



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 7

26.04.2004

Christian Calliess:

**Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der  
Europäischen Union**  
(Policies and Principles in the Constitutional Law of the European Union)

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



*Univ.-Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.\**

Dieser Beitrag ist in überarbeiteter Fassung unter dem Titel „Kollektive Ziele und Verfassungsprinzipien der EU“ in Christian Hiebaum/Peter Koller (Hrsg.), Politische Ziele und juristische Argumentation“, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP Beiheft Nr. 92, 2003, S. 85 erschienen.

## **Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der Europäischen Union**

(Policies and Principles in the Constitutional Law of the European Union)

### **I. Einführung**

Welche Bedeutung haben politische bzw. kollektive Ziele im Recht der EU und wie wirken sie sich hier im Rahmen der juristischen Argumentation aus. Gerade im Prozeß der europäischen Integration, der eine zunächst ungeahnte Dynamik in der Rechtsentwicklung und Rechtsfortbildung freigesetzt hat – erwähnt sei insoweit nur die Rede vom EuGH als „Motor der Integration“ – spielten und spielen Ziele eine besonders bedeutsame Rolle. Dieser Beitrag beschränkt sich dabei auf eine rechtsdogmatische Betrachtung des Themas aus europarechtlicher Perspektive.

Dies wird einerseits z.B. im Methodenkanon bei der Auslegung des Europarechts deutlich: Hier spielen die grammatikalische, die systematische und – ganz am Rande – auch die historische Auslegung zwar auch ihre Rolle, im Zentrum steht jedoch die teleologische Interpretation, die vom EuGH konsequent genutzt wird, um die Gemeinschaft zu stärken. Zentraler Argumentationstopoi ist immer wieder der sog. „effet utile“. Hiernach ist das Gemeinschaftsrecht so auszulegen und anzuwenden, daß es die größtmögliche praktische Wirksamkeit entfaltet.<sup>1</sup> Wenn man so will handelt es sich hier also um eine extrem teleologische Interpretation, die auf das allumfassende Oberziel der EU rekurriert: die Absicherung der europäischen Integration durch Rechtseinheit samt kohärenter Fortentwicklung (vgl. Art. 1 EUV, wo von einer immer engeren Union der Völker Europas die Rede ist).

Dies wird andererseits z.B. im Verständnis des materiellen Europarechts deutlich. Im Hinblick auf das Ziel der EG, einen Gemeinsamen Markt bzw. Binnenmarkt – definiert gem. Art. 14 Abs. 2 EGV als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist – zu verwirklichen, hat der EuGH bereits in seinem Urteil van Gend & Loos<sup>2</sup> aus dem Jahre 1963 auf die Gemeinschaftsbürger

---

\* Vorstand des Instituts für Europarecht der Karl-Franzens-Universität Graz.

<sup>1</sup> Siehe nur EuGH, Rs. 41/74, 4.12.1974, Slg. 1974, S. 1337, Rn. 12 (van Duyn); vgl. dazu auch den Überblick von B. Wegener, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 220, Rn. 11 ff.

<sup>2</sup> EuGH, Rs. 26/62, 5.2.1963, Slg. 1963, S. 1 ff. (van Gend & Loos).

gesetzt. Indem er in diesem Urteil den Weg dafür bahnte, daß die Grundfreiheiten des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs von nun an als mit unmittelbarer Wirkung versehene individuelle Rechte interpretiert wurden, nutzte er explizit die „Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen“, um die Schaffung des Gemeinsamen Marktes im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu fördern. Denn aufgrund der unmittelbaren Wirkung werden die an der Durchsetzung ihrer Rechte interessierten Bürger in die Lage versetzt, die Grundfreiheiten als vorrangige subjektive öffentliche Rechte gegenüber entgegenstehendem nationalen Recht vor den mitgliedstaatlichen Gerichten zur Geltung zu bringen.<sup>3</sup> Dieses Konzept der Funktionalisierung der Bürger zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts hat der EuGH in späteren Urteilen dann auch konsequent über die Grundfreiheiten hinaus auf das von vielfältigen Vollzugsdefiziten beeinträchtigte Sekundärrecht ausgedehnt. Damit hat er eine grundlegende materiellrechtliche Konzeption, die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts, im Interesse der Ziele der EG entwickelt und Schritt für Schritt ausgebaut.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund möchte ich in meinem Beitrag die folgenden Fragen beantworten:

- Was sind „kollektive Ziele“ in der EU?
- Wie werden kollektive Ziele im Staaten- und Verfassungsverbund der EU verwirklicht?
- Welche Rechtswirkungen entfalten kollektive Ziele in der EU?

## **II. Zum Begriff der „kollektiven Ziele“ bei Dworkin**

Bevor wir aber im folgenden in die Tiefen (und Untiefen) des Europarechts eintauchen, soll in aller Kürze, nur zur Vergegenwärtigung des Ausgangspunkts, die dem Thema zugrundeliegende, von Dworkin getroffene Unterscheidung von Prinzipien und „policies“ ins Gedächtnis gerufen werden. Nach heute überwiegender Auffassung unterscheiden sich Prinzipien von Regeln durch ihre größere Allgemeinheit und Flexibilität. Allerdings bestehen mit Blick auf den Rechtscharakter von Prinzipien unterschiedliche Auffassungen. Nach der deutschen, stark von Alexy geprägten Lehre sind Prinzipien in rechtlich umfassender Weise als sog. Optimierungsgebote verbindlich, die im Kollisionsfalle mit gegenläufigen Prinzipien zu einem möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden müssen; darauf wird sogleich noch ausführlicher zurückzukommen sein. Demgegenüber werden in der angelsächsischen Literatur, in der Dworkin prägend gewirkt hat, Prinzipien zwar ebenfalls als rechtsverbindlich

---

<sup>3</sup> Dazu *T. Kingreen/R. Störmer*, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, EuR 1998, S. 263.

<sup>4</sup> *A. Epiney*, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht, ZUR 1996, S. 229; *B. Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 25 ff.; *M. Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 1996,

angesehen; in ihren Rechtswirkungen dienen sie jedoch „nur“ dazu, subjektive Rechte zu finden. So versteht Dworkin unter Prinzipien alle Maßstäbe, die, ohne Regeln zu sein, als Argumente für individuelle Rechte dienen können.<sup>5</sup> Ausgangspunkt ist seine Kritik am Positivismus<sup>6</sup>, die ihn zu der These führt, daß Individuen Rechte haben, unabhängig davon, ob vorher entsprechende Regeln geschaffen wurden.<sup>7</sup> Dem Richter komme die Aufgabe zu, diese Rechte zu entdecken.<sup>8</sup> Die Prinzipien sollen - sehr vereinfacht und verkürzt ausgedrückt - dem Richter hierbei helfen. Es entdeckt also der Richter anhand der Prinzipien, welche Rechte die Parteien haben.<sup>9</sup>

Von diesen Prinzipien unterscheidet Dworkin nun die „policies“, die nicht Individuen, sondern kollektiven sozialen Zielen dienen<sup>10</sup>: „Arguments of principle are arguments intended to establish an individual right; arguments of policy are arguments intended to establish a collective goal. Principles are propositions that describe rights; policies are propositions that describe goals.“<sup>11</sup> Policies zielen Dworkin zufolge also auf das Gemeinwohl ab, als Argumente sollen sie primär dem Gesetzgeber vorbehalten sein. Bei der Beantwortung der Frage, welche Rechte Individuen haben, spielen sie demgemäß nur eine beschränkte Rolle. Allein im Rahmen der Anwendung statuerter Normen dürften Policies (kollektive Ziele) als deren Zwecke (Purposes)<sup>12</sup> und im Falle großer Dringlichkeit<sup>13</sup> berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund soll nunmehr untersucht werden, welche Rolle kollektive Ziele im Rahmen der EU spielen.

### **III. Kollektive Ziele der EU und ihre Wirkung im Europarecht**

#### **1. Die „Zielkohärenz“ zwischen EUV und EGV**

In Art. 2 Abs. 1 EUV sind in fünf Spiegelstrichen die allgemeinen Zielbestimmungen der Europäischen Union (EU) formuliert. Die EU stellt ein komplexes Gebilde dar<sup>14</sup>, das auf Grundlage von Art. 1 Abs. 3 Satz 1 EUV zu Recht als Tempelkonstruktion beschrieben wird: Als Dach vermittelt die EU einen materiellrechtlichen Verbund zwischen drei Säulen, zu denen die vor dem Unionsvertrag bestehenden Vertragsschöpfungen EGV, EGKS und

---

S. 146 ff.; C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 478 ff., inbes. 482 ff. jeweils m.w.N.

<sup>5</sup> Vgl. R. Dworkin, Taking Rights Seriously, London 1977, S. 90.

<sup>6</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 22.

<sup>7</sup> Dworkin (Fn. 5), Introduction, S. XI.

<sup>8</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 81.

<sup>9</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 44.

<sup>10</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 82.

<sup>11</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 90.

<sup>12</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 107 ff.

<sup>13</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 92.

<sup>14</sup> Hierzu M. Pechstein/C. Koenig, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, S. 28 ff.; a.A. A. v. Bogdandy, Die Europäische Union als einheitlicher Verband, EuR 1998 (Beiheft 2), S. 165 ff.

EAGV als 1. Säule sowie die durch den EUV neu geschaffenen operativen Felder der Außenpolitik (GASP) als 2. Säule und Innenpolitik (PJZS) als 3. Säule zählen. In der Folge muß ein konzeptioneller Zusammenhang zwischen der Zieltrias des Art. 2 EUV und ihrem Pendant in Art. 2 EGV hergestellt werden. Dies geschieht durch die in Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV formulierte Leitidee, wonach die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten sind. Das Kohärenzprinzip verpflichtet EU, EG und Mitgliedstaaten auf ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies Konzept der Zielsetzungen. Durch das Kohärenzprinzip werden die einzelnen Bestimmungen des EUV und EGV zu übergeordneten Zielen zusammengefaßt. Dies verdeutlicht die gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Tätigkeitsfelder, deren unterschiedliche Ansätze in den Gemeinschaftsverträgen einerseits und in der zweiten und dritten Säule andererseits gemäß der Abstimmungsverpflichtung des Art. 3 Abs. 2 EUV zielorientiert zu bündeln sind.<sup>15</sup> Demgemäß erfüllen die in Art. 2 EUV genannten Ziele die Funktion eines die drei Säulen der EU überspannenden und insofern horizontal wirkenden Bündels von Leitzielen.

In vertikaler Hinsicht, also im Verhältnis EU–Mitgliedstaaten, formuliert das Solidaritätsprinzip (i.V.m. Art. 10 EGV) die Verpflichtung, im Hinblick auf diese Ziele zusammenzuarbeiten. In Art. 2 Abs. 2 EUV wird mit dem Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip die Zielverwirklichung im Verhältnis EU-Mitgliedstaaten zugleich aber wiederum begrenzt.<sup>16</sup>

Auch wenn es keine ausdrückliche Zuweisung der Ziele zu den jeweiligen Säulen der Gemeinschaft gibt, so macht die erwähnte Tempelkonstruktion samt Kohärenzgebot (vgl. auch Art. 3 EUV) deutlich, daß sie überwiegend nicht von der »Union« als solcher, sondern im Rahmen der drei Säulen zuvorderst von der supranational organisierten ersten Säule, der EG, umgesetzt werden müssen.

## **2. Die „Zielhierarchie“ des EGV**

Die Ziele der EG sind in den Präambeln zum EG- und EU-Vertrag sowie verstreut über den gesamten EG- und EU-Vertrag festgelegt. Alle diese Vertragsziele sind eine Grundlage und ein Rückhalt für die Ausbildung einzelner Verfassungsprinzipien der EG.<sup>17</sup> Grundlegende Zielnorm oder auch „Fluchtpunkt“<sup>18</sup> aller Zielbestimmungen ist allerdings Art. 2 EGV.

In Art. 2 EGV finden sich in allgemeiner Weise die Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft definiert. Hier heißt es:

---

<sup>15</sup> M. Pechstein, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union, EuR 1995, S. 247 (251).

<sup>16</sup> Ausführlich zu dem daraus resultierenden Spannungsverhältnis C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1999.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu J. Frowein, Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien, in: FS Werner Maihofer, 1988, S. 149 (151 ff.).

<sup>18</sup> So A. v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union (Loseblatt), Stand: Januar 2000, Art. 2 EGV, Rn. 1.

„**Aufgabe** der Gemeinschaft ist es, **durch** die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion **sowie durch** die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

Der Art. 2 EGV zugrundeliegende Begriff der „Aufgabe“ findet im Rahmen der „Grundsätze“ des EG-Vertrages in Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EGV sowie in Art. 7 Abs. 1 EGV erneute Erwähnung. In Art. 10 Abs. 2 EGV und Art. 308 EGV wird zugleich aber auch von der Verwirklichung der „Ziele“ der Gemeinschaften gesprochen. Da keine erkennbaren Rechtsgründe für diese Differenzierung ersichtlich sind, ist es zutreffend, wenn Art. 2 EGV in der Rechtsprechung des EuGH und im Schrifttum als Katalog von Vertragszielen der Gemeinschaft interpretiert wird.<sup>19</sup> Wörtlich formulierte der EuGH: Art. 2 EGV „beschreibt die **Aufgabe** der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die **darin genannten Ziele** sind mit dem Bestehen und dem Funktionieren der Gemeinschaft verknüpft“.<sup>20</sup> Jener damit hergestellte, nicht von vornherein erkennbare Zusammenhang zwischen Zielen und Aufgaben läßt sich auch so beschreiben, daß die Aufgaben die **Mittel** sind, um die vertraglich gesetzten **Ziele** zu erreichen.<sup>21</sup> In der Folge ist das Wort „Aufgabe“ in Art. 2 EGV in einem doppelten Sinne, und zwar sowohl als von der Gemeinschaft wahrzunehmende **Aufgabe**, als auch im Sinne von **Ziele** zu verstehen, die sich im Sinne erwünschter Wirkungen oder Erwartungen an die Erfüllung der Aufgaben knüpfen.

In diesem Sinne sind der EG gem. Art. 2 EGV folgende **Ziele** zur Verwirklichung aufgegeben:

- a) eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens,
- b) ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz,
- c) die Gleichstellung von Männern und Frauen,
- d) ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum,
- e) ein hoher Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen,

---

<sup>19</sup> Vgl. auch *P.-C. Müller-Graff*, Verfassungsziele der EG/EU, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts (Loseblatt), Stand: März 2002, A. I, Rn. 99 ff.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. 126/86, 29.9.1987, Slg. 1987, S. 3697, Rn. 10 (Gímenez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social und Tesorería General de la Seguridad Social); vgl. auch EuGH, Rs. C-339/89, 24.1.1991, Slg. 1991, I-107, Rn. 8 (Alsthom Atlantique).

