1988, S. 37 (52).

(2) Der subjektive Ansatz

Hiernach soll es zur Abgrenzung allein auf den subjektiven Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers und das mit dem Rechtsakt verfolgte Handlungsziel ankommen.⁵⁴

(3) Der objektive Ansatz

Die h.M. in der Lehre geht davon aus, dass die Abgrenzung anhand objektiver Kriterien vorgenommen werden müsse. Mit unterschiedlichen Nuancierungen wird dabei einmal die Intensität der Beziehung zwischen dem Regelungsinhalt des Rechtsakts und dem der Kompetenznorm zugrundeliegenden Sachgebiet⁵⁵ geltend gemacht, andererseits wird auf die mit der Maßnahme verbundenen objektiven Wirkungen⁵⁶ abgestellt.

Überwiegend werden jedoch der Regelungsschwerpunkt⁵⁷ sowie die objektive Sachnähe⁵⁸ des Rechtsakts zu einer der beiden Kompetenznormen als sachgerechte Abgrenzungskriterien herangezogen.

(4) Die „neuen“ Theorien

In einer Weiterentwicklung der objektiven Abgrenzungsmethode haben sich zwei Ansichten herausgebildet, die den Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes als entscheidendes Kriterium für die Heranziehung einer Rechtsgrundlage betrachten.

*Schröer*⁵⁹ entwickelt unter Heranziehung des Intensitätskriteriums sowie des Grundsatzes des bestmöglichen Umweltschutzes eine sogenannte modifizierte Intensitätstheorie, nach der immer diejenige Kompetenznorm zugrundegelegt werden muss, die dem Rechtsgut Umwelt im möglichst optimaler Weise Rechnung trägt. Damit begründet er gleichzeitig eine *In-dubio-Vermutung* zugunsten des Art. 175.

Nach der Bilanzierungstheorie von *Kahl*⁶⁰ sollen Rechtsakte, die mehreren Gemeinschaftszielen dienen und ihrem Gegenstand nach verschiedenen Rechts-

⁵⁴ *Everling*, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, Fs. für Steindorff, 1990, S. 1155 (1168).

⁵⁵ *Ehlermann*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 10, 1969, S. 94 ff.

⁵⁶ *Epiney*, Gemeinschaftsrechtlicher Umweltschutz und Verwirklichung des Binnenmarktes – Harmonisierung auch der Rechtsgrundlagen?, JZ 1992, S. 564 (568).

⁵⁷ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 175, Rdnr. 17; *Voß/Wenner*, (Fn. 45), S. 334.

⁵⁸ *Middeke*, (Fn. 45), S. 776; *Schweitzer/Hummer*, (Fn.3), Rdnr. 336.

⁵⁹ *Schröer*, (Fn. 21), S. 133 ff.

⁶⁰ *Kahl*, Umwelteinprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 283 ff.

grundlagen zugeordnet werden können, im Wege einer Bilanzierung der sich für den Umweltschutz ergebenden Vor- und Nachteile zu beurteilen sein.

b) Die Bewertung der Abgrenzungstheorien

Zunächst ist festzustellen, dass die beiden Spezialitätstheorien eine Lösung des Abgrenzungsproblems auf erster Stufe der Prüfung herbeiführen wollen. Da sie nicht von einem gleichberechtigten Nebeneinander des Art. 95 und Art. 175 ausgehen, können sie insofern bei der Suche nach entscheidungserheblichen Kriterien für den Einzelfall nicht weiterhelfen. Die Ansicht, die in Art. 95 die speziellere Regelung sieht, hätte zur Konsequenz, dass fast sämtliche umweltpolitischen Maßnahmen ihre Rechtsgrundlage in Art. 95 finden würden. Da aber umweltpolitische Vorschriften fast immer eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zur Folge haben und damit einen Binnenmarktbezug aufweisen, bliebe für Art. 175 nur ein sehr reduziertes Anwendungsfeld übrig. Dies stünde im Widerspruch zur Konzeption des Vertrages, wonach beiden Rechtsgrundlagen grundsätzlich ein eigenständiger Anwendungsbereich eingeräumt werden soll.⁶¹

Auch die Ansicht, die in Art. 175 die speziellere Norm gegenüber Art. 95 erblickt, vermag nicht zu überzeugen. Danach würden faktisch alle binnenmarktbezogenen Harmonisierungsmaßnahmen mit Umweltbezug von Art. 175 erfasst. Art. 175 stellt aber gerade keine ausschließlich binnenmarktbezogene Kompetenz dar, da auf seiner Grundlage in erster Linie umweltpolitische Zielsetzungen verfolgt werden sollen.⁶²

Die Spezialitätsthesen sind daher wenig praktikabel und zu verwerfen.

Gegen die beiden „neuen Theorien“ spricht, dass sie den Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes zu einer horizontalen Kompetenzausübungsregel ausdehnen wollen. Im Ergebnis begründen sie auf diese Weise einen *Lex-specialis-Vorrang* der Umweltkompetenz. Der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes stellt jedoch keine eigenständige Rechtsnorm dar, die die vertraglich vorgegebenen Strukturen in Frage stellen kann, sondern muss sich vielmehr in das bestehende Gemeinschaftsrecht einfügen.⁶³

Die rein subjektive Betrachtungsweise setzt sich dem Vorwurf aus, dass ihr die Gefahr einer Manipulation immanent ist. Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen könnten unter Berufung auf ein vorgegebenes Handlungsziel politisch steuerbar gemacht werden.⁶⁴ Gleichzeitig würde dadurch das vom Vertrag

⁶¹ Ruffert, (Fn. 15), S. 639; Voß/Wenner, (Fn. 45), S. 334.

⁶² Epiney, (Fn. 46), S. 68.

⁶³ Epiney, (Fn. 46), S. 66.

⁶⁴ Jarass, Binnenmarktrichtlinien und Umweltschutzrichtlinien, EuZW 1991, S. 530 (531); Ruffert, (Fn. 15), S. 640.

vorgesehene institutionelle Gleichgewicht eine erhebliche Störung erfahren. Es kann daher nicht angehen, die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage allein von den subjektiven Einschätzungen und Absichten des Gemeinschaftsorgans abhängig zu machen.

