



Anja Maria Weidemann

Die Bedeutung der
Querschnittsklauseln für die
Kompetenzen innerhalb der
Europäischen Gemeinschaft



PETER LANG

Einführung

Im Vertrag von Amsterdam zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft finden sich insgesamt acht¹ sogenannte Querschnittsklauseln. Die älteste von ihnen, die Klausel zum Umweltschutz, wurde durch die am 1. 7. 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA) in den damaligen EWGV eingeführt. Weitere Klauseln folgten.

Sie sollten als neu in das Gemeinschaftsrecht aufgenommene Instrumentarien Wege zu einer ausgewogeneren Aufteilung der Ausübung gemeinschaftsrechtlicher und mitgliedstaatlicher Kompetenzen eröffnen und auf diese Weise dazu dienen, Spannungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft² abzubauen³. Durchgehend erheben diese Klauseln die Forderung – gegenüber wem, wird zu untersuchen sein –, im Rahmen der Verfolgung sämtlicher Vertragsziele auch die Erreichung des in der jeweiligen Klausel festgelegten Ziels als Sekundärziel anzustreben. Die Bezeichnung Querschnittsklausel⁴ röhrt also daher, dass die in

-
- 1 Da ein Querschnittscharakter der Klausel zur Forschungspolitik in Übereinstimmung mit dem ganz überwiegenden Schriftum verneint werden muss, wird diese Klausel nach der vorliegenden Arbeit nicht zu den acht eigentlichen Querschnittsklauseln gerechnet, jedoch diskutiert.
 - 2 Wenn im Folgenden zumeist von der Gemeinschaft und nicht der Union die Rede sein wird, so geschieht dies deshalb, weil die Arbeit sich nahezu ausschließlich mit Bestimmungen des EGV, nicht des EUV, befasst. Vgl. dazu auch *Perau*, Werbeverbote im Gemeinschaftsrecht, 23, der darauf hinweist, dass auch in der Europäischen Union die Rechtsetzung aufgrund des EG-Vertrages erfolgt, dass rechtsfähig und damit fähig zur Rechtsetzung allein die Gemeinschaften sind, nicht aber die Union selbst. – Anders hingegen *Arndt*, der zum Zweck der Anpassung an die Entwicklung in der Presse durchgehend von der EU berichten will, freilich nicht unter Verkennung der ‚formalen Problematik‘, dass die EU an sich selbst nicht handlungsfähig ist, *Arndt*, Europarecht, 2.
 - 3 *Everling*, Mélanges en hommage à *Fernand Schockweiler*, 131; folgt man *Kamminga*, European Environmental Law Review 1994, 23, 24, so liegt ein wesentlicher Vorteil der Querschnittsklauseln (hier: der Umweltklausel) darin, dass sie aufgrund ihrer integrativen Zielrichtung ein sinnvolles Kontrastprogramm zu dem in der Europäischen Gemeinschaft – wie in jeder Bürokratie – weit verbreiteten Schubladendenken („compartmentalization“) liefern können. – Anders hingegen *Schmidt am Busch* in *Grabitz / Hilf*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 152 EGV Rn. 42, der zufolge sich die Zahl der Querschnittsklauseln als ‚zunehmend problematisch‘ erweist; in ihrer Wirksamkeit seien sie fraglich, weil immer mehr Gemeinwohlbelange privilegiert würden.
 - 4 Erstmals als Begriff eingeführt von *Scheuing*, EuR 1989, 152, 176.

den Klauseln formulierten Inhalte als zu beachtende Positiva sozusagen vor die Klammer der gesamten Tätigkeit der Gemeinschaft gezogen sind⁵. Hierdurch werden Querschnittsaufgaben statuiert, die als Vertragszielbestimmungen⁶ Schnittmengen⁷ für die Verfolgung aller Vertragsziele bilden, mithin in die gesamte Vertragspolitik zu integrieren sind⁸. Die Klauseln werden daher teilweise auch als Integrationsklauseln oder -prinzipien⁹ bezeichnet. Mitunter tituliert man

5 *Calliess in Calliess / Ruffert*, EUV/EGV, Art. 6 EGV Rn. 3.