<sup>21</sup> *H.-G. Fischer*, Europarecht, 3. Aufl. 1997, S. 32 ff.

- f) ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität,
- g) Hebung der Lebenshaltung und –qualität,
- h) Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

**Die Aufgaben** der Gemeinschaft (**als Mittel** zur Erreichung ihrer Ziele) sind

- a) die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes,
- b) die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion,
- c) die Durchführung der in den Art. 3 Abs. 1, 4 EG genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen.

Die in Art. 2 EGV nur sehr allgemein beschriebenen Aufgaben werden durch die in Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 EGV aufgeführten Tätigkeiten näher konkretisiert.<sup>22</sup> Sofern in anderen Vertragsbestimmungen – wie in Art. 308 EGV – auf Vertragsziele abgestellt wird, kann daher auch auf Art. 3 Abs. 1 EGV zurückgegriffen werden.<sup>23</sup> In Art. 3 Abs. 1 EGV werden die Aufgaben der Gemeinschaft in einzelne Tätigkeitsfelder „aufgefächert“, die in ihrer Summe den Inhalt der Aufgaben nach Art. 2 EGV bilden. Er stellt damit eine Ausführungs- und Erläuterungsvorschrift zu der Vertragszielebestimmung des Art. 2 dar.<sup>24</sup> Der Hinweis in Art. 2 EGV auf die Politiken und Maßnahmen in Art. 3, 4 EGV bezieht sich hierbei auf solche, die mit Blick auf den Gemeinsamen Markt bzw. die Wirtschafts- und Währungsunion flankierenden Charakter haben, wie z.B. die Umweltpolitik (Art. 3 Abs. 1 e) EGV).<sup>25</sup>

Jener in Art. 3 EGV formulierte Katalog einzelner Tätigkeitsbereiche ermöglicht es der EG aber noch nicht, in diesen Bereichen auch tätig zu werden. Denn der EG fehlt die für Staaten typische Kompetenz-Kompetenz. Ihre Befugnis zum Handeln basiert auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EGV). Auf Art. 2 EGV allein darf daher – ebenso wie auf die anderen Vertragsbestimmungen, die Vertragsziele enthalten – keine Maßnahme gestützt werden, die in die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eingreift. Die EG-Organen bedürfen insoweit vielmehr jeweils einer besonderen Ermächtigungsgrundlage. In der Folge ist die notwendige Kompetenz in den jeweiligen Politiknormen des Vertrages, die den als „Tätigkeit“ gekennzeichneten Sachbereich aufgreifen, zu suchen. Diese Politiknormen konkretisieren nicht nur die jeweilige, in Art. 3 EGV genannte Tätigkeit, sondern sie sehen auch eine konkret ausgestaltete Kompetenznorm

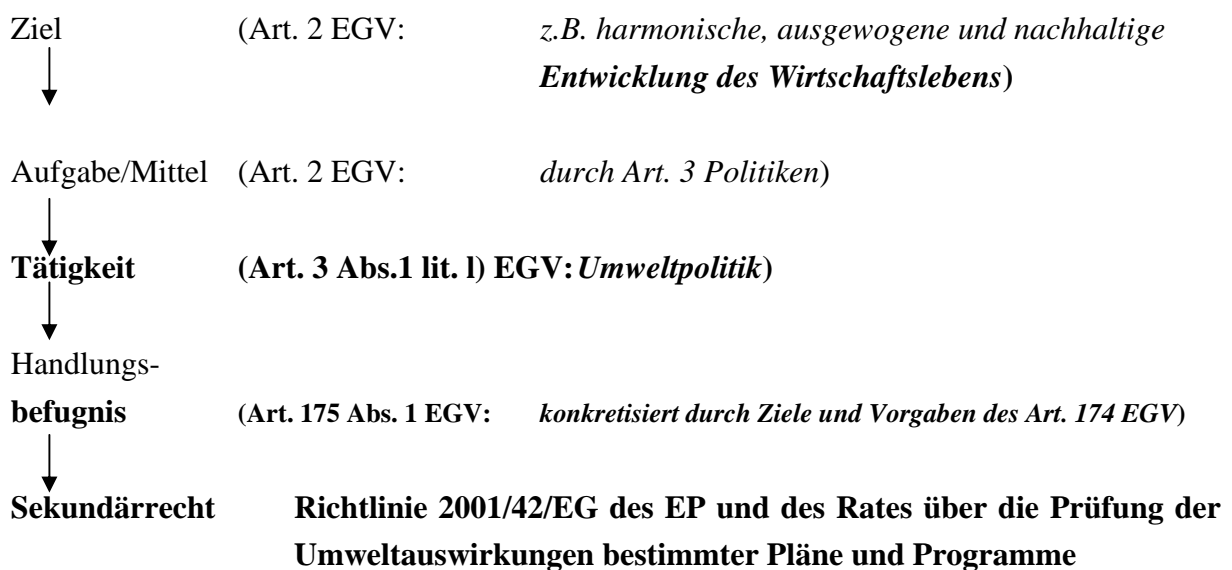
<sup>22</sup> Vgl. EuGH, Rs. 6/72, 21.2.1973, Slg. 1973, S. 215, Rn. 23 f. (Europemballage und Continental Can/Kommission); Rs. 15/81, 5.5.1982, Slg. 1982, S. 1409, Rn. 33 (Schul/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen); Rs. 299/86, 25.2.1988, Slg. 1988, S. 1213, Rn. 24 (DrexI) sowie *H.-P. Ipsen*, EG-Recht, 1972, S. 556.

<sup>23</sup> Vgl. EuGH, Rs. 8/73, 12.7.1973, Slg. 1973, S. 897, Rn. 3 (Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson).

<sup>24</sup> Vgl. EuGH, Rs. 32/65, 13.7.1966, Slg. 1966, S. 457 (483) (Italien/Kommission); Rs. 203/80, 11.11.1981, Slg. 1981, S. 2595, Rn. 8 (Casati); Rs. 249/81, 24.11.1982, Slg. 1982, S. 4005, Rn. 28 (Kommission/Irland); Rs. 126/86, 29.9.1987, Slg. 1987, S. 3697, Rn. 10 (Giménez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social und Tesorería General de la Seguridad Social); Rs. C-177/94, 1.2.1996, Slg. 1996, I-161, Rn. 10 (Perfili).

samt der in Frage kommenden Handlungsinstrumente – z.B. Verordnung, Richtlinie, Aktionsprogramme, Harmonisierungsverbot usw. – vor (vgl. z.B. Art. 175 oder Art. 152 Abs. 4 EGV). Die allgemeinen Vertragsziele sind also selbst keine Kompetenznormen, können diese aber konkretisierend ergänzen oder beschränken.<sup>26</sup> Dementsprechend sind in Art. 3 Abs. 1 EGV gewissermaßen nur die „Überschriften“ für einzelne vertragliche Politiken enthalten, in denen die auf den jeweiligen Sachbereich bezogene Tätigkeit der Gemeinschaft in ihren Einzelheiten geregelt ist.

So gesehen ist der EG-Vertrag durch eine „Zielhierarchie“ nach folgendem Muster gekennzeichnet<sup>27</sup>:



Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam ist die ursprünglich dominierende Orientierung der Vertragsziele auf die Wirtschaft relativiert worden. Es wurden – parallel zur Umbenennung der EWG in EG – andere Politikbereiche in die vertragsprägenden allgemeinen Grundsätze integriert.<sup>28</sup> Im Zuge des Vertrages von Amsterdam wurde zur Konkretisierung der angestrebten Entwicklung des Wirtschaftslebens der Aspekt der „Nachhaltigkeit“ neu eingeführt. Die umweltpolitische Zielsetzung der EG wird ferner dadurch unterstrichen, daß sie von einer bloßen Konditionierung des Wachstumsziels („umweltverträgliches Wachstum“) zu einer eigenständigen Zielkategorie („ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“) fortentwickelt wird. Die beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen der EG werden innerhalb des Zielkatalogs durch eine Verlagerung an den

<sup>25</sup> Fischer, Europarecht, 3. Aufl. 1997, S. 32 ff.

<sup>26</sup> Vgl. GA G. Reischl, Schlußantr. zu EuGH, Rs. 27/74, 22.10.1974, Slg. 1974, S. 1049 (1057) (Demag/Finanzamt Duisburg-Süd) sowie H.-P. Ipsen, EG-Recht, 1972, S. 559; Müller-Graff, in: Dauses (Fn. 19), A. I, Rn. 180 f.

<sup>27</sup> In Anlehnung an Fischer, Europarecht, 3. Aufl. 1997, S. 32 ff.

<sup>28</sup> So v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf (Fn. 18), Art. 2, Rn. 1 f., 61 ff.



Beginn, in unmittelbarem Anschluß an die auf die Entwicklung des Wirtschaftslebens bezogene Zielsetzung, in ihrer integrationspolitischen Bedeutung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage hervorgehoben. Überdies wurde das sozialpolitische Ziel einer Gleichstellung von Männern und Frauen zusätzlich in den Zielkatalog des Art. 2 aufgenommen. Das Ziel eines „hohen Grad(es) an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ wird durch das Ziel eines „hohen Grad(es) von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ ersetzt.<sup>29</sup>

### **3. Rechtliche Wirkungen der Vertragsziele im Lichte der Rechtsprechung des EuGH**

#### **a) Funktionen der Vertragsziele**

Zwar ist Art. 2 EUV wie alle Bestimmungen des EUV für die EU selbst und ihre Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, jedoch können der Norm, nicht zuletzt wegen der konfligierenden Zielinhalte und den damit notwendigerweise verbundenen politischen Ermessens- und Gestaltungsspielräumen der Organe, keine Handlungspflichten entnommen werden.<sup>30</sup> Insbesondere zählt Art. 2 EUV nicht zu den Normen des Unionsvertrages, die gem. Art. 46 der Rechtsprechung des EuGH unterfallen. Die rechtliche Bedeutung von Art. 2 EUV ist somit zuvorderst darin zu sehen, daß er verbindliche Auslegungsdirektiven für die speziellen, auf Zielverwirklichung gerichteten Vertragsbestimmungen und Durchführungsmaßnahmen enthält.<sup>31</sup>

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH steht Art. 2 EGV „an der Spitze der vertragsprägenden allgemeinen Grundsätze“.<sup>32</sup> In der Folge hat der EuGH diese Vorschrift in einer Vielzahl von Urteilen (zumeist in Verbindung mit Art. 3 EGV) rezipiert. Auf dieser Grundlage können folgende Funktionen der Vertragsziele des Art. 2 EGV unterschieden werden<sup>33</sup>:

Von ihren Ursprüngen her als internationale Organisation konzipiert, ist die EG trotz ihres supranationalen Charakters, wie gerade das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 Abs. 1 EGV unterstreicht, in ihrer Tätigkeit auf die Ziele beschränkt, die im Vertrag festgelegt worden sind. Jedoch haben die EG-Organe, wie der EuGH immer wieder betont hat, von ihrem Entscheidungsspielraum stets „nach Maßgabe der Gemeinschaftsziele Gebrauch zu machen“.<sup>34</sup>

Art. 2 EGV ist, wie erwähnt, die Grundnorm des Integrationsprogramms der EG.<sup>35</sup> So gesehen ist Art. 2 EGV aus Sicht des EuGH zunächst einmal ein standstill-Gebot hinsichtlich

<sup>29</sup> Vgl. *J. Ukrow*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 2, Rn. 11 f.

<sup>30</sup> *H.-J. Blanke*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 2, Rn. 3;

<sup>31</sup> *C. Stumpf*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 2, Rn. 26; *Blanke*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 30), Art. 2, Rn. 3.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. 167/73, 4.4.1974, Slg. 1974, S. 359, Rn. 17/23 (Kommission/Frankreich).

<sup>33</sup> In Anlehnung an *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 3 ff.

<sup>34</sup> EuGH, Rs. 1/69, 9.7.1969, Slg. 1969, S. 277, Rn. 4/5 (Italien/Kommission).

<sup>35</sup> So v. *Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Fn. 18), Art. 2, Rn. 1.

erreichter Fortschritte auf dem Gebiet der Verwirklichung der Vertragsziele. Dementsprechend hat der EuGH z.B. unterstrichen, daß „(j)ede Gefährdung des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf dem Gebiet der Einheit des Marktes ... unter Verletzung des in Artikel 2 des Vertrages genannten Ziels der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten Desintegrationsmechanismen auslösen (könnte)“.<sup>36</sup> Im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes folgt aus Art. 2 EGV desweiteren der interpretationsrelevante Auftrag, Verfestigungen von Verbrauchergewohnheiten dadurch zu beseitigen, daß im Rahmen des Möglichen allen Verbrauchern gleicher Zugang zu allen Gemeinschaftserzeugnissen gewährt wird.<sup>37</sup>

Überdies stellen die Ziele der Art. 2, 3 EGV eine **Interpretationshilfe** dar, die es ermöglicht, den Sinngehalt anderer Vorschriften des (primären oder sekundären) Gemeinschaftsrechts zu ermitteln, die der Umsetzung dieser Vertragsziele dienen.<sup>38</sup> Verfügen die Gemeinschaftsorgane über einen Entscheidungsspielraum, haben sie davon nach Maßgabe der Ziele des Art. 2 EGV Gebrauch zu machen.<sup>39</sup> Insoweit haben die Vertragsziele rechtsverbindlich steuernde Wirkung: Dementsprechend müssen die speziellen Bestimmungen des EG-Vertrages im Hinblick auf den „Gesamtzusammenhang des Vertrages“ im Lichte der „grundlegenden Bestimmung“ des Art. 2 ausgelegt und angewendet werden.<sup>40</sup> Auf diese Weise wird Art. 2 EGV zur zentralen Maßstabsnorm bei der für das EG-Recht typischen teleologischen Auslegung.<sup>41</sup>

Desweiteren rekurriert der EuGH auf die Vertragsziele, um den sachlichen Anwendungsbereich des EGV zu erschließen. Besonders deutlich wird dies im Kontext der Kompetenzergänzungsnorm des Art. 308 EGV, die Kompetenzlücken bei der Zieleverwirklichung füllen soll. In diesem Zusammenhang entfalten die Vertragsziele aber notwendigerweise nicht nur eine kompetenzausweitende Wirkung, sondern auch eine **kompetenzbegrenzende Wirkung**.<sup>42</sup> Ein Beispiel ist insoweit der Sport: Hier führt der EuGH aus, daß „(a)ngesichts der Ziele der Gemeinschaft ... sportliche Betätigungen nur

---

<sup>36</sup> EuGH, Verb. Rs. 80 und 81/77, 20.4.1978, Slg. 1978, S. 927, Rn. 35/36 (Commissionaires réunis/Receveur des douanes).

