

II. Übertragung von Kompetenzen auf die Union

Die der Union von ihren Mitgliedstaaten im Lauf der Jahrzehnte übertragenen Kompetenzen sind seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Kompetenzkategorien gegliedert. Damit wurde zwar kein Kompetenzkatalog – wie in den Verfassungen der bundesstaatlich organisierten Mitgliedstaaten – geschaffen, aber dennoch ein erster Schritt zu einer bundesstaatsähnlichen Aufteilung der Zuständigkeiten gesetzt und ein erheblicher Gewinn an Klarheit in der vertikalen Kompetenzverteilung erzielt.⁷

A. Kompetenzarten der Union

Art 2 AEUV zählt drei Arten von Zuständigkeiten der Union auf: die ausschließliche Zuständigkeit, die geteilte Zuständigkeit sowie Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten („parallele“ Zuständigkeit). Außerhalb dieser Kompetenztrias stehen die Zuständigkeiten für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten sowie für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (besonders geregelte Zuständigkeiten).

Den Kompetenzkategorien werden in Art 3 bis Art 6 AEUV Zuständigkeitsbereiche zugeordnet. Diese Zuordnung erfolgt in den allermeisten Fällen abschließend, bei der Kategorie der geteilten Zuständigkeiten beispielhaft.

Die Kompetenzkategorien und die ihnen zugeordneten Listen von Zuständigkeitsbereichen sind rechtlich bindend, begründen aber keine Rechtsetzungskompetenzen der Union. Dafür sind eigene Rechtsgrundlagen in Form von Kompetenznormen erforderlich, die in den Verträgen – EU-Vertrag und AEU-Vertrag – niedergelegt sind.

1. Ausschließliche Zuständigkeit

Gemäß Art 2 Abs 1 AEUV darf in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit allein die Union „gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen“. Dies bedeutet, dass nur die Union rechtsetzend tätig werden darf, unabhängig davon, ob die einschlägige Rechtsgrundlage das

in Happacher/Obwexer (Hrsg), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 57 und entwickeln diese inhaltlich weiter.

7 Vgl zB *Obwexer*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, in Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2007) 125.

ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht oder auf ein sonstiges Rechtsetzungsverfahren abstellt. Von der Rechtsetzungskompetenz mit umfasst ist der Abschluss völkerrechtlicher Übereinkünfte durch die Union (vgl Art 3 Abs 2 AEUV).

Die Mitgliedstaaten sind in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union von der Rechtsetzung ausgeschlossen. Der Ausschluss der Mitgliedstaaten führt zu einer „generellen Sperrwirkung“,⁸ die darin besteht, dass die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen keine Rechtsakte erlassen dürfen. In Verletzung dieser Vorgabe beschlossene mitgliedstaatliche Rechtsakte sind schon aus diesem Grund unanwendbar. Die Union muss (noch) keine Sekundärrechtsakte erlassen haben (Sperrwirkung *ex ante*). Hat die Union Sekundärrechtsakte erlassen, müssen diese nicht unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang entfalten, um kollidierendes nationales Recht zu verdrängen (Sperrwirkung *ex post*). Dem folgend obliegt in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Erlass von Maßnahmen „vollkommen und endgültig“ allein der Union,⁹ unabhängig davon, ob diese konkret tätig wird oder nicht.

Von der generellen Sperrwirkung sind zwei Ausnahmen vorgesehen: eine davon ist in Art 2 Abs 1 AEUV ausdrücklich verankert, die andere ist ungeschrieben und resultiert aus der Rechtsprechung des EuGH zum Gemeinschaftsrecht, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für das Unionsrecht weiter gilt.¹⁰