Aus dem Gebot der Rechtssicherheit ergibt sich daher, dass die Abgrenzung in möglichst objektivierter Weise zu erfolgen hat.⁶⁵ Insofern wird allein die objektive Theorie diesen Forderungen gerecht.

Den objektiven Wirkungen einer Maßnahme kann in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle zuerkannt werden, da diese notwendigerweise nur im Wege einer unsicher bleibenden Prognose beurteilt werden können.⁶⁶ Eine sachgerechte Abgrenzung können allein diejenigen Kriterien leisten, die eine Entscheidung anhand der Gewichtung der von der Regelung betroffenen Aspekte vornehmen. Mit der h.M. im Schrifttum ist daher auf den Schwerpunkt einer Maßnahme abzustellen und die richtige Rechtsgrundlage auf der Grundlage des materiellen Regelungsgehalts, ihrer Sachnähe sowie der objektiv erkennbaren Zielsetzungen zu ermitteln.⁶⁷ Der Sinn einer Regelung kann sich erst in einer Gesamtschau des Normtextes und des gesetzgeberischen Willens ergeben. Ziel und Inhalt der Regelung bedingen sich insofern gegenseitig.⁶⁸

c) Die Bildung von Fallgruppen zur Bestimmung der Rechtsgrundlage

Auch wenn die Rechtsgrundlage für jeden Einzelfall anhand der dargestellten objektiven Kriterien ermittelt werden muss, hat die Lehre im Bereich der umweltpolitischen Maßnahmen Fallgruppen gebildet, mit deren Hilfe sich die einschlägige Rechtsgrundlage besser herausfiltern lässt.

Unstreitig sind danach die genuin umweltschützenden Vorschriften, die etwa Fragen des allgemeinen Umweltschutzes betreffen, sowie Umweltstandards, welche Qualitätsanforderungen für die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden enthalten, auf Art. 175 zu stützen.⁶⁹ Sie dienen ausschließlich der Verwirklichung der in Art. 174 aufgeführten Ziele.

Produktnormen stellen bestimmte Qualitätsanforderungen an Produkte. Werden die Produktnormen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen harmonisiert, so stellen solche Maßnahmen wegen ihres Bezugs zum freien Warenverkehr ein

⁶⁵ *Middeke*, (Fn. 45), S. 775.

⁶⁶ *Voß/Wenner*, (Fn. 45), S. 334.

⁶⁷ *Calliess*, Anmerkung zum Urteil des EuGH in der verb. Rs. C-164/97 und Rs. C-165/97, ZUR 1999, 224 (226); *Klein/Haratsch*, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1994, S. 133 (136).

⁶⁸ *Voß/Wenner*, (Fn. 45), S. 335.

⁶⁹ *Nettesheim*, Das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Jura 1994, S. 337 (339).

zentrales Element des Binnenmarktes dar. Befindet sich ihr Regelungsschwerpunkt damit regelmäßig im Binnenmarktbereich, ist Art. 95 die einschlägige Norm, auch wenn daneben Umweltschutzgesichtspunkte mitverfolgt werden.⁷⁰ Das schließt jedoch nicht aus, diese Maßnahmen aufgrund von Art. 175 zu erlassen, sollten die umweltpolitischen Zielsetzungen hier die übergeordnete Rolle spielen.

Schwieriger zu beurteilen sind dagegen die produktions- und anlagenbezogenen Normen. Diese Normen, die die Ausgestaltung des Produktionsprozesses von Unternehmen sowie Standards für den Betrieb bestimmter Anlagen enthalten, können gleichzeitig Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen sowie den Umweltbereich haben. Hier kann nicht pauschal von der Einschlägigkeit einer speziellen Rechtsgrundlage ausgegangen werden. Sie müssen jeweils auf ihren Regelungsschwerpunkt hin untersucht werden und sind dann entsprechend auf Art. 95 oder Art. 175 zu stützen.⁷¹

d) Die Abgrenzungsmethode des EuGH

Auch der Gerichtshof musste mehrfach zur Abgrenzung der Kompetenzen aus Art. 95 und Art. 175 Stellung nehmen und dabei sachgerechte Kriterien zu ihrer Abgrenzung entwickeln. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die sogenannte „Titandioxid“-Entscheidung des EuGH.⁷²

(1) Die „Titandioxid“-Entscheidung

In dieser Entscheidung ging es um die Gültigkeit einer Richtlinie über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie. Der Rat hatte die Richtlinie auf Grundlage von Art. 175 erlassen. Dagegen hatte die Kommission Klage erhoben mit dem Argument, die Richtlinie hätte allein auf Grundlage von Art. 95 erlassen werden müssen, da sie primär der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen in der Titandioxid-Industrie diene. Indem der EuGH, ohne dies ausdrücklich kenntlich zu machen, von einem weiten Binnenmarktverständnis, welches auch die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen erfasst, ausging, musste er die beiden Kompetenzgrundlagen voneinander abgrenzen. Grundlage der Entscheidung war die Ausgestaltung dieser Normen in der Einheitlichen Europäischen Akte.

Danach differierten einmal die Abstimmungsmodalitäten im Rat. Während für eine umweltpolitische Maßnahme nach Art. 175 i.d.F. EEA ein einstimmiger

⁷⁰ Nettesheim, (Fn. 69), S. 339; Oppermann, (Fn. 4), Rdnr. 2018.

⁷¹ Kienle, in: Bergmann/Lenz (Hrsg.), Der Amsterdamer Vertrag, 1998, S. 119, Rdnr. 34; Oppermann, (Fn.4), Rdnr. 2018.

⁷² EuGH, (Fn. 51), I-2867.

Beschluss erforderlich war, genügte im Rahmen des Art. 95 i.d.F. EEA die qualifizierte Mehrheit der Stimmen. Ferner war das Parlament in unterschiedlichem Umfang zu beteiligen. Gemäß Art. 175 i.d.F. EEA erfolgte nur eine Anhörung, wogegen dem Parlament mit dem in Art. 95 i.d.F. EEA vorgesehenen Verfahren der Zusammenarbeit die größeren Beteiligungsrechte eingeräumt waren.