<sup>37</sup> Vgl. EuGH, Rs. 319/81, 15.3.1983, Slg. 1981, S. 601, Rn. 20 (Kommission/Italien).

<sup>38</sup> Vgl. EuGH, Rs. 31/74, 23.1.1975, Slg. 1975, S. 47, Rn. 14 (Galli); Rs. 85/76, 13.2.1979, Slg. 1979, S. 461, Rn. 125 (Hoffmann-La Roche/Kommission); Rs. 53/81, 23.3.1982, Slg. 1982, S. 1035, Rn. 15 (Levin/Staatssecretaris van Justitie); Rs. 15/81, 5.5.1982, Slg. 1982, S. 1409, Rn. 33 (Schul/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen); Rs. 299/86, 25.2.1988, Slg. 1988, S. 1213, Rn. 24 (Drex1); EuG, Rs. T-69/89, 10.7.1991, Slg. 1991, II-485, Rn. 68 (RTE/Kommission); EuG, Rs. T-76/89, 10.7.1991, Slg. 1991, II-575, Rn. 53 (ITP/Kommission) sowie *B. Börner*, Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften zur Bedeutung der allgemeinen Ziele der europäischen Verträge für den Wettbewerb, in: ders., Studien zum deutschen und europäischen Wirtschaftsrecht, Bd. 2, 1977, S. 39 (43 ff.); *H.-P. Ipsen*, EG-Recht, 1972, S. 561.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. 24/62, 4.7.1963, Slg. 1963, S. 140, S. 153 f. (Bundesrepublik Deutschland/Kommission); Rs. 1/69, 9.7.1969, Slg. 1969, S. 277, Rn. 4/5 (Italien/Kommission); *H.-P. Ipsen*, EG-Recht, 1972, S. 558; *Müller-Graff*, in: Dausen (Fn. 19), Abschnitt A. I, Rn. 178.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. 24/62, 4.7.1963, Slg. 1963, S. 140, S. 153 f. (Bundesrepublik Deutschland/Kommission); Verb. Rs. 6 und 7/73, 6.3.1974, Slg. 1974, S. 223, Rn. 32 (Commercial Solvents/Kommission).

<sup>41</sup> Vgl. *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 6; *P. Herzog*, in: Smit/Herzog, The Law of the European Community (Loseblatt), Vol. 1, Stand: 1997, § 2.03.

<sup>42</sup> Vgl. auch *v. Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Fn. 18), Art. 2, Rn. 11 f.

insoweit dem Gemeinschaftsrecht (unterfallen), als sie einen Teil des Wirtschaftslebens im Sinne von Artikel 2 des Vertrages ausmachen“.<sup>43</sup> Ähnlich argumentierte der EuGH für den Bereich der religiösen Betätigung als er ausführte, „daß angesichts der Ziele der Gemeinschaft die Teilnahme an einer auf Religion oder einer anderen Form der Weltanschauung beruhenden Vereinigung nur insoweit in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, als sie als Teil des Wirtschaftslebens im Sinne von Artikel 2 EWG-Vertrag angesehen werden kann“.<sup>44</sup> Ein weiteres Beispiel, in dem der EuGH unter Hinweis auf Art. 2 EGV den Umfang des Zugriffs des Gemeinschaftsrechts auf Lebenssachverhalte vorgenommen hat, betrifft Betäubungsmittel.<sup>45</sup> Wenn daher also die EG außerhalb des Rahmens der Vertragsziele handelt, so handelt sie *ultra vires*.<sup>46</sup>

Darüber hinaus setzten die Ziele einen **Rahmen, der bei der Auflösung von Zielkonflikten** bei der Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen ist. Insoweit hat der EuGH z.B. ausgeführt, daß „die Wettbewerbsbeschränkungen, die der Vertrag unter bestimmten Voraussetzungen deshalb zuläßt, weil die verschiedenen Vertragsziele miteinander in Einklang gebracht werden müssen, in den Erfordernissen der Artikel 2 und 3 eine Grenze (finden), bei deren Überschreiten die Gefahr besteht, daß eine Abschwächung des Wettbewerbs den Zielsetzungen des Gemeinsamen Markts zuwiderläuft“.<sup>47</sup>

Nicht zuletzt hat der EuGH aus der grundlegenden Bedeutung der Vertragsziele des Art. 2 EGV auch abgeleitet, daß Ausnahmen zu den Bestimmungen, die auf die Konkretisierung und Verwirklichung dieser Vertragsziele gerichtet sind (vgl. etwa im Rahmen der Grundfreiheiten die Regelung der Art. 28, 30 EGV), eng auszulegen sind.<sup>48</sup>

Schließlich macht der Begriff des „Förderns“ in Art. 2 EGV deutlich, daß der EG im Hinblick auf die Durchsetzung der Ziele nicht nur repressive Maßnahmen zu Gebote stehen, sondern sie sich auch "positive(r) ... Eingriffe zur Förderung" der Ziele des Artikels 2 bedienen kann.<sup>49</sup>

## **b) Die Lösung von Zielkonflikten**

Angesichts der Vielzahl von Vertragszielen, die Art. 2 EUV und Art. 2 bzw. 3 EGV, aber auch andere Bestimmungen des EG- und des EU-Vertrages formulieren, und angesichts ihrer zum Teil auch widersprüchlichen Inhalte können Zielkonflikte entstehen. Zur Lösung dieser Zielkonflikte müssen die Gemeinschaftsorgane dem EuGH zufolge „bei der Verfolgung der

---

<sup>43</sup> EuGH, Rs. 36/74, 12.12.1974, Slg. 1974, S. 1405, Rn. 4/10 (Walrave/Union Cycliste Internationale); Rs. 13/76, 14.7.1976, Slg. 1976, S. 1333, Rn. 12/13 (Donà/Mantero).

<sup>44</sup> EuGH, Rs. 196/87, 5.10.1988, Slg. 1988, S. 6159, Rn. 9 (Steymann/Staatssecretaris van Justitie).

<sup>45</sup> EuGH, Rs. 221/81, 26.10.1982, Slg. 1982, S. 3681, Rn. 13 (Wolf/Hauptzollamt Düsseldorf); Rs. 240/81, 26.10.1982, Slg. 1982, S. 3699, Rn. 13 (Einberger/Hauptzollamt Freiburg); vgl. hierzu *Herzog*, in: Smit/Herzog (Fn. 41), § 2.03.

<sup>46</sup> Vgl. *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 7; *Müller-Graff*, in: Dausen (Fn. 19), A. I, Rn. 178.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. 6/72, 21.2.1973, Slg. 1973, S. 215, Rn. 24 (Europemballage und Continental Can/Kommission).

<sup>48</sup> Vgl. EuGH, Rs. 167/73, 4.4.1974, Slg. 1974, S. 359, Rn. 17/23 (Kommission/Frankreich) sowie *Herzog*, in: Smit/Herzog (Fn. 41), § 2.03.

<sup>49</sup> EuGH, Rs. 14/68, 13.2.1969, Slg. 1969, S. 1, Rn. 5 (Wilhelm/Bundeskartellamt).

Ziele ständig jenen **Ausgleich** sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die ... Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlußfassung bilden, dies gebieten“.<sup>50</sup> Sofern es nicht möglich ist, bestimmte Ziele gleichzeitig zu verfolgen, muß in Kauf genommen werden, daß das eine oder andere Ziel zurücktritt. Insoweit darf freilich keines der Vertragsziele absolut gesetzt werden. Dem Gemeinschaftsorgan, das die Zielkonflikte lösen muß, kommt ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu.<sup>51</sup> Freilich ist dieses Ermessen nicht grenzenlos.<sup>52</sup> So wird z.B. im Zweifel denjenigen Vertragszielen Vorrang zu geben sein, die sowohl im EG- als auch im EU-Vertrag angelegt sind, um so die Kohärenz zwischen EG und EU zu wahren. Desweiteren kommt marktintegrativen Zielen im Hinblick auf die überragende Bedeutung, die der EuGH der Errichtung des Gemeinsamen Marktes beimißt, eine herausgehobene Stellung zu.<sup>53</sup> Freilich ist zu berücksichtigen, daß die Marktintegration nicht auf Kosten eines hinreichenden Gesundheits-, Umwelt- oder Verbraucherschutzes verfolgt werden darf. Dies machen über die Art. 2 und 3 EGV hinaus die diesbezüglichen Querschnitts- bzw. Integrationsklauseln deutlich. Unter diesen kommt der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 6 EGV aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung unter den Grundsätzen des Vertrages wiederum eine besondere Stellung zu, die trotz Gleichrangigkeit mit der Marktintegration unter bestimmten Voraussetzungen sogar einen relativen Vorrang des Umweltschutzes begründen kann, in der Regel jedoch zumindest eine umweltverträgliche Marktintegration gewährleistet.<sup>54</sup>

Wenn eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Auffassung ist, daß ein bestimmtes Ziel des Art. 2 EGV intensiver verfolgt werden sollte, als dies im Verbund sämtlicher Mitgliedstaaten möglich ist, eröffnet hierfür Art. 11 seit dem Vertrag von Amsterdam gemeinschaftsrechtlich die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit. Das damit mögliche „Europa verschiedener Geschwindigkeiten“ stellt ein verfahrensrechtliches Instrument der (kurzfristigen) Auflösung von Zielkonflikten dar,<sup>55</sup> birgt allerdings zugleich das Risiko einer zunehmend diffusen Zielkoordinierung im Gesamtverbund der EU.

---

<sup>50</sup> EuGH, Rs. 5/73, 24.10.1973, Slg. 1973, S. 1091, Rn. 24 (Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof); Rs. 29/77, 20.10.1977, Slg. 1977, S. 1835, Rn. 29/31 (Roquette); Rs. C-44/94, 17.10.1995, Slg. 1995, I-3115, Rn. 37 (Fishermen's Organisations u.a.); st. Rspr.

<sup>51</sup> EuGH, Rs. 139/79, 29.10.1980, Slg. 1980, S. 3393, Rn. 23 (Maizena/Rat); *H.-P. Ipsen*, EG-Recht, 1972, S. 559.

<sup>52</sup> Vgl. allgemein *A. Bleckmann*, Zum Ermessensmißbrauch im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: FS Hans Kutscher, 1981, S. 25 (30 ff.).

<sup>53</sup> Vgl. EuGH, Rs. 15/81, 5.5.1982, Slg. 1982, S. 1409, Rn. 33 (Schul/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen); *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 30; *J. Basedow*, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, in: FS Ulrich Everling, 1995, S. 49 (54, 58 f.); ausführlich und differenzierend dazu *v. Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Fn. 18), Art. 2, Rn. 58 ff.

<sup>54</sup> Dazu *C. Calliess*, Die Querschnittsklausel des Art. 6 ex-Art. 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, S. 559.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 31; *A. Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000,

### c) Justitiabilität der allgemeinen Vertragsziele

Bereits aus dem Sinngehalt des Begriffs der Aufgabe wird deutlich, daß die Gemeinschaftsorgane<sup>56</sup> und - wie sich aus Art. 4 Abs. 1 („die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2“) ergibt - die Mitgliedstaaten der Pflicht unterliegen, die Vertragsziele in die Tat umzusetzen und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnte.<sup>57</sup>

Hieraus folgt freilich noch nicht automatisch eine Justitiabilität der Vertragsziele. Dementsprechend hat der EuGH entschieden, daß die der Schaffung der Gemeinschaft zugrunde liegenden Vertragsziele aufgrund ihrer Allgemeinheit keine rechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten, insbesondere aber auch keine Rechte Einzelner begründen können.<sup>58</sup> Die Vertragsziele stellen insoweit kein unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht dar.<sup>59</sup> Eine gerichtliche Feststellung einer Vertragszielverfehlung ist wegen dieser „Justitiabilitätsschwäche“ nur im Falle eines schweren und evidenten Verstoßes gegen ein Vertragsziel des Art. 2 möglich.<sup>60</sup> Somit sind die Vertragsziele daher wie Staatszwecke pflichtenaktivierend, aber deutlicher noch als diese anspruchsrésistent.<sup>61</sup> Die Verfolgung der in Art. 3 EGV verfolgten Ziele gilt als unerläßlich für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft und ist daher verpflichtend für die EG-Organе.<sup>62</sup> Justitiabel sind die Ziele erst in ihrer Konkretisierung durch „präzise Bestimmungen des Vertrages wie diejenigen, in denen bestimmte Fristen festgesetzt sind“.<sup>63</sup>

### 4. Konkretisierung der allgemeinen Vertragsziele im Umfeld von Politiken und Kompetenzen am Beispiel der Umweltpolitik

Im Zuge der Verträge von Maastricht und Amsterdam wurde das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, eines hohen Maßes an Umweltschutz und der Verbesserung der Umweltqualität in Art. 2 EGV aufgenommen, wodurch zunächst einmal die Aufgabe des Art. 3 Abs. 1 lit. 1 EGV gestärkt wurde.<sup>64</sup> Nochmals bekräftigt und umgesetzt wird dieses Ziel unter anderem durch das Instrument der umweltrechtlichen

---

Art. 2, Rn. 25.

<sup>56</sup> Vgl. EuGH, Rs. 13/83, 22.5.1985, Slg. 1985, S. 1513, Rn. 49 ff. (Parlament/Rat).

<sup>57</sup> *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 29; vgl. ferner *Müller-Graff*, in: Dauses (Fn. 19), A. I, Rn. 177.

<sup>58</sup> EuGH, Rs. 126/86, 29.9.1987, Slg. 1987, S. 3697, Rn. 11 (Gímenez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social und Tesorería General de la Seguridad Social); Rs. C-339/89, 24.1.1991, Slg. 1991, I-107, Rn. 9 (Alsthom Atlantique).

<sup>59</sup> Vgl. *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 29.

<sup>60</sup> Vgl. *G. Ress*, Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 1990, S. 56 (110); *J. Ukrow*, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, S. 148.

<sup>61</sup> *Ukrow*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 29), Art. 2, Rn. 29.