Nach ersterer Ausnahme dürfen die Mitgliedstaaten tätig werden, „wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden“ (Rückdelegation). Wie eine derartige Ermächtigung zu erfolgen hat, ist in Art 2 Abs 1 AEUV nicht geregelt. Aus dem Wortlaut („ermächtigt“) sowie Ziel und Zweck der Bestimmung resultiert, dass die Ermächtigung der Mitgliedstaaten durch einen – auf die einschlägige Rechtsgrundlage zu stützenden – Sekundärrechtsakt erfolgen muss und nur begrenzt sein darf.¹¹ Eine inhaltlich und/oder zeitlich unbegrenzte Ermächtigung liefe nämlich auf eine unzulässige Änderung der primärrechtlichen Kompetenzverteilung hinaus.¹² Dem folgend ist in der Ermächtigung

8 Streinz, Art 2 AEUV, in Streinz (Hrsg), EUV/AEUV. Kommentar² (2012) Rz 5.

9 EuGH, Rs 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1981, 1045, Rn 17f.

10 Vgl zB *Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, ÖJZ 2010, 1043 (1044).

11 *Pelka*, Art 2 AEUV, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 10; ähnlich *Streinz*, Art 2 AEUV Rz 7.

12 So auch *Nettesheim*, Art 2 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar (Loseblatt, 2010) Rz 19; *Streinz*, Art 2 AEUV Rz 7; aA *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV, in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2012) Rz 23, die eine „permanente Delegation“ nicht ausschließen.

auch die Reichweite derselben festzulegen.¹³ Auf der Grundlage einer Ermächtigung dürfen die Mitgliedstaaten tätig werden, können aber auch zu einer Handlung verpflichtet werden.¹⁴

Nach letzterer Ausnahme sind die Mitgliedstaaten befugt, als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses“ tätig zu werden,¹⁵ wenn die Union die ihr zustehende Kompetenz nicht wahrnimmt und dadurch ein rechtlich „gefährliches Vakuum“ schafft. Die Mitgliedstaaten müssen ihr Handeln aber eng mit der Kommission abstimmen.¹⁶ Des Weiteren dürfen die getroffenen Maßnahmen nur vorübergehend gelten und müssen es der Union erlauben, ihren Verantwortlichkeiten weiterhin nachzukommen.¹⁷

Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art 2 Abs 1 AEUV befugt sind, „Rechtsakte der Union durchzuführen“. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine (weitere) Ausnahme von der ausschließlichen Zuständigkeit der Union.¹⁸ Diese ist nämlich auf die Rechtsetzungskompetenz beschränkt und umfasst nicht auch die Durchführungskompetenz. Letztere obliegt nach Art 291 Abs 1 AEUV ohnehin für alle verbindlichen Rechtsakte der Union grundsätzlich den Mitgliedstaaten, so dass Art 2 Abs 1 letzter Halbsatz AEUV diese allgemeine Regel lediglich auch für die ausschließliche Zuständigkeit der Union klarstellt.¹⁹ Demnach ist das Unionsrecht selbst in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union in erster Linie von den Mitgliedstaaten durchzuführen. Sollte ein Sekundärrechtsakt ausnahmsweise von der Union durchzuführen sein, so muss dies im betreffenden Rechtsakt explizit normiert werden.²⁰

2. Geteilte Zuständigkeit

In den Bereichen geteilter Zuständigkeit dürfen gemäß Art 2 Abs 2 AEUV zunächst sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union gesetzgeberisch tätig

13 Ähnlich *Calliess*, Art 2 AEUV, in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV. Kommentar⁴ (2011) Rz 14.

14 Vgl zB Beschluss 2010/321/EU des Rates vom 7.6.2010 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 2007 (Übereinkommen Nr 188) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren, ABl 2010 L 145, 12.

15 EuGH, Rs 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1981, 1045, Rn 30.

16 EuGH, Rs 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1981, 1045, Rn 32.

17 EuGH, Rs 237/86, *Niederlande/Kommission*, Slg 1987, 5251, Rn 16; EuGH, Rs 239/86, *Irland/Kommission*, Slg 1987, 5271, Rn 13.