Schließlich sahen die beiden Kompetenzgrundlagen auch unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Ausformung der Schutzverstärkerklauseln vor. Durch diese wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, auf nationaler Ebene vom Gemeinschaftsstandard abweichende strengere Umweltvorschriften beizubehalten oder zu ergreifen.⁷³ Nach Art. 176 i.d.F. EEA mussten derartige Regelungen der Mitgliedstaaten lediglich mit dem übrigen Gemeinschaftsrecht vereinbar sein, während sie gemäß Art. 95 Abs. 4 Abs. 9 i.d.F. EEA einem umfassenden Prüfungsverfahren durch die Kommission zu unterziehen waren.

Die Abgrenzung der beiden Rechtsgrundlagen war damit nicht ein bloß formaler Akt. Der EuGH rekurrierte zunächst auf den Grundsatz, dass

„die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängen kann, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muss. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts.“⁷⁴

Danach verfolge die betreffende Richtlinie untrennbar sowohl Umweltschutzbelaenge als auch die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen. Die Möglichkeit einer Doppelabstützung musste er dann aber wegen der oben erläuterten Verfahrensunterschiede ablehnen. Anstatt sich nun ausführlich mit der konkreten Abgrenzungsproblematik auseinanderzusetzen, stellte der EuGH entscheidend auf die bessere Parlamentsbeteiligung im Rahmen des Art. 95 i.d.F. EEA ab. Allein Art. 95 sei die richtige Rechtsgrundlage, da ansonsten das mit dem Verfahren der Zusammenarbeit verfolgte Ziel, die Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren zu stärken, welches Ausfluss des grundlegenden demokratischen Prinzips sei, in Frage gestellt würde.⁷⁵

Zur Begründung führte er im weiteren die Querschnittsklausel des Art. 6 i.d.F. EEA (Art. 130r Abs. 2 S. 2) sowie Art. 95 Abs. 3 an. Aus der Querschnittsklausel, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken seien, ergebe sich,

⁷³ Pechstein, EG-Umweltkompetenzen und nationale Alleingänge beim Umweltschutz, Jura 1996, S. 176 (177).

⁷⁴ EuGH, (Fn. 51), I-2867, Rdnr. 10.

⁷⁵ EuGH, (Fn. 51), I-2867, Rdnr. 20.

„dass eine Maßnahme der Gemeinschaft nicht bereits deshalb unter Artikel 130s [Art. 175 n.F.] fällt, weil mit ihr auch Ziele des Umweltschutzes verfolgt werden.⁷⁶ Nach Artikel 100a Absatz 3 [Art. 95 III n.F.] muß die Kommission in ihren Vorschlägen für Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten [...] unter anderem im Bereich des Umweltschutzes von einem hohen Schutzniveau ausgehen. Diese Bestimmung weist somit ausdrücklich darauf hin, dass die in Artikel 130r [Art. 174 n.F.] genannten Ziele des Umweltschutzes mit gemäß Artikel 100a [Art. 95 n.F.] erlassenen Harmonisierungsmaßnahmen wirksam verfolgt werden können.“⁷⁷

Im Ergebnis konstatierte der Gerichtshof einen klaren Vorrang der Binnenmarktkompetenz, so dass dieser faktisch eine *Lex-specialis-Wirkung* zukommt.

(2) Die Kritik der Literatur

Die im „Titandioxid“-Urteil zum Ausdruck gekommene Vorgehensweise des EuGH hat zu erheblicher Kritik in der Literatur geführt.

Durch die mehr oder weniger generelle Vorrangstellung, die der EuGH in seinem Urteil dem Art. 95 einräume, werde der Anwendungsbereich des Art. 175 weitestgehend obsolet gemacht.⁷⁸ Sämtliche Maßnahmen, die in irgendeiner Form auch die Wettbewerbsgleichheit tangieren würden, müssten demnach von vornherein auf Art. 95 gestützt werden. Da sich Umweltenschutzvorschriften ohne irgendeinen Wettbewerbsbezug kaum denken ließen, würde Art. 175 seines eigenständigen substantiellen Regelungsinhalts entleert, sofern er nur noch für die rein umweltbezogenen Maßnahmen in Betracht käme. Das vertraglich vorgesehene Kompetenzgefüge und mit ihm das institutionelle Gleichgewicht erführen durch diese Handhabung eine empfindliche Störung, wenn nicht sogar eine Auflösung.⁷⁹

Ferner beraube das Urteil durch seine einseitige Bevorzugung der Binnenmarktkompetenz die Mitgliedsstaaten der Möglichkeit, unter den erleichterten Voraussetzungen des Art. 176 ein höheres nationales Umweltschutzniveau als auf Gemeinschaftsebene festzulegen. Darin liege die Gefahr eines zunehmenden Eurozentrismus, der zu einer kompetentiellen Schieflage zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten führen könne.⁸⁰

⁷⁶ EuGH, (Fn. 51), I-2867, Rdnr. 22.

⁷⁷ EuGH, (Fn. 51), I-2867, Rdnr. 24.

⁷⁸ Everling, (Fn. 47), S. 181; Breier, (Fn. 47), S. 52.

⁷⁹ Beyer, Gemeinschaftsrecht und Umweltschutz nach Maastricht, JuS 1997, S. 294 (297); Nettesheim, (Fn. 14), S. 256.

⁸⁰ Schröer, Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität?, EuR 1991, S. 356 (567); Everling, (Fn. 47), S. 182.