<sup>62</sup> EuGH, Rs. 6/72, 21.2.1973, Slg. 1973, S. 215, Rn. 25 (Europemballage und Continental Can/Kommission); Verb. Rs. 41-44/70, 13.5.1971, Slg. 1971, S. 411, Rn. 68/72 (Fruit Company/Kommission).

<sup>63</sup> EuGH, Rs. 13/83, 22.5.1985, Slg. 1985, S. 1513, Rn. 49 (Parlament/Rat).

<sup>64</sup> Dazu ausführlich *W. Frenz/H. Unnerstall*, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht, 1999, insbes. S. 155 ff., 177.

Querschnittsklausel in Art. 6 EGV, derzufolge die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen.<sup>65</sup>

Konkretisiert werden diese Ziele wiederum durch die Zielebestimmung des Art. 174 Abs. 1 EGV. Hier wird zunächst der Schutz der menschlichen Gesundheit als Ziel der Umweltpolitik der Gemeinschaft genannt. Wirksamer Umweltschutz ist demnach zugleich auch immer ein Beitrag zum Gemeinschaftsziel des Gesundheitsschutzes (vgl. Art. 152 EGV), das so zum legitimen Bestandteil der Umweltpolitik wird. Indem in Art. 174 Abs. 1 EGV von der menschlichen Gesundheit und nicht etwa von der öffentlichen Gesundheit die Rede ist, ist die Umweltpolitik bereits dann gefordert, wenn Gefährdungen des einzelnen – und damit auch besonders empfindlicher (z.B. Kinder) – Menschen bestehen.<sup>66</sup> Hinzu kommt das Ziel der Erhaltung der Umwelt, das ein Verschlechterungsverbot, in dessen Konsequenz die Umwelt grundsätzlich nicht verbraucht oder zerstört werden darf, formuliert. Dieses Ziel wird ergänzt durch das Gebot einer „umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen“, das dem in Art. 2 und 6 EGV verankerten Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung korrespondiert. Sich hiermit teilweise überschneidend verlangt das Ziel des Schutzes der Umwelt, daß mittels geeigneter Maßnahmen der Lenkung und Kontrolle bestehende Umweltbelastungen und -verschmutzungen reduziert und zukünftige vermieden werden. Das Ziel der Qualitätsverbesserung der Umwelt schließlich weist darauf hin, daß sich die Umweltpolitik nicht auf konservierende Maßnahmen beschränken darf, sondern – auch im Interesse künftiger Generationen – eingetretene Schäden beseitigen und verlorengegangene Umweltqualität restaurieren muß (z.B. Reinigung von Flüssen, Renaturierung von Landschaften). Zur näheren Bestimmung dieser Ziele kann auf die EG-Umweltaktionsprogramme<sup>67</sup> – gegenwärtig gilt das Sechste ihrer Art – zurückgegriffen werden.

Bei diesen in Art. 174 Abs. 1 EGV genannten Zielen handelt es sich, trotz der Formulierung »beitragen« und trotz ihrer erheblichen Konkretisierungsbedürftigkeit, um rechtsverbindliche, gewissermaßen **staatszielähnliche** Aufgabenbeschreibungen der Gemeinschaft.<sup>68</sup> Sie geben nicht nur vor, was unter den Begriff des Umweltschutzes in der Gemeinschaft fällt, sondern sie bestimmen auch, **was** zum Erreichen des Umweltschutzes getan werden muß und

---

<sup>65</sup> Dazu C. Calliess (Fn. 54), S. 559.

<sup>66</sup> M. Schröder, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, 2. Aufl. 2002, § 9, S. 199, Rn. 19; S. Schmitz, Die Europäische Union als Umweltunion, 1996, S. 145 f.; W. Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1993, S. 20.

<sup>67</sup> 1. Aktionsprogramm, ABLEG 1973 Nr. C 112/5; 2. Aktionsprogramm, ABLEG 1977 Nr. C 139/6; 3. Aktionsprogramm, ABLEG 1983 Nr. C 46/4; 4. Aktionsprogramm ABLEG 1987 Nr. C 328/1; 5. Aktionsprogramm, ABLEG 1993 Nr. C 138/1 überprüft durch Beschluß EP und Rat Nr. 2179/98/EG vom 24.9.1998, ABLEG 1998, Nr. L 275/1; Vorschlag der Kommission für ein Sechstes Umweltaktionsprogramm, KOM (2001) 31 endg. v. 24.1.2001; dazu S. Caspari, Die Umweltpolitik der EG, 1995, S. 65.

<sup>68</sup> Kahl (Fn. 66), S. 19; Schmitz (Fn. 66), S. 148 ff.; A. Doyle/T. Carney, Precaution and Prevention: Giving Effect to Article 130r Without Direct Effect, EELR 1999, S. 44 ff. gehen darüber hinaus von einer von Einzelnen einklagbaren Verpflichtung aus.

enthalten insofern ein **Optimierungsgebot**.<sup>69</sup> Infolge ihrer normativen Abstraktheit muß den Organen bei der Verwirklichung allerdings ein breiter Gestaltungsspielraum hinsichtlich ihrer Gewichtung und Akzentuierung zugestanden werden.<sup>70</sup>

Bei der Umsetzung der vorgenannten Ziele durch konkrete (gesetzgeberische oder administrative) Maßnahmen spielen die in Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV genannten, verbindlichen **Strukturprinzipien** des europäischen Umweltrechts wiederum eine maßgebliche Rolle. Zu ihnen zählen das Vorsorgeprinzip, das ein Handeln auch bei Ungewißheit über eine Gefahrenlage (also bei Risiken) legitimiert und fordert, das Ursprungsprinzip, das die Bekämpfung von Umweltverschmutzung primär an deren Quelle gebietet sowie das Verursacherprinzip, das die Inanspruchnahme und Belastung des jeweiligen Umweltverschmutzers legitimiert. Diese Strukturprinzipien haben nicht nur die Ausgestaltung des konkreten Rechtsakts, sondern auch seine Auslegung mitzubestimmen. Ihrer Bezeichnung als Prinzipien entsprechend, sind die Vorgaben des Art. 174 Abs. 2 EGV als **rechtsverbindliche, tragende und gestaltende Prinzipien** europäischer Umweltpolitik und europäischen Umweltrechts anzusehen. Aufgrund ihrer Abstraktheit bedürfen sie zwar immer einer **problembezogenen Optimierung**. Mag ihr konkreter Inhalt daher im Einzelfall auch nicht einklagbar sein, so entfalten die in ihnen enthaltenen umweltrechtlichen Vorgaben jedoch insofern eine – auch im gerichtlichen Verfahren zu berücksichtigende – bindende Wirkung, als sie im Rahmen von konkreten Auslegungsproblemen gemeinschaftliches Primär- und Sekundärrecht beeinflussen können.<sup>71</sup> Im Primärrecht der EG wird dies besonders deutlich, wenn es z.B. darum geht, ein Handeln der EG zu ermöglichen<sup>72</sup>: So hat der EuGH im BSE-Fall<sup>73</sup> sowie im Pfizer-Fall<sup>74</sup> das Vorsorgeprinzip des Art. 174 Abs. 2 EGV aktiviert, um den EG-Organen ein Handeln unter Unsicherheit (Risikovorsorge) zu ermöglichen. Im Pfandflaschen-Fall<sup>75</sup> und zuletzt im Fall Preussen-Elektra<sup>76</sup> hat er die Ziele des Umweltschutzes allgemein, im Wallonien-Fall<sup>77</sup> das Ursprungsprinzip konkret genutzt, um einen mitgliedstaatlichen Eingriff in die Grundfreiheit des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen. Und im Fall Standley<sup>78</sup> diente das Verursacherprinzip dem EuGH dazu, die Verhältnismäßigkeit eines Eigentumseingriffs zu beurteilen.

---

<sup>69</sup> Schmitz (Fn. 66), S. 153; ähnlich L. Krämer, Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, S. 285-288 f.); G. Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR 2003, Sonderheft, S. 137 ff.

<sup>70</sup> E. Grabitz/M. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union (Loseblatt), Stand: September 1992, Art. 130r, Rn. 12; Schröder, in: Rengeling (Fn. 66), Rn. 46.

<sup>71</sup> Instruktiv insofern Schröder, Die steuernde und marktbegrenzende Wirkung umweltschutzrelevanter Prinzipien des EG-Vertrages am Beispiel des Abfallexportes, NVwZ 1996, S. 833.

<sup>72</sup> Dazu Winter (Fn. 69), S. 137 ff.

<sup>73</sup> EuGH, Rs. C-180/96, 5.5.1998, Slg. 1998, I-2265, Rn. 100 (Vereinigtes Königreich/Kommission).

<sup>74</sup> EuGH, Rs. T-13/99, 11.9.2002, Rn. 114 f. (Pfizer).

<sup>75</sup> EuGH, Rs. 302/86, 20.9.1988, Slg. 1988, S. 4607, Rn. 8 f. (Pfandflaschen).

<sup>76</sup> EuGH, Rs. C-379/98, 13.3.2001, Slg. 2001, I-2099, Rn. 74 (Preussen-Elektra).

<sup>77</sup> EuGH, Rs. C-2/90, 9.7.1992, Slg. 1992, I-4431, Rn. 34 (Wallonien).

<sup>78</sup> EuGH, Rs. C-293/97, 29.4.1999, Slg. 1999, I-2603, Rn. 51 (Standley).

Darüber hinaus bewirken die Prinzipien aber auch eine **Bindungswirkung für den Gemeinschaftsgesetzgeber**. Neben einer Legitimationswirkung für in ihrem Geiste erlassene umweltpolitische Maßnahmen entfalten sie einen Rechtfertigungsdruck, wenn in einer Maßnahme von ihrem Inhalt – ihrem Prinzipiencharakter entsprechend – ausnahmsweise abgewichen wird.<sup>79</sup> Freilich steht dem Gemeinschaftsgesetzgeber aufgrund ihrer Abstraktheit hinsichtlich des Ob und Wie der Verwirklichung eine konkretisierende und abwägende, mithin politische Gestaltungsbefugnis zu, die eine nur begrenzte gerichtliche Kontrolle zuläßt. Dies gilt um so mehr als im Gesetzgebungsverfahren auch kollidierenden Prinzipien und Belangen Rechnung zu tragen ist.<sup>80</sup> Jener gesetzgeberische Gestaltungsspielraum kann sich jedoch reduzieren, wenn andere vertragliche Vorgaben die Ziele prozedural oder materiell präzisieren (z.B. über die Querschnittsklausel) oder sich die Organe, etwa in den Aktionsprogrammen, auf bestimmte Maßnahmen festgelegt haben. Zutreffend wird in der Literatur daher ausgeführt, daß sich aus Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV z.B. Regelungselemente und Regelungsstrategien für die Ausgestaltung und Interpretation des gemeinschaftlichen und nationalen Abfallrechts sowie Rechtfertigungsgründe, die geeignet sind, marktwirtschaftliche Beschränkungen zu legitimieren, ergeben. Aus der rechtsverbindlichen »Prinzipientrias« resultiert eine **Argumentationslastregel** dahingehend, daß Sekundärrecht inhaltlich den Gehalt der Prinzipien wiedergeben muß und ein Abweichen von ihrem Inhalt legitimierungs- und begründungsbedürftig (s. Art. 253 EGV) ist. Konfliktieren die Rechtsprinzipien des Abs. 2 Satz 2 mit Grundfreiheiten und Grundrechten, so unterliegt ihr Inhalt einem Optimierungsgebot, dem innerhalb der Interpretation der Schranken, insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, Rechnung zu tragen ist.<sup>81</sup>

Freilich gelten die Vorgaben der genannten Ziele und Strukturprinzipien nicht ohne jede Grenzen. Solche **Grenzen ergeben sich aus den Berücksichtigungspflichten des Art. 174 Abs. 3 EGV**. Hiernach sind z.B. bei jeder Vorsorgemaßnahme die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind „die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens“ zu berücksichtigen. Allerdings wird den Berücksichtigungsgeboten des Abs. 3 von der überwiegenden Meinung in der Literatur eine eher geringe rechtliche Bedeutung zugesprochen. Es handle sich bei ihnen **nicht um Rechtsprinzipien**, sie enthielten keine rechtlichen Bedingungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft und sie seien eng auszulegen.<sup>82</sup> Nach anderer, auch **vom EuGH vertretener Auffassung**, wird ihnen eine

---

<sup>79</sup> Schmitz (Fn. 66), S. 167 ff.; Schröder, in: Rengeling (Fn. 66), Rn. 45 ff.; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Fn. 70), Art. 130r, Rn. 32 ff.

<sup>80</sup> Schröder, in: Rengeling (Fn. 66), Rn. 46; L. Krämer, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1999, Art. 130r, Rn. 16 f.; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Fn. 70), Art. 130r, Rn. 32; Schmitz (Fn. 66), S. 167 ff.

<sup>81</sup> Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Fn. 70), Art. 130r, Rn. 32; ausführlich mit Blick auf das gemeinschaftliche Abfallverbringungsrecht Schröder (Fn. 71), S. 833 ff.

<sup>82</sup> Krämer, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Fn. 80), Art. 130r, Rn. 33; Grabitz/Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Fn. 70), Art. 130r, Rn. 65; J.H. Jans, European Environmental Law, Den Haag 1995, S. 32; differenzierend S. Breier/H. Vygen, in: Lenz, EGV, 2. Aufl. 2000, Art. 174, Rn. 17; Kahl (Fn. 66), S. 173.



problem- und einzelfallbezogene Abwägungspflicht entnommen, in deren Folge sie bei der Gestaltung der Umweltpolitik in Rechnung gestellt werden müssen. Mit welchem Ergebnis dies in concreto geschehe, ließe sich aus ihnen allerdings nicht ableiten. Nur "offensichtliche Beurteilungsfehler" seien relevant.<sup>83</sup> Angesichts des Wortlauts des Abs. 3 kann – ebenso wie bei Abs. 1 – kein Zweifel daran bestehen, daß es sich um rechtlich verbindliche **Abwägungspflichten** handelt. Andererseits stellen diese in der Tat **keine zu optimierenden Rechtsprinzipien** oder gar eine Bedingung für ein gemeinschaftliches Tätigwerden dar.