6 Der EGV selbst liefert die Begriffskategorie ‚Vertragsziel‘, indem er z. B. mit den Artikeln 5, 10 und 308 ausdrücklich Ziele als Kategorien des Primärrechts anerkennt. Eindeutig ergeben sich Vertragsziele aus Art. 2 und 3 EGV, sie sind indes nicht auf diese Vorschriften beschränkt. Kennzeichnend für eine Vertragszielbestimmung ist ihre finale Zweckrichtung, welche aus Systematik, Wortlaut oder teleologischer Funktion der betreffenden Norm abgeleitet werden kann. Vertragszielbestimmungen entfalten bindende Steuerungswirkungen, erweitern oder beschränken Tatbestände, sie können als Auslegungshilfe herangezogen werden und als Grundlage bei der Rechtsfortbildung fungieren, *Breier in Lenz*, EG-Vertrag, Art. 6 EGV Rn. 12.

Zu der Abgrenzung – soweit möglich – der Begrifflichkeiten ‚Aufgabe‘ nach Art. 1 Absatz 3 Satz 2 und ‚Ziele‘ nach Art. 2 EGV vgl. z. B. *Pechstein in Streinz*, EUV/EGV, Art. 2 EGV Rn. 2, 3. Die Ziele des Vertrages werden zumeist in Anlehnung an Art. 2 EGV bestimmt. Dieser nennt indes derart allgemeine Ziele (u. a. harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens, Wirtschaftsausweitung, Stabilität, Hebung der Lebenshaltung, engere Beziehungen der Mitgliedstaaten), dass es einer deutlichen Abgrenzung nicht dienlich ist. Auch der Passus des Art. 308 EGV ‚im Rahmen des Gemeinsamen Marktes‘ ist als Orientierungspunkt für die Abgrenzung wenig hilfreich.

7 *Calliess in Calliess / Ruffert*, EUV/EGV, Art. 6 EGV Rn. 18.

8 Treffend formuliert *Zils* bezüglich der alten Querschnittsklausel des EWGV zum Umweltschutz, sie werde deshalb als solche bezeichnet, weil sie ‚Auswirkungen der Umweltpolitik auf andere Bereiche des Vertrages aufzeigen‘ solle, *Zils*, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft, 26 ff.

9 *Middeke*, DVB1. 1993, 769, 770; *Jans in Winter*, European Environmental Law, 277, 287 (siehe hierzu auch die Rezension von *Wegener*, EuR 2001, 129 ff., der in der englischsprachlichen Studie *Jans* eine ‚Pionierleistung‘ auf dem Gebiet des europäischen Umweltrechts erblickt, was angesichts dessen Komplexität sowie der Unüberschaubarkeit umweltrechtlicher nationaler Umsetzung besondere Anerkennung verdiene); *Scherer / Heselhaus in Dausen*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 2, Rn. 39; *Lane*, CML Rev. 1993, 939, 978: ‚integration clauses‘.

sie¹⁰ als Kohärenzpostulate¹¹, Verträglichkeits-¹², Interdependenz-¹³ oder Universalklauseln¹⁴.

Uneinigkeit besteht über die Reichweite der erzeugten Querschnittswirkung und über die rechtliche Qualifikation der Klauseln. Handelt es sich um schlichte Programmsätze, letztlich rechtlich nicht geltend zu machende Vertragszielbestimmungen, oder normieren die Klauseln eindeutige¹⁵ Handlungsaufträge, die gerichtlich einforderbar sind; begründen sie neue Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, oder – weniger weitgehend – handelt es sich bei ihnen um reine Ermessensausübungsvorschriften ? Diesen Fragen widmet sich die vorliegende Arbeit.

Dabei sollen – im Anschluss an diese Einführung – im Allgemeinen Teil die Klauseln zunächst insgesamt anhand ihrer sprachlichen Besonderheiten untersucht werden, d. h. vorab, warum die Bestimmungen einmal mehr, einmal weniger ‚intensiv‘ gefasst sind, daran ist zugleich die Frage geknüpft, ob sich daraus rechtliche Konsequenzen ergeben. Ebenfalls im Allgemeinen Teil behandelt wird die Frage nach den Adressaten der Klauseln, d. h. ob sie sich ausschließlich an die Gemeinschaftsorgane oder auch an die Mitgliedstaaten richten.