18 AA *Lenski*, Art 2 AEUV, in *Lenz/Borchardt* (Hrsg), EU-Verträge. Kommentar⁶ (2012) Rz 6, der die Durchführungskompetenz der Mitgliedstaaten als weitere Ausnahme qualifiziert.

19 Ähnlich *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 24.

20 *Calliess*, Art 2 AEUV Rz 12.

werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten sind zur Rechtsetzung aber nur befugt, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht wahrgenommen hat (Art 2 Abs 2 Satz 2 AEUV). Dem folgend ist in jedem Einzelfall anhand einer Analyse des geltenden Sekundärrechts zu eruieren, in welchem Umfang die Union von einer ihr zustehenden geteilten Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat und welche (Rest-)Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verblieben ist.²¹ Dabei ist zu beachten, dass die Ausübung der Zuständigkeit der Union durch den Erlass eines Sekundärrechtsakts nach dem Protokoll (Nr 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit sich „nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich“ erstreckt. Daraus resultiert die Verpflichtung zu einer punktuellen Einzelfallprüfung.

Die Mitgliedstaaten können ihre Zuständigkeit wieder wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben (Art 2 Abs 2 Satz 3 AEUV). Nach der Erklärung (Nr 18) zur Abgrenzung der Zuständigkeiten ist dies der Fall, „wenn die zuständigen Organe der Union beschließen, einen Gesetzgebungsakt aufzuheben, insbesondere um die ständige Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besser sicherzustellen“. Des Weiteren sieht die Erklärung (Nr 18) vor, dass der Rat auf Initiative eines oder mehrerer seiner Mitglieder die Kommission gemäß Art 241 AEUV auffordern kann, Vorschläge für die Aufhebung eines Gesetzgebungsakts zu unterbreiten. Im Rahmen der Regierungskonferenz 2007 hat die Kommission erklärt, solchen Aufforderungen „besondere Beachtung zu schenken“. Die Rückverlagerung von Kompetenzen verlangt in der Regel einen – auf die einschlägige Rechtsgrundlage zu stützenden – Sekundärrechtsakt, mit dem ein geltender Sekundärrechtsakt entweder inhaltlich eingeschränkt oder gänzlich aufgehoben wird. Sie kann aber auch durch den Ablauf einer zeitlich befristeten Regelung („*sunset clause*“) erfolgen. In der Praxis wurde die Rückverlagerung von Kompetenzen bislang kaum in Anspruch genommen. Die wenigen Fälle betreffen primär die Aufhebung überholter Rechtsakte.²²

3. Parallele Zuständigkeit

Gemäß Art 2 Abs 5 UAbs 1 AEUV kann die Union in bestimmten Bereichen Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der

21 *Pelka*, Art 2 AEUV Rz 14.

22 Vgl zB Verordnung (EU) Nr 1229/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Aufhebung bestimmter überholter Rechtsakte des Rates im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl 2011 L 326, 18.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt. Demnach verbleibt in diesen Bereichen die Rechtsetzungsbefugnis dauerhaft bei den Mitgliedstaaten;²³ die Union ist neben diesen „parallel“²⁴ und eingeschränkt zuständig.²⁵

Im Rahmen dieser – kurz als „parallel“ bezeichneten²⁶ – Zuständigkeit darf die Union zwar verbindliche Rechtsakte erlassen, diese dürfen gemäß Art 2 Abs 5 UAbs 2 AEUV jedoch keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten. Dem folgend ist der Erlass von Verordnungen und Richtlinien – zumindest grundsätzlich – ausgeschlossen.²⁷ Dieses Harmonisierungsverbot darf weder über die Flexibilitätsklausel des Art 352 AEUV noch über eine andere Rechtsgrundlage, beispielsweise die weite Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art 114 AEUV,²⁸ umgangen werden. Daraus folgt jedoch nicht, dass auf der Grundlage anderer Vertragsbestimmungen erlassene Harmonisierungsmaßnahmen nicht Auswirkungen auf Bereiche paralleler Zuständigkeit haben dürfen.²⁹