#### **IV. Zur Verortung der vorstehend gewonnenen Erkenntnisse**

##### **1. Die Vertragsziele als kollektive Ziele im Sinne von Dworkin**

Legt man die Terminologie von Dworkin zugrunde, so sind die vorstehend dargestellten Ziele von EU und EG als „policies“ einzuordnen. Denn sie beschreiben – ganz im Sinne der Definition von „policies“ – kollektive soziale Ziele. Sie beinhalten europäische Gemeinwohlbelange, die der EG-Gesetzgeber zu verwirklichen hat. Dabei übernehmen die Ziele eine direktive Funktion, indem sie den Gemeinschaftsorganen bei Ausübung einer Kompetenz Vorgaben für die Ausgestaltung einer Maßnahme (Norm) machen oder diese sogar zum Handeln (zur Rechtssetzung) verpflichten. Insoweit sind die Ziele, wie Dworkin es beschreibt, als Argumente in erster Linie dem Gesetzgeber vorbehalten. Dies gilt insbesondere für den relativ allgemein formulierten Zielekatalog der Art. 2, 3 EGV, der miteinander konfligierende Ziele in sich vereint. Jedoch wurde schon mit Blick auf die Wirkungen, die diese Gemeinschaftsziele nach der Rechtsprechung des EuGH entfalten können, deutlich, daß sie zwar in aller Regel nicht aus sich selbst heraus wirken und rechtliche Bedeutung entfalten, dies im Zusammenhang mit konkreten Kompetenznormen bzw. individuellen Rechten aus den Grundfreiheiten jedoch durchaus können, indem sie die Handlungs- oder Eingriffskompetenz der handelnden Gemeinschaftsorgane (insbesondere des Gesetzgebers) untermauern oder verstärken. Diese Ermöglichungsfunktion von Gemeinschaftszielen korrespondiert der Einsicht von Dworkin, daß Policies (kollektive Ziele) im Rahmen der Anwendung statuerter Normen als deren Zwecke (Purposes)<sup>84</sup> berücksichtigt werden dürfen. Dies gilt insbesondere für die konkretisierten Einzelziele einer jeder Gemeinschaftspolitik, wie sie am Beispiel von Art. 174 EGV aufgezeigt wurden. Gleichzeitig machen die vorstehenden Ausführungen aber deutlich, daß sowohl in der Rechtsprechung des EuGH, als auch im Schrifttum zum Teil deutliche Ansätze zu erkennen sind, den Zielen eine über Dworkins Definition hinausgehende Wirkung beizumessen. Sie entfalten über den Gesetzgeber hinaus eine interpretationsleitende Rolle für alle Organe der EG, sie enthalten

---

<sup>83</sup> EuGH, Rs. 284/95, 14.7.1998, Slg. 1998, I-4301, Rn. 37 (Safety HiTech Srl); Schröder, in: Rengeling (Fn. 66), Rn. 55.

<sup>84</sup> Dworkin (Fn. 5), S. 107 ff.

Optimierungsgebote und sie sind im Falle der Zielkollision miteinander in Ausgleich zu bringen. Um diese Wirkung von Zielen im Gemeinschaftsrecht besser zu erfassen, bietet es sich an, eine Verbindung zur staats- und verfassungsrechtlichen Diskussion um das Gemeinwohl, das als Topos ja auch im Begriff der kollektiven Ziele anklingt, herzustellen. Freilich bedarf jene Verbindung zur staats- und verfassungsrechtlichen Diskussion der Rechtfertigung. Erst wenn geklärt ist, was das Gemeinwohl ist und welche Rolle es in der EU spielt, können legitimerweise Verbindungen hergestellt werden, die Rückschlüsse auf die Wirkung von Zielen im Gemeinschaftsrecht erlauben.

## 2. Kollektive Ziele und Gemeinwohl in der EU

Zunächst ist also eine Annäherung an den schillernden Begriff des Gemeinwohls erforderlich. Der Begriff des Gemeinwohls - überwiegend auch mit dem des "öffentlichen Interesses" gleichgesetzt<sup>85</sup> - definiert ein allgemeines Ziel, das hinter den verfassungsrechtlichen Staatszielen steht und sie zusammenfaßt.<sup>86</sup> Unter Gemeinwohl kann die Sache des ganzen Gemeinwesens im Unterschied zu den Sonder- und Eigenbelangen seiner Glieder, sowohl der Individuen als auch der Gruppen, verstanden werden. Dieser Begriffsbestimmung ist die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Interessen immanent. Insofern läßt sich das Gemeinwohl als Gesamtheit der öffentlichen Interessen verstehen. Dabei geht letzteres nicht aus einer reinen Häufung privater Interessen hervor.<sup>87</sup> Vielmehr hat das Gemeinwohl eine eigene, spezifische Qualität, indem es das allgemeine Interesse, welches alle Bürger über ihre divergierenden Interessen hinweg verbindet, verkörpert.<sup>88</sup> Das Gemeinwohl basiert nicht unmittelbar auf einer konkreten positivrechtlichen Norm; seine Geltung liegt insofern zunächst einmal jeder Positivierung voraus.<sup>89</sup> Es schafft als an sich offener und unbestimmter Begriff einen Argumentationsrahmen<sup>90</sup> für staatliches Handeln, der, zumindest idealiter, gleichzeitig zur Begründung zwingt<sup>91</sup>. Auf diese Weise stellt das Gemeinwohl eine Grund- bzw. Kollisionsregel bei Interessenkonflikten dar, die zur Erweiterung und/oder zur Einschränkung von privaten Interessen und individuellen Rechten führen kann. Insofern kann das Gemeinwohl auch aufgaben- und kompetenzbegründend, mithin als (staatstheoretischer, nicht per se verfassungsrechtlicher) Rechtstitel für staatliches Handeln wirken. So gesehen ist das Gemeinwohl, wie Häberle treffend schreibt, im Rahmen der Verfassung "weniger

---

<sup>85</sup> Z.B. bei P. Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem 1970, S. 37 f.; J. Isensee, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: ders./Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1987, § 57, Rn. 2, 4; ausführlich hierzu R. Uerpmann, Das öffentliche Interesse, 1999, S. 23 ff.; kritisch Sondervotum Böhmmer, BVerfGE 56, S. 266 (273 f.).

<sup>86</sup> Isensee, in: ders./Kirchhoff (Fn. 85), § 57, Rn. 2.

<sup>87</sup> Dazu ausführlich W. Leisner, Privatinteressen als öffentliches Interesse, DÖV 1970, S. 217 ff.; differenzierend Uerpmann (Fn. 85), S. 47 ff., 132 ff.

<sup>88</sup> Isensee, in: ders./Kirchhoff (Fn. 85), § 57, Rn. 18.

<sup>89</sup> Isensee, in: ders./Kirchhoff (Fn. 85), § 57, Rn. 37; Häberle (Fn. 85), S. 341.

<sup>90</sup> Häberle (Fn. 85), S. 324; H. v. Arnim, Staatslehre der BRD, 1984, S. 124; Isensee, in: ders./Kirchhoff (Fn. 85), § 57, Rn. 20 und 32 ff.

<sup>91</sup> Leisner (Fn. 87), S. 217 (223).

vorgegeben als je konkret *aufgegeben*; es ist weithin das Ergebnis von komplexen Prozessen (des "trial and error") im vielgliedrigen Zusammenspiel staatlicher Funktionen und öffentlicher Vorgänge, so sehr es gewisse inhaltliche Direktiven des GG gibt und geben muß".<sup>92</sup> Damit wird das Gemeinwohl in erheblichem Maße zu einem Kompetenz- und Verfahrensproblem des (europäischen) Verfassungsrechts.<sup>93</sup>

Der Begriff des Gemeinwohls konkretisiert sich inhaltlich erst in Relation zu dem (staatlichen) Verband, in dem er zur Anwendung gelangt. Entscheidende Vorgaben fließen insofern aus dessen Verfassung<sup>94</sup>. Dies sind – wie noch zu zeigen sein wird – im Falle der EU die sie begründenden Verträge, insbesondere EGV und EUV. Die Verfassung ist der Ort, an dem sich eine Gesellschaft - im Falle der EU vermittelt über die Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente - über ihre Organisation und ihre Grundwerte verständigt. Über die Verfassung gewinnt das abstrakte Gemeinwohl somit konkrete Gestalt. Mit anderen Worten werden über die Verfassung in Konkretisierung des Gemeinwohls kollektive Ziele formuliert. Die solchermaßen definierten kollektiven Ziele werden zu inhaltlichen Direktiven des Gemeinwohls, die zuvorderst den Gesetzgeber, aber auch Exekutive und Judikative binden. Als solche inhaltliche Direktiven wirken im besonderen die in der Verfassung niedergelegten Staats- bzw. Unionsziele, aber auch andere, diesen Zielen korrespondierende grundlegende Wertentscheidungen.<sup>95</sup> Dem Gemeinschaftsziel Rechtsstaatlichkeit korrespondieren insoweit z.B. die Wertentscheidung für einen Privatheitsschutz durch Grundrechte (vgl. für die EU Art. 6 II EUV<sup>96</sup> i.V.m. der Charta der Grundrechte der EU<sup>97</sup>), für eine Gewaltenteilung (vgl. für die EU Art. 7 EGV i.V.m. der Rechtsprechung des EuGH zum institutionellen Gleichgewicht<sup>98</sup>) und für einen Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte (vgl. für die EU Art. 220 ff. EGV<sup>99</sup>).

### **3. Zur (begrenzten) Übertragbarkeit staats- und verfassungsrechtlicher Kategorien auf die EU**

Nachdem solchermaßen der Begriff des Gemeinwohls konkretisiert ist, ist nunmehr die Frage zu beantworten, wie es innerhalb der EU verwirklicht wird. Hierfür ist der Charakter der EU als sog. europäischer Staaten- und Verfassungsverbund zu erläutern.

---

<sup>92</sup> Häberle (Fn. 85), S. 341 f.

<sup>93</sup> Uerpman (Fn. 85), S. 147 ff.; vgl. ferner P. Koller, Das Konzept des Gemeinwohls. Versuch einer Begriffsexplikation, in: Brugger/Kirste/Anderheiden, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002, S. 41 ff.

<sup>94</sup> Häberle (Fn. 85), S. 340 ff.; Isensee, in: ders./Kirchhoff (Fn. 85), § 57, Rn. 6; ausführlich und instruktiv dazu S. Kirste, Die Realisierung von Gemeinwohl durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, in: Brugger/Kirste/Anderheiden, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002, S. 327 ff.

<sup>95</sup> Dazu A. v. Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: ders., Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 149 (163 ff.).

<sup>96</sup> Dazu T. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 6 EUV, Rn. 16 ff.

<sup>97</sup> C. Calliess, Die Charta der Grundrechte der EU – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, S. 261.

<sup>98</sup> C. Calliess, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 7, Rn. 8 ff.

## a) Die EU als Verbundsystem: Zum Staaten- und Verfassungsverbund

Die EU ist – ebenso wie die unter ihrem Dach befindliche EG – kein (Bundes-) Staat<sup>100</sup> im herkömmlichen, völkerrechtlichen Sinne.<sup>101</sup> Ihr fehlt insbesondere ein eigenes Staatsvolk sowie – wie bereits erwähnt, aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (s. Art. 5 I EGV) – die dem Staat eigene Kompetenz-Kompetenz in Form einer Allgemeinzuständigkeit in den staatlichen Politikbereichen. Aufgrund der ihr begrenzt übertragenen originären öffentlichen Gemeinschaftsgewalt ist die EG aber auch mehr als eine klassische internationale Organisation; sie wurde daher bereits früh als supranationale Organisation bezeichnet<sup>102</sup>. Mit der in den Gründungsverträgen angelegten Dynamik zur Erreichung der Vertragsziele hat die EG die Integration zu ihrem Verfassungsprinzip erhoben. In diesem Sinne ist die EG in einem ständigen Entwicklungsprozeß der Vergemeinschaftung begriffen, der in Qualitätsveränderungen in Richtung auf eine neue, bisher unbekannte Organisationsform, die sich freilich an das Modell eines Europäischen Bundesstaates anlehnt, zum Ausdruck kommt. Deren Konsequenz kann man durchaus als „supranationalen Föderalismus“ beschreiben<sup>103</sup>: Durch den 1992 geschlossenen Vertrag von Maastricht wurde in Art. 17 Abs. 1 EGV eine Unionsbürgerschaft eingeführt, die trotz aller Defizite einen nicht unbedeutenden Schritt zur Verdichtung des Integrationsprozesses bedeutet, gerade wenn man die Bedeutung, die dem Staatsvolk für die Konstituierung eines Staates im Völkerrecht zukommt, bedenkt. Die Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion, die zunehmende (wenngleich auch zögerliche) Vergemeinschaft der äußeren und inneren Sicherheit im Wege der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen sowie die Regelungen über Visa, Asyl und Einwanderung (Art. 61 EGV spricht explizit vom Aufbau eines Raums der Freiheit,

---

<sup>99</sup> J. Schwarze, in: ders., EU-Kommentar, 2000, Art. 220, Rn. 8 ff.

<sup>100</sup> Hierzu I. Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie, Die Verwaltung 26 (1993), S. 449 ff.; H.-J. Blanke, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat, DÖV 1993, S. 412 ff.; R. Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar (Loseblatt), Stand: Oktober 1996, Art. 23, Rn. 26 ff. (32 f.); P.M. Huber, Maastricht – Ein Staatsstreich?, 1993, S. 49 f.; F. Ossenbühl, Maastricht und das GG – eine verfassungsrechtliche Wende?, DVBl. 1993, S. 629 (631 f.); D. Murswiek, Maastricht und der pouvoir constituant, Der Staat 32 (1993), S. 161 ff.; K.A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der EU, in: Blomeyer/ders., Die EU als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 75 ff.; vgl. dazu jetzt auch den Überblick über den Diskussionsstand bei T. Schmitz, Integration in der Supranationalen Union, 2001, S. 169 ff. und 361 ff.

<sup>101</sup> Ganz h.M., vgl. dazu auch die Prüfung der völkerrechtlichen Staatsmerkmale bei Blanke (Fn. 100), S. 414 ff.; Müller-Graff, in: Dausen (Fn. 19), A. I., Rn. 59 ff.; C. Dorau, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union – Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza, 2001, S. 29 ff.; Schmitz (Fn. 100), S. 198 ff.; sowie zur Abgrenzung M. Pechstein/C. Koenig, Die EU, 1998, S. 28 ff.; a.A. explizit Ossenbühl (Fn. 100), K.A. Schachtschneider (Fn. 100).