Hauptkritikpunkt war die Tatsache, dass dem EuGH bei der Frage der Abgrenzung der Kompetenznormen mehr an einem integrations- und demokratiefreundlichem Ergebnis gelegen habe, als daran, anhand juristisch nachvollziehbarer, materieller Kriterien eine Entscheidung zugunsten einer Kompetenznorm herbeizuführen.⁸¹ Art. 95 und Art. 175 stünden gleichberechtigt nebeneinander, so dass eine an materiellen Kriterien orientierte Abgrenzung im Einzelfall zu erfolgen habe.⁸² Der EuGH könne diese notwendige Abgrenzung nicht dadurch umgehen, dass er im Hinblick auf ein gewolltes Ergebnis Art. 95 einfach eine *Lex-specialis-Wirkung* zukommen lasse. Ein Ergebnis werde nicht aufgrund eines gewünschten Ziels, sondern allein durch eine in sich überzeugende Argumentationslinie gerechtfertigt.⁸³

Aufgeworfen wurde in diesem Zusammenhang auch die Frage nach den Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung. Hier wurde darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof durch seine dynamische Rechtsprechung zwar wesentlich zu einer verstärkten Integration beigetragen habe, dabei jedoch auch die vom Vertrag vorgegebene Kompetenzordnung zu beachten habe. Diese sei das Ergebnis der politischen Verhandlungen der Vertragsparteien, über die sich der Gerichtshof nicht ohne weiteres hinwegsetzen dürfe.⁸⁴

Auch aus der umweltrechtlichen Querschnittsklausel in Art. 6 i.d.F. EEA könne sich nichts anderes ergeben. Zwar sei richtig, dass die Klausel den Erlass umweltrechtlicher Maßnahmen aufgrund anderer Handlungsermächtigungen ermögliche, sie könne aber nicht zu einer generellen Anwendung von Kompetenznormen außerhalb des Umweltbereichs führen.⁸⁵ Die Querschnittsklausel enthalte ihrem Charakter nach ein Berücksichtigungsgebot, sie sei dagegen keine Norm mit kompetenzregelndem Inhalt.⁸⁶ Ansonsten ergebe sich die Gefahr, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber über die Querschnittsklausel das Prinzip begrenzter Einzelermächtigung aufsprenge könne und sich auf diese Weise weitergehende Handlungsfelder eröffne, die ihm normalerweise verschlossen blieben.⁸⁷

(3) Die „Tschernobyl“-Entscheidung

Unmittelbar nach seiner Entscheidung im „Titandioxid“-Urteil musste sich der EuGH erneut mit der Abgrenzung von Rechtsgrundlagen beschäftigen. In der

81 Epiney, (Fn. 56), S. 569; Vojš/Wenner, (Fn. 45), S. 335.

82 Epiney, (Fn. 46), S. 69.

83 Nettesheim, (Fn. 14), S. 252.

84 Ruffert, (Fn. 15), S. 637; Everling, (Fn. 47), S. 182.

85 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 6, Rdnr. 17.

86 Calliess, (Fn. 67), S. 225.

87 Stein, Die Querschnittsklausel zwischen Maastricht und Karlsruhe, Fs. für Everling, Bd. II, 1995, S. 1139, (1440).

schon erläuterten „Tschernobyl“-Entscheidung⁸⁸ ging es zwar nicht um die Abgrenzung der Kompetenzen aus Art. 95 und Art. 175, sondern um die aus Art. 95 und Art. 31 EAGV. Sie steht jedoch mit der „Titandioxid“-Entscheidung auf einer Linie, da dem EuGH eine identische Grundkonstellation zur Entscheidung vorlag. In Art. 31 EAGV ist lediglich eine Anhörung des Parlaments vorgesehen. Dagegen muss das Parlament nach Art. 95 i.d.F. EEA durch das Verfahren der Zusammenarbeit am Gesetzgebungsprozess beteiligt werden.

Wie bereits erwähnt ließ der Gerichtshof die Frage nach einer Spezialität der Art. 31 EAGV unbeantwortet. Vielmehr ging er konkludent von einem gleichberechtigten Nebeneinander der beiden Kompetenzen aus.⁸⁹ Aufgrund der Sachverhaltskonstellation und der Rechtsprechung im „Titandioxid“-Fall hätte es nahegelegen, über das Argument der stärkeren parlamentarischen Legitimation der Rechtsakte, die auf Grundlage von Art. 95 erlassen werden, auch hier Art. 95 eine vorrangige Anwendbarkeit zuzusichern und sich damit der weiteren Abgrenzungsprobleme zu entledigen.

In seinem Urteil ging der EuGH jedoch mit keinem Wort auf das Demokratieprinzip ein. Vielmehr prüfte er Ziel und Inhalt der streitigen Verordnung und führte dann aus, dass diese nur nebenbei eine Harmonisierung der Bedingungen für den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft bewirke.⁹⁰ Die Verordnung sei daher wirksam auf Grundlage von Art. 31 EAGV erlassen worden.

Dem Urteil lässt sich entnehmen, dass der EuGH ansatzweise eine sachliche Abgrenzung der beiden Rechtsgrundlagen in den Vordergrund stellt. Ohne dass dies ausführlicher begründet und ausgeführt worden wäre, sollen dabei die nur nebenbei hervorgerufenen Wirkungen entscheidendes Abgrenzungskriterium sein.

(4) Die „Abfallrichtlinien“-Entscheidung

In einem nachfolgenden Urteil zur Abfalländerungsrichtlinie⁹¹ aus dem Jahr 1993 musste sich der Gerichtshof wieder mit der Frage der Abgrenzung der Kompetenzen aus Art. 95 und Art. 175 beschäftigen. Auch dieses Urteil erging noch auf Grundlage der durch die EEA eingefügten Rechtsgrundlagen.

Streitgegenstand war eine Änderungsrichtlinie des Rates über die Abfallpolitik. In ihr wurde eine Gemeinschaftsregelung über die Abfallbeseitigung festgelegt. Danach sollte ein Netz von Entsorgungsanlagen in der Gemeinschaft geschaffen werden, um auf diese Weise die Abfälle in der möglichst nächstgelegenen geeigne-

⁸⁸ EuGH, (Fn. 37), I-4529.

⁸⁹ Schröer, (Fn. 16), S. 209.

⁹⁰ EuGH, (Fn. 37), I-4529, Rdnr. 17.

⁹¹ EuGH, Rs. C-155/91, EuZW 93, S. 290 ff. (*Kommission/Rat*).

ten Anlage entsorgen zu können. Diese Richtlinie war vom Rat auf Grundlage von Art. 175 erlassen worden. Dagegen hatte die Kommission unterstützt durch das Europäische Parlament Klage erhoben. Sie machte geltend, Ziel der Richtlinie seien sowohl der Umweltschutz als auch die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes. Die Richtlinie hätte daher dem „Titandioxid“-Urteil entsprechend allein auf Grundlage von Art. 95 erlassen werden müssen.⁹² Dies begründete sie unter anderem damit, dass die Richtlinie aufgrund ihres Inhalts zu einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen sowohl auf Ebene der industriellen Erzeugung als auch auf derjenigen der Abfallbeseitigung beitrage.