Im Rahmen der parallelen Zuständigkeit der Union erlassene Maßnahmen entfalten keine Sperrwirkung iSs Ausschlusses der Mitgliedstaaten von der Rechtsetzungstätigkeit. Zum einen bleiben die Mitgliedstaaten nämlich definitionsgemäß dauerhaft rechtsetzungsbefugt, zum anderen scheiden Rechtsakte der Union mit unmittelbarer Wirkung und Anwendungsvorrang wegen des Harmonisierungsverbotes aus. Wohl aber resultiert aus dem Loyalitätsgebot in Art 4 Abs 3 EUV eine Pflicht der Mitgliedstaaten, nicht gegen Maßnahmen der Union zu verstoßen und deren nützliche Wirkung nicht zu beeinträchtigen.³⁰

4. Besondere Zuständigkeiten

Die explizit definierten Kompetenzarten der Kompetenztrias werden durch zwei sui generis-Kompetenzen für die Bereiche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergänzt. Diese Bereiche werden von den meisten Mitgliedstaaten als besonders sensibel eingestuft.

23 *Nettesheim*, Art 2 AEUV Rz 34.

24 *Lenski*, Art 2 AEUV Rz 13.

25 *Streinz*, Art 2 AEUV Rz 12; ähnlich auch *Calliess*, Art 2 AEUV Rz 25.

26 So auch *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 45.

27 Ähnlich *Lenski*, Art 2 AEUV Rz 14.

28 Vgl zB EuGH, Rs C-301/06, *Irland/Parlament und Rat*, Slg 2009, I-593, Rn 62ff.

29 Vgl – zur Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – EuGH, Rs C-376/98, *Deutschland/Parlament und Rat*, Slg 2000, I-2247, Rn 78f.

30 Ähnlich *Calliess*, Art 2 AEUV Rz 26; *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 49.

Die in Art 2 Abs 3 AEUV eigens angeführte Kompetenz der Union in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass die Mitgliedstaaten ihre Politik in diesen Bereichen koordinieren, und zwar im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe des AEU-Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist. Demnach sind diese Bereiche in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben. Die Kompetenz der Union beschränkt sich auf eine bloße Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten. Der Sache nach können diese Zuständigkeiten *sui generis* als geteilte Zuständigkeit mit eng begrenzter Kompetenz zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten qualifiziert werden.³¹

Gemäß Art 2 Abs 4 AEUV ist die Union – entsprechend der Auflösung der Zweiten Säule der EU³² – dafür zuständig, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen. Der Sache nach kommt diese Kompetenz der geteilten Zuständigkeit nahe.

B. Ausschließliche Zuständigkeit der Union

Art 3 AEUV zählt abschließend jene Bereiche auf, die der ausschließlichen Zuständigkeit der Union unterfallen (taxative Aufzählung). Diese Zuordnung ist konstitutiv.

Die abschließende Aufzählung in Art 3 AEUV ist allerdings nicht vollständig. Nicht erfasst sind nämlich jene Bereiche, in denen nur die Union (sinnvoll) rechtsetzend tätig werden kann. Diese Bereiche unterfallen nach der Generalklausel des Art 4 Abs 1 AEUV zwar der geteilten Zuständigkeit, sind aber *ratione materiae* ausschließlich.³³

31 Ähnlich *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 39 u 41; aA (noch) *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189 (198), der von einer dem Grunde nach koordinierenden Kompetenz ausgeht; ebenso *Vedder*, Art 2 AEUV, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg), Europäisches Unionsrecht (2011) Rz 21, der in der bloßen „Selbstkoordinierung“ die „unterste Stufe der Integration“ sieht.

32 Vgl zB *Obwexer*, Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon, in Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 95 (106).

33 So auch *Eilmansberger/Jaeger*, Art 3 AEUV Rz 4, die deswegen in Art 3 AEUV keine taxative Aufzählung sehen.