<sup>102</sup> Hierzu H.-P. Ipsen, EG-Recht, 1972, S. 67 ff.; I. Pernice, Deutschland in der EU, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 1995, § 191, Rn. 65; Müller-Graff, in: Dausen (Fn. 19), A. I., Rn. 68 ff.; Schmitz (Fn. 100), S. 113 ff. spricht von einer Supranationalen Union; A. v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 61 ff. skizziert das Konzept eines supranationalen Föderalismus.

<sup>103</sup> So v. Bogdandy (Fn. 102), S. 9 ff., insbesondere 61 ff.; Schmitz (Fn. 100), S. 169 ff., insbesondere 215 ff. spricht von einer „staatsähnlichen Organisationsform“, die zwischen der supranationalen Organisation, dem Staatenbund und dem Bundesstaat angesiedelt sei; differenzierend M. Zuleeg, Die föderativen Grundsätze der EU, NJW 2000, S. 2846 ff.

der Sicherheit und des Rechts) unterstreichen diese Entwicklung ebenso wie die den Binnenmarkt flankierenden und regulierenden Vorschriften der Umwelt- und Sozialpolitik, des Gesundheits- und Verbraucherschutzes.<sup>104</sup> Mit der so skizzierten Vergemeinschaftung ist zwangsläufig eine Europäisierung des Gemeinwohls, seine partielle Hochzoning von der nationalen auf die europäische Ebene verbunden. Diese Erkenntnis spiegelt sich – wie ich anderer Stelle dargelegt habe<sup>105</sup> – auch hinreichend deutlich im Wortlaut der Verträge und damit im „Verfassungsrecht“ der EU wider.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß EU und EG sich mit der ihnen immanenten Integrationsdynamik nur unvollkommen in die klassischen staats- und völkerrechtlichen Kategorien einordnen lassen<sup>106</sup>, ist zwar umstritten, ob man die Gemeinschaftsverträge als Verfassung und damit das in ihnen enthaltene sog. Primärrecht als Verfassungsrecht bezeichnen kann.<sup>107</sup> Denn nach dem überkommenen staatsrechtlichen Verständnis ist der Begriff der Verfassung mit demjenigen des Staates und des Volkes auf das Engste verbunden. Gleich ob man von der Verfassung im formellen Sinne, dem feierlichen Gründungsakt, oder im materiellen Sinne, der Gesamtheit der Normen verfassungsrechtlicher Natur spricht, der traditionelle Begriff der Verfassung nimmt jeweils auf die Idee des Staates Bezug.<sup>108</sup> In jüngster Zeit hat das Thema einer Verfassung für die EU allerdings durch die Reden verschiedener Politiker, aber auch durch die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der EU sowie den derzeit tagenden Verfassungskonvent neue Aktualität gewonnen.<sup>109</sup>

Wenn der EuGH die Verträge bereits jetzt als »Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft« bezeichnet<sup>110</sup>, will er damit einen Aspekt hervorheben, der seine

---

<sup>104</sup> In diesem Sinne auch v. *Bogdandy* (Fn. 102), S. 22 ff.; *Schmitz* (Fn. 100), S. 313 ff. unter dem Stichwort „Homogenität“.

<sup>105</sup> Dazu *C. Calliess*, Gemeinwohl in der EU, in: *Brugger/Kirste/Anderheiden*, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 2002, S. 173 ff.

<sup>106</sup> Dazu *T. Stein*, EU: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, *VVDStRL* 53 (1994), S. 26 (29 ff.); ausführlich *Schmitz* (Fn. 100), S. 65 ff. und 113 ff.; *Dorau* (Fn. 101), S. 20 ff. jeweils m.w.N.

<sup>107</sup> *D. Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, *JZ* 1995, S. 581 (586); *C. Koenig*, Anmerkungen zur Grundordnung der EU und ihrem fehlenden »Verfassungsbedarf«, *NVwZ* 1996, S. 549 (551); grundlegend *ders.*, Ist die EU verfassungsfähig?, *DÖV* 1998, S. 268 ff.

<sup>108</sup> *J.-D. Mouton/T. Stein*, Einleitung, in: dies., Eine neue Verfassung für die EU?, 1997, S. 23 (25); *Grimm* (Fn. 107), S. 584 f.; *M. Hilf*, Eine Verfassung für die EU: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses des EP, *integration* 1994, S. 68 (70); *M. Heintzen*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der EU, *EuR* 1997, S. 1 f.; ausführlich – und im Ergebnis kritisch – hierzu *Dorau* (Fn. 101), S. 45 ff., 60 ff.; kritisch ferner *J. Schwarze*, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung, *EuR Beiheft* 1 2000, S. 7 (16 ff.); *R. Steinberg*, Grundgesetz und Europäische Verfassung, *ZRP* 1999, S. 365 f.; *C. Walter*, Die Folgen der Globalisierung für die Europäische Verfassungsdiskussion, *DVBl.* 2000, S. 1 (5 ff.); sehr kritisch zur traditionellen Anknüpfung an den Staat *P. Zumbansen*, Die vergangene Zukunft des Völkerrechts, *KJ* 2001, S. 46 (61 ff.); differenzierend, den Begriff der Verfassung für die „Supranationale Union“ öffend *Schmitz* (Fn. 100), S. 393 ff.

<sup>109</sup> Die Rede von Außenminister *J. Fischer* ist unter dem Titel „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ abgedruckt in: *integration* Heft 3/2000, S. 149 ff.; dazu der Beitrag von *P.-C. Müller-Graff*, Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?, *integration* Heft 3/2000, S. 157 ff.; *H. Schneider*, Alternativen zur Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?, *integration* Heft 3/2000, S. 171 ff.; *B. Kohler-Koch*, Ziele und Zukunft der EU: Eine Frage der Perspektive, *integration* Heft 3/2000, S. 185 ff.; ein Überblick über die genannten Reden findet sich in: *FAZ* v. 16.5.2001 sowie bei *Dorau* (Fn. 101), S. 200 ff. m.w.N.

<sup>110</sup> EuGH, Rs. 294/83, 23.4.1986, *Slg.* 1986, S. 1339, Rn. 23 (Les Verts).

ständige Rechtsprechung prägt: Es geht hier um die verfestigte Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung, um den gemeinschaftlichen Besitzstand im Sinne des Art. 2 Abs. 1, 5. Spstr. EGV, beides Aspekte, die als sinnfälliger Ausdruck eines europäischen Gemeinwohls, das sich von demjenigen der Mitgliedstaaten emanzipiert hat, verstanden werden können. Insofern sind zuvorderst der Vorrang und die damit verbundene Sperrwirkung des EG-Rechts, aber auch der Umfang der von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übertragenen Hoheitsbefugnisse, die Dichte und Intensität der Regelungen zu den Gemeinschaftskompetenzen, ihre Justitiabilität und Durchsetzung durch den EuGH zu nennen. Im Zusammenhang damit ist auf die unmittelbare Anwendbarkeit von Bestimmungen des Primärrechts zugunsten von Bürgern sowie den gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz (sogar mit Bindungswirkungen für die Mitgliedstaaten<sup>111</sup>), beide durch eine umfassende gerichtliche Kontrolle des EuGH garantiert, hinzuweisen. Gerade die unter anderem hierin zum Ausdruck kommende Ausgestaltung der EU als Rechtsgemeinschaft, der hohe Grad an »Normativität«, der ihr – von den Mitgliedstaaten autonomes – Rechtssystem kennzeichnet, sprechen dafür, Bedenken gegenüber einer Verwendung des Begriffs der Verfassung aus dem noch-nicht-staatlichen Entwicklungsstand der Gemeinschaft zurücktreten zu lassen. Betrachtet man des weiteren die höchste Stellung der Verträge in der Normenhierarchie der Gemeinschaftsrechtsordnung, so wird überdies deutlich, daß die Verträge, gleich einer Verfassung, prägender Maßstab für das nachfolgende Recht sind. Die Verträge mögen zwar angesichts der Tatsache, daß die europäische öffentliche Gewalt nicht auf den Willen eines Unionsvolkes, sondern nur auf den der Mitgliedstaaten und damit den der »Völker Europas« (Art. 1 II EUV) rückführbar ist, keine traditionelle Verfassung darstellen. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, daß die Verträge bereits heute ganz wesentliche Funktionen und Inhalte einer Verfassung, deren unmittelbares Subjekt nicht nur der jeweilige Mitgliedstaat, sondern gerade auch der einzelne Bürger ist, aufweisen. Zutreffend wird die Ordnungsfunktion, die Bestandsicherungsfunktion, die Schutzfunktion, die programmatische Funktion, die Legitimationsfunktion sowie die Integrationsfunktion der Verträge hervorgehoben; hinsichtlich der Inhalte wird an die Stichwörter (innere und äußere) Sicherheit, Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat und Umweltstaat angeknüpft.<sup>112</sup>

In der Folge darf nicht verkannt werden, daß der EU im Zuge des fortschreitenden sowie durch Vorrang und Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts<sup>113</sup> abgesicherten Kompetenzzuwachses, die Letztverantwortung für eine Reihe existentieller Belange im

---

<sup>111</sup> M. Ruffert, Die Mitgliedstaaten der EG als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, EuGRZ 1995, S. 518 ff.

<sup>112</sup> Zum Ganzen ausführlich P.M. Huber, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194 (199 ff.); Steinberg (Fn. 108), S. 366 ff.; Dorau (Fn. 101), S. 69 ff.; G.C.R. Iglesias, Zur »Verfassung« der EG, EuGRZ 1996, S. 125 ff.; skeptisch aufgrund dieser Kriterien T. Stein, Europas Verfassung, in: Timmermann/Metz, Europa - Ziel und Aufgabe, FS für Arno Krause, 2000, S. 233 (239 ff.): Die Verträge genügen in Schlüsselbereichen nicht Verfassungsanforderungen und könnten daher auch keine „Verfassung“ darstellen; differenzierend Schmitz (Fn. 100), S. 398 ff., insbesondere S. 415 ff., der einzig das (formelle) Merkmal der „Selbstkennzeichnung als Verfassung“ vermißt (S. 466 ff.), die materiellen Voraussetzungen aber für erfüllt hält.

Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zugewachsen ist. Die vieldiskutierte Souveränität der Mitgliedstaaten ist damit in wesentlichen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens längst zugunsten der Gemeinschaft reduziert.<sup>114</sup> Überdies kann im Zuge der Globalisierung jener, der staatlichen Verfassung zugeschriebene Anspruch, Hoheitsgewalt territorial begrenzt, aber sachlich umfassend inne zu haben, nicht mehr erfüllt werden. Im Zusammenhang mit der infolge der Globalisierung notwendig gewordenen Reorganisation des Staates auf der internationalen Ebene durch Übertragung von Hoheitsgewalt ist die Entwicklung von Verfassungselementen auf unterschiedlichen Ebenen zwingend verbunden. Auf diese Weise entsteht ein Netz aus faktischen Zwängen und völkerrechtlichen Bindungen, in dem die Grenzen zwischen Verfassungsrecht und internationalem Recht – zumindest für bestimmte Sachbereiche – zunehmend verschwimmen. Wenn aber bei einer funktionalen Betrachtungsweise Aufgaben der Verfassung zumindest teilweise auch in nicht-staatlichen Organisationsformen wie der EU erfüllt werden, dann bedarf die damit verbundene Ausübung von Hoheitsgewalt der rechtlichen Bindung.<sup>115</sup> Die klassische Begrenzungs- und Legitimationsfunktion der Verfassung muß durch „Hochzonung“ auf die EU sichergestellt werden.

Dementsprechend geht die Entwicklung zu einer offenen Verfassungsstaatlichkeit in Europa, die die wechselseitige Durchdringung und Verflechtung staatlicher und zwischenstaatlicher Ordnungen ermöglicht und damit zur Etablierung eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts führt. In dem so entstehenden Verfassungsverbund empfängt die europäische Ebene nicht nur Impulse aus dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht (vgl. Art. 6 Abs. 2; Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG), sondern sendet ebensolche auch dorthin zurück (vgl. Art. 6 I und Art. 7 EUV). Es entsteht ein System wechselseitiger Verfassungsbefruchtung und – stabilisierung. Dieses System wird durch die in allen geschriebenen Verfassungen der Mitgliedstaaten zugunsten der (europäischen) Integration enthaltenen Öffnungsklauseln (vgl. z.B. Art. 23 Abs. 1 GG; Art. 9 B-VG Österreich), die als eine Art „Schleuse“ zwischen den nationalen Verfassungen und der gemeinsamen europäischen Verfassung wirken, ermöglicht. Über diese Schleuse können sich europäisches und nationales Verfassungsrecht gegenseitig beeinflussen und ergänzen sowie eine wechselseitige komplementäre Maßstäblichkeit entfalten: Aufgrund des Anwendungsvorrangs hat sich das nationale Verfassungsrecht den

---

<sup>113</sup> Dazu ausführlich *Calliess* (Fn. 16), S. 89 ff.

<sup>114</sup> *U. Everling*, Sind die Mitgliedstaaten der EG noch Herren der Verträge?, in: *Bernhardt/Geck/Jaenicke/Steinberger*, Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, FS-Mosler, 1983, S. 173 (189); *K. Doehring*, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, ZRP 1993, S. 98 ff.; *G. Röss*, Menschenrechte, europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht, in: *Haller/Kopetzki/Novak/Paulson/Raschauer/Röss/Wiederin*, Staat und Recht: FS-Winkler, 1997, S. 897 (901).

<sup>115</sup> *Huber* (Fn. 112), S. 198 f.; *I. Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 (155 ff.); *Dorau* (Fn. 101), S. 45 ff.; *G. Hirsch*, EG: Kein Staat, aber eine Verfassung, NJW 2000, S. 46 f.; *Steinberg* (Fn. 108), S. 371 ff.; *Walter* (Fn. 108), S. 5 f.; ebenso bzw. ähnlich *R. Bieber*, Verfassungsentwicklung der EU: Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung, in: *Müller-Graff/Riedel*, Gemeinsames Verfassungsrecht in der EU, 1998, S. 209 ff.; *R. Bernhardt*, Quellen des Gemeinschaftsrechts: Die »Verfassung« der Gemeinschaft, in: *Kommission*, Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht,

europäischen Homogenitätsanforderungen anzupassen und unter Umständen - auch weitreichende - Relativierungen hinzunehmen. Gleichzeitig ist es – vermittelt über die allgemeinen Rechtsgrundsätze - wichtigstes Rezeptionsreservoir für das europäische Verfassungsrecht (vgl. Art. 6 II EUV; Art. 288 II EGV).