Der Gerichtshof war damit aufgerufen, eine dem „Titandioxid“-Urteil identische Sachverhaltskonstellation zu entscheiden.

Er überprüfte die Richtlinie und kam hier zu dem Ergebnis, dass

„die strittige Richtlinie ihrem Ziel und ihrem Inhalt nach darauf gerichtet [ist], die Bewirtschaftung von Industrie- und Haushaltsabfällen im Einklang mit den Erfordernissen des Umweltschutzes sicherzustellen.⁹³ Damit ist die Richtlinie nicht darauf gerichtet, den freien Verkehr von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen.“⁹⁴

Weiter räumte er ein, dass zwar

„einige Bestimmungen der Richtlinie [...] Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Entgegen der Ansicht der Kommission macht jedoch der Umstand, dass die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, allein die Anwendung von Art. 100a EWGV [Art. 95 n.F.] noch nicht erforderlich. [...] der Rückgriff auf Art. 100a EWGV [Art. 95 n.F.] ist nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt.⁹⁵ [...] Dies ist hier der Fall. Hauptzweck der [...] vorgesehenen Harmonisierung ist es, im Interesse des Umweltschutzes die Effizienz der Bewirtschaftung von Abfällen gleich welchen Ursprungs in der Gemeinschaft sicherzustellen; nur nebenbei wirkt sie sich auf die Wettbewerbs- und Handelsbeziehungen aus.“⁹⁶

Die Richtlinie sei daher wirksam allein auf Grundlage von Art. 175 erlassen worden.

In diesem Urteil schreitet der EuGH weiter auf dem sich im „Tschernobyl“-Urteil andeutenden Weg. Das im „Titandioxid“-Urteil ausschlaggebende Element erwähnt

⁹² EuGH, (Fn. 91), S. 290, Rdnr. 5.

⁹³ EuGH, (Fn. 91), S. 291, Rdnr. 10.

⁹⁴ EuGH, (Fn. 91), S. 291, Rdnr. 15.

⁹⁵ EuGH, (Fn. 91), S. 291, Rdnr. 19.

⁹⁶ EuGH, (Fn. 91), S. 292, Rdnr. 20.

der EuGH mit keinem Wort. Entscheidungserhebliches Kriterium ist allein der objektive Hauptzweck der Richtlinie.

(5) Die Entscheidung über die Abfallverordnung

Als eine Fortsetzung dieser Rechtsprechungslinie kann das Urteil des EuGH⁹⁷ über die Verordnung zur Verbringung von Abfällen innerhalb, in und aus der Gemeinschaft gesehen werden. Diese war vom Rat gemäß Art. 175 erlassen worden. Hintergrund war die Rechtslage vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages.

Das Parlament beantragte, die Verordnung für nichtig zu erklären, weil sie ihrem Zweck und Gegenstand nach den Umlauf der Abfälle in der Gemeinschaft regele und allein auf Art. 95 hätte gestützt werden müssen, selbst wenn sie auch den Erfordernissen des Umweltschutzes diene.

In der Entscheidungsfindung rekurrierte der EuGH auf seinen Grundsatz, dass sich die Wahl der Rechtsgrundlage nach Ziel und Inhalt des Rechtsakts zu richten habe. Daraufhin untersuchte er die Verordnung anhand ihrer Begründungswägungen und ihres Inhalts und stellte fest, dass die Verordnung allein

„in dem Bestreben, den Schutz der Umwelt sicherzustellen, und unter Berücksichtigung von Zielen der Umweltpolitik [...] geschaffen worden [ist]⁹⁸. Diese Schlussfolgerung kann nicht dadurch entkräftet werden, dass die angefochtene Verordnung aufgrund der Angleichung der Voraussetzungen, unter denen sich der Umlauf der Abfälle vollzieht, Folgen für diesen Umlauf hat und sich somit auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirkt.“⁹⁹

Unter Verweis auf sein Urteil zur Abfallrichtlinie vermerkte er, dass die von einer Maßnahme nur nebenbei bewirkte Harmonisierung der Marktbedingungen den Rückgriff auf Art. 95 nicht rechtfertigen könne.¹⁰⁰ Demnach war die Verordnung auf Grundlage von Art. 175 wirksam erlassen worden.

In diesem Urteil wird deutlich, dass der EuGH an seiner in der Abfallrichtlinienentscheidung vorgenommenen Abgrenzungsmethode festhält. Die Einschlägigkeit einer Rechtsgrundlage muss sich nach der jeweiligen Gewichtung des Umwelt- bzw. Binnenmarktaspektes in dem zugrundeliegenden Rechtsakt richten. Nur nebenbei bewirkte Auswirkungen auf einen dieser Aspekte müssen bei der Bestimmung der Rechtsgrundlage außer acht gelassen werden.

Es fragt sich daher, wie sich diese Urteile im Hinblick auf eine einheitliche Abgrenzungsmethode des EuGH beurteilen lassen.

⁹⁷ EuGH, Rs. C-187/93, Slg. 1994, I-2857 (*Europäisches Parlament/Rat*).

⁹⁸ EuGH, (Fn. 97), I-2857, Rdnr. 22.

⁹⁹ EuGH, (Fn. 97), I-2857, Rdnr. 24.

¹⁰⁰ EuGH, (Fn. 97), I-2857, Rdnr. 25.

e) Die Bewertung der Abgrenzungsmethode des EuGH

Ausgangspunkt des EuGH bei der Abgrenzung von Rechtsgrundlagen ist die These, dass sich die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Kriterien gründen muss, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Die Wahl der Rechtsgrundlage darf insofern nicht allein davon abhängen, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist.

Der Gerichtshof gibt damit zu erkennen, dass er der Kompetenzabgrenzung primär einen subjektiv-objektiven Ansatz zugrundelegt.