Der darauf folgende Teil 2 untersucht allgemein das System der Kompetenzausübung innerhalb der Gemeinschaft, um auf dieser Grundlage beurteilen zu können, ob und gegebenenfalls wie sich die Klauseln in dieses System einfügen, oder ob sie möglicherweise zu nicht beabsichtigten Kompetenzüberschreitungen führen können. Besonders ausführliche Berücksichtigung erfährt dabei das Prinzip der ausdrücklichen / begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Absatz 1 EGV.

In dem sich anschließenden dritten Teil befasst sich die Untersuchung – unter dem Blickwinkel, dass der Gerichtshof vielfach für die Klauseln wegbereitend

10 Vgl. insoweit auch die Zusammenschau bei *Gasse*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts, 2.

11 Müller-Graff in *Dauses*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1, Rn. 120; ‚Kohärenzklausel‘, Klein in *Hailbronner*, Handkommentar, zu ex-Art. 130v EGV (ehemalige Querschnittsklausel zur Entwicklungspolitik), Rn. 1.

12 *Blanke*, Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, 103; *Häberle*, EuGRZ 1992, 429, 433 Fn. 29; *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 136.

13 *Oppermann*, Europarecht, 872 Rn. 2012 (2. Auflage, in der 3. Auflage wird der Begriff allerdings nicht mehr verwendet).

14 *Purps*, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht, 164.

15 Vielfach wird von ‚imperativischen‘ bzw. ‚imperativistischen‘ Handlungsaufträgen gesprochen, vgl. nur *Wiegand*, DVB1. 1993, 533, 536; *Calliess*, DVB1. 1998, 559, 567; *Kahl* in *Streinz*, EUV/EGV, Art. 6 EGV Rn. 9.

war – mit der Rechtsprechung des EuGH vor und nach Einführung der Querschnittsklauseln.

Teil 4 behandelt die Tatbestandsmerkmale der einzelnen Klauseln im Detail mit dem Ziel, hier weitere Antworten auf ihre jeweilige Wirkung innerhalb des Kompetenzgefüges der Europäischen Gemeinschaft zu finden. Dabei wurde bei der Behandlung der Gesundheitsschutzklausel ein Schwerpunkt mit der Erörterung des Streits um das Tabakwerbeverbot gesetzt, weil diese – seit geraumer Zeit geführte und noch immer aktuelle – Diskussion im Blick auf mögliche kompetenzrechtliche Auswirkung von Querschnittsklauseln nach diesseitiger Ansicht symptomatisch sein könnte.

Teil 5 betrifft die Frage nach der Wechselwirkung zwischen den Klauseln und dem Kartellrecht der Gemeinschaft. Zentrale Norm ist hierbei Art. 81 EGV, der das gemeinschaftsrechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung von wettbewerbsbeschränkenden Unternehmensabsprachen enthält¹⁶. Möglicherweise bewirken die Querschnittsgebote eine Politisierung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts. Da die Wettbewerbspolitik zu den Kernaufgaben der Marktintegration gehört¹⁷, soll dem Einfluss der Klauseln auf diese Politik ein gesondertes Kapitel gewidmet sein.

Für die Antwort auf die Frage nach der praktischen Effizienz der Querschnittsklauseln ist es von zentraler Bedeutung, ob sie gerichtlich einforderbar sind. Daher widmet sich der sechste Teil der Justizierbarkeit von Querschnittsklauseln durch den EuGH bzw. das EuG – auch mit Blick auf nationale Gerichte –, die Untersuchung geht also der Frage nach, ob und wie Querschnittsziele sowohl seitens bestimmter EG-Organe als auch einzelner Mitgliedstaaten oder natürlicher Personen eingefordert werden können.

Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse in einer Bilanz (Teil 7) zusammengefasst.

16 Vgl. *Gasse*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts, 1.

17 Vgl. *Gasse*, a. a. O.