Im Kontext der so skizzierten, im Ergebnis untrennbaren Verflechtung nationalen und europäischen Verfassungsrechts kommt Art. 10 EGV, verstanden als Pflicht zu gegenseitiger Solidarität im Sinne von loyaler Zusammenarbeit und als Gebot der Rücksichtnahme – gerade mit Blick auf nationales Verfassungsrecht - besondere Bedeutung zu. Art. 10 EGV fordert insoweit eine wechselseitige Solidarität, die ein latentes Kooperationsverhältnis zwischen nationalen und europäischen Verfassungsorganen (insbesondere zwischen nationalen Verfassungsgerichten und EuGH) begründet.<sup>116</sup>

### **b) Die EU als Ziele- bzw. Gemeinwohlverbund**

Ganz in diesem Sinne des vorstehend skizzierten Verbundgedankens sind auch nationale Staatsziele und europäische Unionsziele miteinander verwoben bzw. verzahnt. In der Folge erscheint es nur konsequent, die für Staatsziele entwickelte Dogmatik auch auf die Unionsziele zu übertragen.

Die Unions- bzw. Gemeinschaftsziele samt der ihnen inhärenten Gemeinwohlbelange, die Art. 2 EUV und Art. 2, 3 EGV der Gemeinschaft zuweisen, sind ursprünglich staatliche Ziele. Sie sind von den Staaten auf die Ebene der Gemeinschaft hochgezont worden, um eine adäquate Aufgabenerledigung bzw. Wahrnehmung der Gemeinwohlbelange zu gewährleisten; die Staaten allein wären in Konsequenz der Internationalisierung insoweit „überfordert“ gewesen. Gleichwohl ist zu beachten, daß die den Zielen entsprechenden Zuständigkeiten der EG in aller Regel „nur“ als konkurrierende Kompetenzen übertragen worden sind.<sup>117</sup> Dies mit der Folge, daß die Mitgliedstaaten grundsätzlich zuständig bleiben, soweit die EG nicht gehandelt hat. Nur insoweit die EG gehandelt hat, schließen Vorrang und Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts ein Handeln der Mitgliedstaaten aus. Bereits hieraus wird deutlich, daß die EG nicht umfassend für die Verwirklichung der Ziele zuständig sein kann. Ihr Handeln ist insoweit durch die europäische Kompetenzordnung beschränkt.

---

Brüssel/Luxemburg 1981, S. 77 ff.;

<sup>116</sup> Vgl. zu den hier angestellten Überlegungen *Pernice* (Fn. 115), S. 163 ff., insbes. S. 172 ff.; *Huber* (Fn. 112), S. 208 ff., insbes. S. 222 ff.; *Dorau* (Fn. 101), S. 189 ff.; *Steinberg* (Fn. 108), S. 371 ff.; *Walter* (Fn. 108), S. 7 f.; *P. Häberle*, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung, *EuGRZ* 1992, S. 429 ff.; eher skeptisch mit Blick auf die neuen Begriffsbildungen (u.a. Verfassungsverbund) *Stein* (Fn. 112), S. 236, 244 f., der das Ergebnis freilich für richtig hält; kritisch auch *M. Kaufmann*, Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund, *Der Staat* 36 (1997), S. 521 (528), der im skizzierten Verfassungsverbund einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG sieht.

<sup>117</sup> Dazu ausführlich *Calliess* (Fn. 113), S. 76 ff.



Und genau in diesem Punkt sind die Mechanismen des europäischen Verfassungsverbundes gefordert. Das ihm eigene Instrumentarium der Kooperation und Koordination<sup>118</sup> (vgl. z.B. Art. 10 EGV) bewirkt die erforderliche Zusammenführung, die Verzahnung von nationalen und europäischen Zielbestimmungen. Auf diese Weise entsteht in Parallele zum europäischen Staaten- und Verfassungsverbund ein „europäischer Gemeinwohlverbund“.

Die Brücke zwischen nationalem und europäischem Gemeinwohl, das Solidaritätsprinzip, steht in einem latenten Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV: Ersteres fordert ein europäisches Handeln im Interesse des europäischen Gemeinwohls, letzteres will die Mitgliedstaaten in ihren Kompetenzen zur Verwirklichung des nationalen Gemeinwohls schützen. Die Verwirklichung des europäischen Gemeinwohls setzt nach der Schrankentrias des Art. 5 EGV eine Kompetenz der EG voraus, die von dieser auch zulässigerweise ausgeübt werden darf. Dementsprechend hat die EG auf Grundlage einer dreistufigen Prüfung darzulegen (Art. 253 EGV),

- erstens, daß sie tätig werden kann, daß ihr also eine Kompetenz zusteht (Art. 5 I EGV),
- zweitens, ob sie mit Blick auf die konkurrierenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten überhaupt zentral tätig werden soll (Art. 5 II EGV gibt hier als Kriterien vor, daß die Mitgliedstaaten „nicht ausreichend“ und die EG „besser“ handeln kann) und
- drittens, wie, also in welcher Form bzw. mit welchen Mitteln, sie tätig werden soll (nach Art. 5 III EGV hat die EG das die Kompetenzen der Mitgliedstaaten schonendste Mittel zu ergreifen).<sup>119</sup>

Freilich besteht zwischen Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip ein enger Zusammenhang, der bei der Auslegung der das gemeinschaftliche Handeln begrenzenden Kompetenzausübungsschranke des Art. 5 II EGV (Gebot der „differenzierten Interpretation“) unter dem Aspekt einer „Subsidiarität im progressiven Sinne“ zu berücksichtigen ist.<sup>120</sup> Denn beide Prinzipien finden ihre Entfaltung im Zentralbegriff des Gemeinwohls. Dieses wird dabei als Ziel, auf dessen Verwirklichung hin die Gemeinschaft angelegt ist und dem die Glieder der Gemeinschaft verpflichtet sind, definiert. Das Solidaritätsprinzip gründet sich auf die gemeinsame Aufgaben- und Zielbezogenheit (Gemeinwohl) der verschiedenen Handlungsebenen und wird auf diese Weise zur Voraussetzung und zum Gegengewicht des Subsidiaritätsprinzips. In einem System solidarisch bedingter, jedoch konkurrierender Zuständigkeiten schützt das Subsidiaritätsprinzip die jeweils untere Einheit in der Verwirklichung des Gemeinwohls. Somit bestimmen sich die konkreten Folgerungen aus dem Subsidiaritätsprinzip nach den Anforderungen des Gemeinwohls. Das Solidaritätsprinzip als Instrument zur Bewirkung des europäischen Gemeinwohls wird insofern zum Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips, indem es den Vorrang des integrierten Ganzen, der EU, vor dem

---

<sup>118</sup> So auch das Ergebnis *Uerpmann* (Fn. 85), S. 265 f.

<sup>119</sup> Ausführlich *Calliess* (Fn. 16), S. 65 ff.

<sup>120</sup> Dazu *Calliess* (Fn. 16), S. 185 ff. und 240 ff.

separierten Teil, den Mitgliedstaaten, betont. Auf der anderen Seite ist das Subsidiaritätsprinzip jedoch wiederum Korrektiv des Gemeinwohls, indem es dieses begrenzt und so dem Glied das Eigendasein im Ganzen sichert.<sup>121</sup>

Wie das so skizzierte Spannungsverhältnis zwischen dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV und dem Solidaritätsprinzip deutlich macht, ist das europäische Gemeinwohl im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund arbeitsteilig zu verwirklichen. Diese Arbeitsteilung ist Charakteristikum des europäischen Gemeinwohlverbunds. Sie kann in unterschiedlichster Form zum Ausdruck kommen. Eine Variante ist, daß die Gemeinschaft mit Blick auf die gebotene Verwirklichung des europäischen Gemeinwohls von einer ihr zustehenden Kompetenz Gebrauch macht (also das Solidaritätsprinzip aktiviert), angesichts der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten aber das Subsidiaritätsprinzip dergestalt berücksichtigt, daß die von ihr verbindlich getroffenen Regelungen nur als Rahmen- und Mindestvorgaben gelten. Die Mitgliedstaaten können dann den Gegebenheiten vor Ort entsprechend die geschaffenen Spielräume auffüllen. Europäisches und nationales Gemeinwohl werden in diesem Falle optimal zusammengeführt.<sup>122</sup>

#### **4. Kollektive Ziele als Staatsziele und Prinzipien**

Wenn die Verfassung der EU in Konkretisierung des europäischen Gemeinwohls kollektive Ziele formuliert, die im skizzierten Staaten- und Verfassungsverbund arbeitsteilig zu verwirklichen sind, dann ist es naheliegend, die dogmatische Kategorie der Staatsziele heranzuziehen, um die Wirkung der Gemeinschafts- bzw. Unionsziele zu konkretisieren. Daher ist nunmehr zu untersuchen, wie Staatsziele im Verfassungsrecht wirken.

Ganz allgemein lassen sich Staatsziele als Belange des Gemeinwohls bezeichnen, die der Staat sich ausdrücklich zu eigen macht und in deren Dienst er sich planmäßig stellt.<sup>123</sup> Sie sind als verfassungsrechtliches Leitbild der politischen Gestaltung allerdings inhaltlich konkreter und thematisch enger als das abstrakte Gemeinwohl gefaßt. Im Unterschied zu den Staatszwecken, die als hinter der Verfassung stehende staatstheoretische Kategorie den Staat legitimieren, sind Staatsziele verfassungsrechtlich normierte Ziele des Staates und als solche unmittelbar geltendes Verfassungsrecht. Sie konkretisieren die Staatszwecke auf einer mehr mittleren Ebene der Reflexion<sup>124</sup> durch genauere Angabe des Ziels, Hervorhebung einzelner Aspekte oder durch Bescheibung von Art und Mitteln der Zielverwirklichung. Staatsziele können sowohl spezielle Aspekte der allgemeiner gefaßten Staatszwecke als auch Mittel zu

---

<sup>121</sup> Vgl. zum Ganzen ausführlicher *J. Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 30 ff.; *Calliess* (Fn. 16), S. 185 ff.; zustimmend *I. Pernice*, The Framework Revisted: Constitutional, Federal and Subsidiarity Issues, The Columbia Journal of European Law, Vol. 2 (1996), S. 403 (407 f.).

<sup>122</sup> *Calliess* (Fn. 16), S. 185 ff. und 240 ff.

<sup>123</sup> *Isensee*, in: ders./Kirchhoff (Fn. 85), § 57, Rn. 115.

<sup>124</sup> *U. Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: Schnur, FS-Forsthoff, 1972, S. 325 (343).

ihrer Realisierung sein.<sup>125</sup> Die Begriffe Staatszweck und Staatsziel sind insofern als unterschiedliche Konkretisierungsgrade derselben Sache zu verstehen.<sup>126</sup> Als Staatszielbestimmungen<sup>127</sup> sind von Scheuner diejenigen objektiv-rechtlichen Verfassungsprinzipien bezeichnet worden, "die einen dynamischen Zug tragen, die auf künftige noch zu gestaltende soziale Fragen hinweisen und der staatlichen Aktivität weniger Grenzen ziehen als vielmehr die Bahn weisen".<sup>128</sup> Staatsziele sind "objektiv-rechtliche Verfassungsnormen mit Bindungswirkung für die öffentliche Gewalt", die sich insoweit aus der Abgrenzung zu subjektiv-rechtlichen Verfassungsnormen, "aus denen unmittelbar individuelle Rechte Einzelner abgeleitet werden können", definieren. So gesehen sind Staatszielbestimmungen Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – im Sinne von sachlich umschriebener Ziele - vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.<sup>129</sup> Indem Staatszielbestimmungen dem Staat verfassungsrechtliche Handlungspflichten hinsichtlich der Verwirklichung eines bestimmten politischen Ziels auferlegen, definieren sie programmatische Direktiven, die der Staat „nach Kräften anzustreben“ und an denen er „sein Handeln ... auszurichten“<sup>130</sup> hat.

In der Literatur sind Staatszielbestimmungen hinsichtlich ihrer normtheoretischen Struktur daher zutreffend als „Finalprogramme“ und „Prinzipien“ gekennzeichnet worden, die sich einer Subsumtion nach dem „Wenn-Dann-Schema“ entziehen. Prinzipien werden als Normen verstanden, die - im Unterschied zu Regeln, die im Sinne eines „entweder-oder“ nur erfüllt werden können oder nicht - etwas gebieten, das mehr oder minder stark erfüllt werden kann. In diesem Sinne sind sie Optimierungsgebote, die möglichst weitgehend verwirklicht werden sollen.<sup>131</sup> Als Prinzipien sind Staatsziele demnach Optimierungsgebote, also Normen, die „gebieten, daß etwas in einem relativ auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten möglichst hohem Maße realisiert wird“. Zielkonflikte werden in der Folge über die

---

<sup>125</sup> Vgl. *Ress* (Fn. 60), S. 56 (62); *D. Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, 1995, S. 11 f.

<sup>126</sup> *Murswiek* (Fn. 125), S. 11; ähnlich auch die "Tafel der Kategorien" bei *Isensee*, in: *ders./Kirchhoff* (Fn. 85), § 57, Rn. 133, die mit dem Gemeinwohl - dem wie oben dargelegt allgemeinsten Staatszweck - beginnt.

<sup>127</sup> Der Begriff geht auf *H.-P. Ipsen*, Über das Grundgesetz, in: *Forsthoff*, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, S. 14 zurück. Eigentlich sind von den Staatszielen als staatsrechtlicher Kategorie die Staatszielbestimmungen als normtheoretische Kategorie zu unterscheiden. Verkürzend werden jedoch auch letztere häufig schlicht als Staatsziele bezeichnet; vgl. *K.-P. Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 3 ff.

<sup>128</sup> *Scheuner*, in: *FS Forsthoff* (Fn. 124), S. 325 (336).

<sup>129</sup> Bericht der Sachverständigenkommission "Staatsziele/Gesetzgebungsaufträge", Bonn 1983, S. 19 ff. (21); *Sommermann* (Fn. 127), S. 350 m.w.N. in Fn. 101; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Fn. 100), Stand: Juni 2002, Art. 20a, Rn. 35.

<sup>130</sup> So Art. 3 Abs. 3 der Verfassung von Sachsen-Anhalt; ähnlich Art. 13 der Verfassung von Sachsen.

<sup>131</sup> *R. Alexy*, Recht – Vernunft - Diskurs, 1995, S. 177 ff., 213, 216.