Auf den ersten Blick besteht dabei ein innerer Widerspruch zwischen dem objektiven Prüfungsanspruch und dem Abstellen auf die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele. Dieser lässt sich jedoch dadurch auflösen, dass sich die Zuordnung zu einer bestimmten Regelungsmaterie nicht vornehmen lässt, ohne auch die vom Normgeber verfolgten Ziele und Absichten zu betrachten.¹⁰¹ Ziel und Inhalt eines Rechtsakts bedingen sich gegenseitig. Dieses Abhängigkeitsverhältnis wird vom Gerichtshof in der Weise determiniert, dass das Regelungsziel des Rechtsakts objektiv zu bestimmen ist. Allein die Überzeugung eines Gemeinschaftsorgans kann zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage nicht entscheidend sein.¹⁰² Es kann daher nicht vom Belieben des Rates abhängig gemacht werden, durch die Aufnahme bestimmter Ziele in die Begründungserwägungen das institutionelle Gleichgewicht einseitig zu seinen Gunsten zu verschieben.¹⁰³

Handelt es sich nach Untersuchung von Ziel und Inhalt des betreffenden Rechtsakts um einen zieldiffusen Rechtsakt, der gleichwertig sowohl Umweltschutzbelange als auch Binnenmarktbefürchtungen betrifft, und kommt eine Doppelabstützung auf beide Rechtsgrundlagen aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensvoraussetzungen nicht in Betracht, so hat eine konkrete Abgrenzung beider Kompetenzen zu erfolgen.

Im „Titandioxid“-Urteil rekurrierte der EuGH noch primär auf das Demokratieprinzip. Danach war letztlich die bessere Parlamentsbeteiligung für die Wahl des Art. 95 als richtiger Rechtsgrundlage ausschlaggebend. Vordergründig begründete er dieses Ergebnis mit dem lapidaren Hinweis auf die Wettbewerbserheblichkeit umweltrechtlicher Bestimmungen sowie der umweltrechtlichen Querschnittsklausel. Statt der Abgrenzung beider Rechtsgrundlagen anhand materieller Kriterien stand vielmehr das Desiderat einer weitergehenden Integration im Vordergrund.¹⁰⁴

101 Voß/Wenner, (Fn. 45), S. 335.

102 EuGH, (Fn. 51), I-2867, Rdnr. 10.

103 Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 95, Rdnr. 52; Epiney, (Fn. 46), S. 71.

104 Beyer, (Fn. 79), S. 297; Nettesheim, (Fn. 14), S. 258.

Die nachfolgenden Entscheidungen, insbesondere diejenige zur Abfallrichtlinie, zeigen jedoch, dass es dem EuGH mittlerweile gelungen ist, einen eigenen sachlich differenzierten Ansatz zur konkreten Abgrenzung der beiden Kompetenzen zu entwickeln.

Der Gerichtshof nimmt eine Differenzierung nach dem Gewicht des im Rechtsakt zum Ausdruck kommenden Wettbewerbs- bzw. Umweltbezuges vor. Er stellt den objektiven Regelungsschwerpunkt in den Vordergrund seiner Abgrenzung und betrachtet ergänzend die objektiven Wirkungen der Maßnahme.¹⁰⁵

Nicht jeder noch so entfernte Binnenmarktbezug reicht aus, um eine Heranziehung des Art. 95 zu rechtfertigen. Liegt der objektive Schwerpunkt der Regelung nämlich im Umweltbereich und werden nur nebenbei bzw. akzessorisch die Wettbewerbsbedingungen betroffen, so ist Art. 175 die richtige Rechtsgrundlage.¹⁰⁶ Mit der Entwicklung dieser materiellen Kriterien ermöglicht es sich der EuGH, auch bei zieldiffusen Rechtsakten, eine eindeutige, juristisch nachvollziehbare Entscheidung zugunsten einer Rechtsgrundlage zu treffen.

Indem der EuGH nunmehr entscheidend auf das Schwerpunktkriterium abstellt, hat er sich auch weitestgehend der von der herrschenden Literatur vertretenen Abgrenzungsmethodik angeglichen.

Im Anschluss an die „Abfall“-Entscheidungen sind daher Stimmen in der Literatur laut geworden, die in dieser Rechtsprechung eine grundsätzliche Neuorientierung des Gerichtshof und eine Abkehr von den im „Titandioxid“-Urteil aufgestellten Grundsätzen erblicken.¹⁰⁷ Durch die Orientierung am Schwerpunkt der Maßnahme habe der Gerichtshof die extensive Auslegung des Art. 95 zurückgenommen und der Lösung der Kollisionsproblematik im Sinne der „Titandioxid“-Entscheidung eine Absage erteilt.

Nach anderer Ansicht sind die „Abfall“-Urteile dagegen als eine kontinuierliche Weiterentwicklung der „Titandioxid“-Rechtsprechung zu verstehen.¹⁰⁸ Danach sei die richtige Rechtsgrundlage primär anhand des Schwerpunktkriteriums herauszufiltrieren. Könne aber dennoch kein eindeutiger Schwerpunkt herauskristallisiert werden, weil beide Aspekte gleich wesentlich seien, so sei in diesen Fällen, unter der Voraussetzung der Inkompatibilität beider Rechtsgrundlagen, die jeweils demokratiefreundlichere zu wählen.¹⁰⁹

Meines Erachtens stellt die Vorgehensweise des EuGH eine wesentliche Ausdifferenzierung der Abgrenzungsmethodik im „Titandioxid“-Fall dar.

¹⁰⁵ *Calliess*, (Fn. 67), S. 226; *Ruffert*, (Fn. 15), S. 642.

¹⁰⁶ EuGH, (Fn. 91), S. 290, Rdnr. 20.

¹⁰⁷ *Voß/Wenner*, (Fn. 45), S. 337; *Beyer*, (Fn. 79), S. 297.

¹⁰⁸ *Middeke*, (Fn. 45), S. 777; *Ruffert*, (Fn. 15), S. 643.

¹⁰⁹ *Calliess*, (Fn. 67), S. 226.

Der Gerichtshof untersucht zunächst Ziel und Inhalt des betreffenden Rechtsakts. Handelt es sich dabei um einen Rechtsakt mit sogenanntem Mischcharakter und ist eine Doppelabstützung auf beide Rechtsgrundlagen nicht möglich, so wird durch die Urteile zum Abfallrecht klargestellt, dass die Abgrenzung anhand des Schwerpunktikriteriums zu erfolgen hat. Der EuGH setzt sich nun mit der sachlichen Gewichtung der berührten Aspekte des Rechtsakts auseinander. Er bemüht nicht mehr direkt das Demokratieprinzip, um einen Vorrang zugunsten von Art. 95 zu begründen. Damit schließt er jedoch nicht aus, dass in den Fällen, in denen sich ausnahmsweise keine Gewichtung zugunsten einer Norm feststellen lässt, weiterhin dem Demokratieprinzip ausschlaggebende Bedeutung zukommen kann. Eine dahingehende Entscheidung des Gerichtshofs bleibt noch abzuwarten. In jedem Fall kann die Heranziehung des Demokratieprinzips aber erst als letzte Möglichkeit in Betracht kommen. Die Abgrenzung muss sich primär nach materiellen Kriterien richten.

2. Die Übertragung der Abgrenzungsmethode auf andere Kompetenznormkonflikte in der Rechtsprechung des EuGH

Die von der Literatur im Rahmen des Umweltrechts entwickelten materiellen Abgrenzungskriterien lassen sich als allgemeingültige Kriterien auf jeden anderen Kompetenzkonfliktfall gleichberechtigt nebeneinander stehender Rechtsgrundlagen übertragen.

Zu untersuchen bleibt, ob auch der EuGH von einer Allgemeingültigkeit seiner im Umweltbereich entwickelten Abgrenzungsmethode ausgeht oder diese auf den speziellen Kollisionsfall der Art. 175 und Art. 95 beschränkt wissen möchte. Zur Beurteilung dieser Frage können zwei neuere Entscheidungen des EuGH betrachtet werden.

a) Das Urteil über das Programm zur Förderung der sprachlichen Vielfalt der Gemeinschaft in der Informationsgesellschaft¹¹⁰

Der Rat hatte dieses Programm auf Grundlage seiner Industriekompetenz aus Art. 157 Abs. 3 erlassen. Die Wahl dieser Rechtsgrundlage begründete der Rat damit, das wichtigste Ziel des Programms sei, die Industrie zur Bereitstellung mehrsprachiger Dienste anzuregen. Es verfolge in erster Linie eine wirtschaftliche und industrielle Zielsetzung und diene dem in Art. 157 Abs. 1 normierten Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft zu gewährleisten.

Hiergegen erhob das Parlament Klage. Es war der Ansicht, das Programm hätte neben Art. 157 auch auf die Kulturkompetenz aus Art. 151 Abs. 5 gestützt werden

¹¹⁰ EuGH, (Fn. 17), I-869.

müssen. Die sprachliche Vielfalt, deren Förderung das Programm bezwecke, gehöre zum kulturellen Erbe der Gemeinschaft. Die Erhaltung und der Schutz der sprachlichen Vielfalt sei nach Art. 151 Abs. 2 Aufgabe der Gemeinschaft. Somit verfolge das Programm ebenso ein kulturelles Ziel und hätte deswegen einer Doppelabstützung auf beide Rechtsgrundlagen bedurft.¹¹¹

In der Entscheidung ging der EuGH davon aus, dass eine doppelte Rechtsgrundlage in diesem Fall nur dann in Betracht kommen könne, wenn sich nach Ziel und Inhalt des Programms ergebe, dass es

„untrennbar sowohl die Industrie als auch die Kultur betrifft.¹¹² Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn die streitige Entscheidung zwei Ziele verfolgt oder die Prüfung ihres Inhalts zwei Komponenten aufzeigt.¹¹³ Sollte die Prüfung der Entscheidung nämlich ergeben, daß ihre „industrielle“ Komponente von wesentlicher oder überwiegender, ihre „kulturelle“ Komponente nur von untergeordneter Bedeutung ist, so wäre nur Artikel 130 EG-Vertrag [Art. 157 n.F.] die richtige Rechtsgrundlage.“¹¹⁴

Im Ergebnis bejahte der EuGH Art. 157 als allein einschlägige Rechtsgrundlage. Das Programm sei überwiegend industrieller Natur. Die Sprache werde hier nicht als Teil des kulturellen Erbes, sondern als Instrument der wirtschaftlichen Tätigkeit verstanden. Auch die Tatsache, dass das Programm günstige Wirkungen auf die Verbreitung kultureller Werke haben könne, rechtfertige nicht die Inanspruchnahme des Art. 151, weil es sich gegenüber den unmittelbar angestrebten wirtschaftlichen Wirkungen nur um nachgeordnete, mittelbare Wirkungen handele.¹¹⁵

b) Das Urteil über die Verordnungen über den Schutz des Waldes gegen Luftverschmutzung und gegen Brände¹¹⁶

Nur zwei Tage später musste sich der Gerichtshof mit der Abgrenzung der Kompetenz der Gemeinschaft im Agrarbereich gegenüber der Umweltkompetenz auseinandersetzen. Die Verordnungen zum Schutz des Waldes waren vom Rat auf Grundlage von Art. 37 Abs. 2 erlassen worden.

Hiergegen hatte das Parlament Klage erhoben. Die richtige Rechtsgrundlage für den Erlass der betreffenden Verordnungen sei allein Art. 175 zu entnehmen. Ihrem Zweck und Inhalt nach stellten die in den Verordnungen vorgesehenen

¹¹¹ EuGH, (Fn. 17), I-869, Rdnr. 26.

¹¹² EuGH, (Fn. 17), I-869, Rdnr. 38.

¹¹³ EuGH, (Fn. 17), I-869, Rdnr. 39.

¹¹⁴ EuGH, (Fn. 17), I-869, Rdnr. 40.

¹¹⁵ EuGH, (Fn. 17), I-869, Rdnr. 63.

¹¹⁶ EuGH, verb. Rs. C-164/97 und Rs. C-165/97, Slg. 1999, I-1139 (*Europäisches Parlament/Rat*).

Maßnahmen zum Schutz des Waldes spezifische Aktionen im Umweltbereich dar, die nur am Rand Auswirkungen auf die gemeinsame Agrarpolitik hätten.

In seinem Urteil kam der EuGH zu dem Schluss, dass beide Verordnungen sowohl landwirtschaftliche als auch Umweltziele verfolgten. Dabei stellte er ausdrücklich fest, dass zwischen beiden Kompetenzen kein Spezialitätsverhältnis zugunsten einer Norm bestehe. Infolgedessen prüfte er, ob sich die betreffenden Maßnahmen hauptsächlich auf einen Aktionsbereich bezögen und sich auf andere Politikbereiche nur beiläufig auswirkten oder ob die beiden Aspekte gleichermaßen wesentlich seien.¹¹⁷

Danach sei das Hauptziel der in den Verordnungen vorgesehenen Maßnahmen allein der Schutz der Wälder vor den Gefahren durch Brand und Luftverschmutzung. Zwar könnten sie auch positive Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben, insofern handele es sich aber nur um mittelbare, gegenüber dem Hauptziel unbeachtliche Folgen.¹¹⁸ Die Verordnungen hätten daher aufgrund der Umweltkompetenz aus Art. 175 erlassen werden müssen.

c) Die Bewertung der Urteile

Aus den beiden dargestellten Urteilen ergibt sich, dass der Gerichtshof auch bei Rechtsgrundlagenstreitigkeiten außerhalb des Umweltrechts auf den Schwerpunkt der Maßnahme als entscheidungserhebliches materielles Kriterium zur Abgrenzung der Kompetenzen im Einzelfall zurückgreift. Das Schwerpunktkriterium kann deshalb als allgemeingültiges Abgrenzungskriterium des EuGH für jeden Fall von Kompetenznormkonflikten verstanden werden. Zusätzlich zieht der EuGH immer noch die von dem betreffenden Rechtsakt verursachten Wirkungen auf die in Betracht kommenden Politikbereiche zur Beurteilung heran. Hat danach die streitige Gemeinschaftsmaßnahme nur mittelbare oder nachgeordnete Auswirkungen auf einen von der Rechtsgrundlage geregelten Sachverhalt, so kann diese Rechtsgrundlage nicht zur Rechtfertigung des Rechtsakts herangezogen werden. Stehen dagegen die von dem Rechtsakt erfassten Regelungsaspekte gleichberechtigt nebeneinander, so muss der Rechtsakt auf beide Kompetenznormen gestützt werden. Es wäre interessant gewesen zu erfahren, wie der EuGH entschieden hätte, sofern er nach einer Abgrenzung zu dem Schluss gekommen wäre, dass sich der Maßnahme kein eindeutiger Schwerpunkt entnehmen ließe, beide Aspekte untrennbar nebeneinander stünden.

Beide Entscheidungen ergingen noch auf Grundlage des Maastricht-Vertrages. Sowohl die Industriekompetenz im Verhältnis zur Kulturkompetenz als auch die Umweltkompetenz im Verhältnis zur Agrarkompetenz sehen unterschiedliche

¹¹⁷ EuGH, (Fn. 116), I-1139, Rdnr. 14.

¹¹⁸ EuGH, (Fn. 116), I-1139, Rdnr. 16.

Verfahrensvoraussetzungen vor. Letztlich muss offen bleiben, ob der EuGH in einem solchen Fall auf seine Rechtsprechung im „Titandioxid“-Fall zurückgreifen wird und der kompetenzfreundlicheren Norm den Vorzug gibt.

D. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass, sofern eine Regelungsmaterie den Anwendungsbereich zweier oder mehrerer Rechtsgrundlagen betrifft, sich die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage an einer zweistufigen Prüfung zu orientieren hat.

Auf einer ersten Stufe ist zunächst zu unterscheiden, ob zwischen den beiden möglichen Rechtsgrundlagen ein methodisches Konkurrenzverhältnis im Sinne einer Spezialität oder Subsidiarität besteht. Kann ein solches Vorrangverhältnis zugunsten einer Norm nicht festgestellt werden, ist auf einer zweiten Stufe eine konkrete Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen im Einzelfall vorzunehmen.

Dabei besteht insofern Einigkeit zwischen Literatur und Rechtsprechung, dass sich die konkrete Abgrenzung nach objektiven, gerichtlich nachprüfbarer Kriterien zu richten hat, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Auch haben sich beide Ansichten mittlerweile soweit angenähert, dass in der konkreten Abgrenzung der kollidierenden Rechtsgrundlagen dem Schwerpunkt-kriterium der Vorzug einzuräumen ist. Daraüber hinaus betrachtet der EuGH noch die von dem Rechtsakt verursachten Wirkungen.

Durch diese einheitliche Vorgehensweise wird gewährleistet, dass bei zieldiffusen Rechtsakten eine Entscheidung zugunsten einer Kompetenznorm fallen kann. Lässt sich aber trotz eingehender Untersuchung des Rechtsakts keine eindeutige Gewichtung im Hinblick auf eine Norm erkennen, weil beide betroffenen Aspekte gleich wesentlich sind, so ist der Rechtsakt nach Ansicht des EuGH aufgrund beider Rechtsgrundlagen zu erlassen. Dabei sieht aber auch er, dass eine Doppel-abstützung nur solange möglich ist, als die dort vorgesehenen Verfahrensvorschriften miteinander vereinbar sind.

Wollte der EuGH in einem solchen Ausnahmefall an der Fortsetzung seiner Rechtsprechung im „Titandioxid“-Fall festhalten, so müsste er derjenigen Rechtsgrundlage den Vorzug geben, welche das demokratiefreundlichere Verfahren gewährleistet.

Die Brisanz dieser Streitfrage dürfte sich durch den Vertrag von Amsterdam weitestgehend entschärft haben. Durch diesen Vertrag wurde das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 als nunmehr wichtigstes Verfahren auf alle wesentlichen Politikbereiche ausgeweitet.

So ist jetzt im bisher streitigen Verhältnis der Umwelt- zur Binnenmarktkompetenz in beiden Normen eine Beteiligung des Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vorgesehen. Dennoch bleibt die Frage von praktischer Relevanz, wie ein Vergleich der Agrarkompetenz aus Art. 37 Abs. 2, der lediglich eine Anhörung des Parlaments vorsieht, mit der Umweltkompetenz aus Art. 175 beweist. Letztlich muss hier eine eindeutige Entscheidung des Gerichtshofs abgewartet werden.