Grundsätze der Prinzipienkollision gelöst, wobei die Instrumente der Gewichtung und Abwägung eine entscheidende Rolle spielen.<sup>132</sup>

Insoweit kommt das von Alexy eingeführte Abwägungsgesetz zur Anwendung: "Je höher der Grad der Nichterfüllung des einen Prinzips ist, desto größer muß die Wichtigkeit der Erfüllung des anderen sein".<sup>133</sup> Deutlich wird, daß Prinzipien danach nicht mehr (nur) im tradierten Sinne als die zentralen Grundsätze einer Rechtsordnung zu verstehen sind, sondern in einem rechtstechnischen Sinne als Strukturmerkmale von Rechtsnormen, die Einfluß auf die Anforderungen an juristische Entscheidungsbegründungen haben können.<sup>134</sup> Unabhängig von der Frage, ob man der von Alexy verfolgten Trennung zwischen Regeln und Prinzipien folgt, insbesondere die Grundrechte als Prinzipien und damit als Optimierungsgebote ansieht<sup>135</sup>, so stecken in dem erwähnten Abwägungsgesetz doch ganz wesentliche Vorgaben, die den Abwägungsvorgang zu verdeutlichen und zu strukturieren vermögen. Prinzipien sind demnach grundsätzlich, das heißt vorbehaltlich weiterer Differenzierung, abstrakt gleichrangig. Prinzipienkollisionen können daher definitionsgemäß nicht durch einen Hinweis auf eine abstrakte Gewichtung gelöst werden. Demgemäß muß im und für den Kollisionsfall ein Vorrang durch Abwägung bestimmt werden. Genau in diesem Sinne behandelt der EuGH, wie gesehen, Zielkonflikte im Gemeinschaftsrecht. Die erforderliche Abwägung hat dadurch zu erfolgen, daß Bedingungen angegeben werden, bei deren Erfüllung das eine Prinzip dem anderen vorgeht. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung dürfen diese Vorrangbedingungen nicht vollständig individuell-konkret formuliert werden, sondern sie müssen eine Abstraktion von den konkreten Umständen des Falles vornehmen, mithin also zumindest gruppenspezifische Kollisionslösungen bieten. Dabei kommt der Aspekt des Optimierungsgebots dadurch zur Geltung, daß - ähnlich dem Prinzip der praktischen Konkordanz - jedes der kollidierenden Rechtsgüter möglichst weitgehend verwirklicht werden soll. Dies geschieht dadurch, daß beiden Gütern Grenzen gezogen werden müssen, um so beide zur optimalen Wirksamkeit gelangen zu lassen. Jene Kollisionslösung durch Vorrangbedingungen bedarf der Rechtfertigung, wobei dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eine maßgebliche Rolle zukommt.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> *Sommermann* (Fn. 127), S. 360 f.; *T. Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 269 ff.; grundlegend zum Begriff des Rechtsprinzips: *Alexy* (Fn. 131), S. 177 ff.

<sup>133</sup> *R. Alexy*, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 146, der auf S. 152 auf die Entsprechung zum Prinzip praktischer Konkordanz hinweist; zustimmend *W. Enderlein*, Abwägung in Recht und Moral, 1992, S. 60.

<sup>134</sup> *H.-J. Koch*, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in: *Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte*, Abwägung im Recht, Symposium zur Emeritierung von Werner Hoppe, 1996, S. 9 (17).

<sup>135</sup> *Alexy* (Fn. 133), S. 71 ff.; kritisch *Enderlein* (Fn. 133), S. 81 ff.

<sup>136</sup> *Alexy* (Fn. 131), S. 216; *ders.* (Fn. 133), S. 100 ff., 146; ferner *Koch*, in: *Erbguth u.a.* (Fn. 136), S. 9 (19 f.); *T. Stein*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: *Madlener*, Deutsche öffentlich-rechtliche Landesberichte zum X. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Budapest 1978, 1979, S. 273 (287) versteht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insoweit als "Interpretationsmaxime"; zweifelnd, wenngleich im Ergebnis zustimmend *G. Ress*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im deutschen Recht, in: *Kutscher/Ress*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in europäischen Rechtsordnungen, 1985, S. 5 (30 f.).

Als zu optimierende Prinzipien legen Staatsziele nicht den Weg oder die Mittel der Zielverwirklichung fest, sondern überlassen die erforderliche Abwägung sowie die Wahl - wie auch BVerfG und (sinngemäß) EuGH immer wieder betont haben<sup>137</sup> - den zuständigen staatlichen Stellen, insbesondere dem Gesetzgeber. Aufgrund ihrer so definierten Zweistufigkeit weisen Staatszielbestimmungen eine enge strukturelle Verwandtschaft zum zweistufigen Rechtsetzungsverfahren bei Richtlinien der EG auf.<sup>138</sup> Insofern ist umstritten, ob Staatszielbestimmungen die staatliche Gewalt, insbesondere den Gesetzgeber zum konkreten Tätigwerden verpflichten. Zum Teil findet sich die Auffassung, daß dem staatlichen Gestaltungsspielraum grundsätzlich nicht nur das "Wie", sondern auch das "Ob" und "Wann" überlassen bleibe.<sup>139</sup> Wenn Staatsziele abstrakt Handlungspflichten begründen, dann können diese Fragen nicht im Ermessen der Staatsgewalten verbleiben. Sollen sie nicht zu politisch-pathetischen, rechtlich aber wertlosen Proklamationen verkommen, müssen sie - entsprechend ihrem normativen Charakter als Verfassungsprinzipien - einen unmittelbaren Zwang zur politischen Befassung und Entscheidung auslösen.<sup>140</sup> In diesem Rahmen hat allerdings der Abstraktionsgrad eines Ziels erhebliche Auswirkung auf die effektive Normativkraft einer Staatszielbestimmung. Mit Blick auf deren Verbindlichkeit kommt es also auf hinreichend präzise Formulierungen, die zumindest im Wege der Auslegung konkretisierbar sein müssen, an.<sup>141</sup> Verfassungsnormen können die Staatsgewalten nur insoweit binden, als ihre Fassung bestimmt genug bzw. hinreichend bestimmbar ist, um eine Norm niederen Ranges daran zu messen.<sup>142</sup> Insofern läßt sich - in Anlehnung an die für unbestimmte Rechtsbegriffe von Philipp Heck entwickelte Unterscheidung von Begriffskern und Begriffshof<sup>143</sup> - ein Zielkern und ein Zielhof unterscheiden. Dabei geht es beim Zielkern um das auch für den Gesetzgeber verbindliche Minimum, beim Zielhof um den Bereich, der dem konkretisierenden Gesetzgeber zur Disposition steht.<sup>144</sup> Zur Ermittlung dessen, was den Zielkern bzw. den Zielhof ausmacht, ist auf die allgemeinen Regeln der Verfassungsinterpretation<sup>145</sup> zurückzugreifen. Insofern ist über die klassischen Auslegungsmethoden hinaus, wenn auch auf deren Grundlage, auf die insbesondere von Konrad Hesse entwickelte topisch-problemorientierte Methode der „Konkretisierung“ zurückzugreifen.<sup>146</sup> In deren Mittelpunkt steht eine ganzheitliche Betrachtung der Verfassung, in der gerade die materiellen Normen aus der gegenseitigen Zuordnung ihre normative Reichweite erfahren. Auf dieser Grundlage ermöglichen es gerade die Topoi der „Einheit der Verfassung“ und der „praktischen

---

<sup>137</sup> Vgl. nur BVerfGE 22, S. 180 (204); E 59, S. 231 (263); E 82, S. 60 (80); EuGH, s.o. bei Fn. 50.

<sup>138</sup> D. Merten, Über Staatsziele, DÖV 1993, S. 368 (370 f.); Sommermann (Fn. 127), S. 377 f.

<sup>139</sup> Scheuner, in: FS Forsthoff (Fn. 124), S. 339 f.; N. Müller-Bromley, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz, 1990, S. 38.

<sup>140</sup> So auch Sommermann (Fn. 127), S. 379 f.; Merten (Fn. 138), S. 368 (370).

<sup>141</sup> Vgl. Merten (Fn. 138), S. 368 (370); Sommermann (Fn. 127), S. 381.

<sup>142</sup> BVerfGE 6, S. 55 (76).

<sup>143</sup> Dazu K. Engisch, Einführung in das juristische Denken, 7. Aufl. 1977, S. 108.

<sup>144</sup> So die treffende Begriffsbildung von Sommermann (Fn. 127), S. 402 f.

<sup>145</sup> Grundlegend dazu E.-W. Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl. 1992, S. 53 ff.

<sup>146</sup> K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 60 ff.; vgl. insofern aber auch die Kritik von Böckenförde (Fn. 145), S. 76 f.

Konkordanz“, offene Verfassungsnormen wie die Staatszielbestimmungen in ein in sich logisches und folgerichtiges Norm- und Zielgefüge, gerade bei der Lösung von Zielkonflikten, zu bringen.<sup>147</sup>

Die Bindungswirkungen von Staatszielbestimmungen unterscheiden sich je nach betroffener Staatsgewalt. Der Gesetzgeber hat den den Staatszielen immanenten Gestaltungsauftrag im Rahmen seiner Konkretisierungsbefugnis zu aktualisieren, indem er deren Zielbereich und deren Zielverwirklichung mit Blick auf die verfassungsrechtlichen, insbesondere den durch die Grundrechte gezogenen Grenzen, genauer faßt und zur Lösung von Zielkonflikten Abwägungskriterien und vollziehbare Rechtsnormen entwickelt. Um dort, wo verschiedene Staatsziele im Einzelfall divergierende Entscheidungen fordern, zu einer ausgewogenen Konfliktlösung zu kommen, muß der Gesetzgeber also Verfahren vorsehen, in denen die verschiedenen Belange umfassend gegeneinander abgewogen werden können, so daß ein möglichst hohes Maß an rationaler Konfliktbewältigung gewährleistet ist. Die Erkenntnis, daß ein effektiver Grundrechtsschutz umso höhere Anforderungen an das Verwaltungsverfahren stellt, je komplexer die betroffenen Belange der Bürger sind, spiegelt sich auch bei der Implementation von Staatszielen wider, die daher eines Verfahrens bedürfen, das der den Staatszielen immanenten Optimierungsaufgabe gerecht wird.<sup>148</sup> Hierbei hat der Gesetzgeber den verbindlichen Zielkern des Staatsziels und eines im Hinblick darauf bestehenden Untermaßverbotes zu beachten.<sup>149</sup> Denn auch bei dem abstraktesten Ziel läßt sich ein Kernbereich definieren, der für den Gesetzgeber verbindlich ist. Die mit dem Grad der Offenheit wachsende Konkretisierungsbefugnis des Gesetzgebers bedeutet also nicht, daß dieser die Staatsziele beliebig interpretieren und danach seine Zielverfolgung ausrichten könnte.<sup>150</sup>

Der Exekutive wird das jeweilige Staatsziel grundsätzlich durch die Konkretisierungen des Gesetzgebers auf einer niedrigeren Abstraktionsebene vermittelt. Dabei hat die Verwaltung auf der einen Seite einen gewissen Spielraum bei der weiteren Konkretisierung durch eigene Normsetzung<sup>151</sup>. Auf der anderen Seite ist sie gehalten, die Gesetze in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben auszulegen und Ermessensentscheidungen unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen zu treffen.<sup>152</sup>

Die Gerichte schließlich haben Staatszielbestimmungen sowohl bei der Auslegung des einfachen Rechts als auch bei der Interpretation von Verfassungsrecht zu berücksichtigen. Die effektive Durchsetzung von Verfassungsnormen gegenüber dem Gesetzgeber stellt die Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit dar. Zumindest de facto sinken materiell-

<sup>147</sup> Ausführlich *Sommermann* (Fn. 127), S. 403 ff. (405).

<sup>148</sup> *N. Bernsdorff*, Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz (Art. 20a GG), NuR 1997, S. 328 (332 ff.).

<sup>149</sup> So auch *Sommermann* (Fn. 127), S. 439 ff.; *Brönneke* (Fn. 132), S. 272 ff. und 471 ff.

<sup>150</sup> Zum Ganzen *Sommermann* (Fn. 127), S. 384 und S. 427 ff. m.w.N.

<sup>151</sup> Dazu *G. Lübke-Wolf*, Verfassungsrechtliche Fragen der Normsetzung und Normkonkretisierung im Umweltrecht, ZG 1991, S. 1 (12 ff.).

<sup>152</sup> Kritisch insofern *Merten* (Fn. 138), S. 368 (371); wie hier *Sommermann* (Fn. 127), S. 385 f.

rechtliche Normen des Verfassungsrechts zu reinen Programmsätzen herab, wenn eine unabhängige Instanz fehlt, die ihren Inhalt gegenüber dem Gesetzgeber kontrollierend zur Geltung bringt. Insofern bestehen zwei Kontrollansätze: Zum einen können Staatszielbestimmungen als Maßstab und Grenze konkreter Normen im Rahmen der konkreten Normenkontrolle (Frage: Steht das Gesetz im Einklang mit den Vorgaben der Staatszielbestimmung?) herangezogen werden. Zum anderen können sie als Handlungsgebote für den Gesetzgeber (Frage: Verpflichtet die Staatszielbestimmung den Gesetzgeber zu einem Tätigwerden?) wirken. Bleibt der Gesetzgeber untätig, obwohl offensichtlicher Handlungsbedarf besteht und verletzt er das erwähnte - dem Zielkern korrespondierende - Untermaßverbot, so kann dies zu einer Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen führen.<sup>153</sup> Mit letzterem Aspekt ist bereits auf die indirekte Bindungswirkung von Staatszielbestimmungen hingewiesen: Im Unterschied zu der bereits beschriebenen unmittelbaren Bindungswirkung - als Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, bei der Gesetzesauslegung, als Ermessenskriterium - besteht diese darin, daß andere materielle Verfassungsnormen im Lichte des Staatsziels ausgelegt und konkretisiert werden können<sup>154</sup> oder (z.B. grundrechtliche Schutzgüter) in der Abwägung mit kollidierenden Belangen gestärkt werden können.<sup>155</sup>

## V. Ergebnis

Wie die vorstehenden Ausführungen deutlich machen, gewinnen kollektive Ziele, zumindest soweit es um ihre Wirkungen im Recht geht, mit der Einordnung in die Kategorie der Staatsziele – und damit in die Kategorie der Prinzipien – klarere Strukturen. Dies bedeutet gleichzeitig eine Abweichung vom Prinzipienverständnis Dworkins: Wie gezeigt werden konnte, dienen Prinzipien weder in der Praxis des Gemeinschaftsrechts noch im europarechtlichen Schrifttum als Argumente, mit denen individuelle Rechte begründet werden. Vielmehr konkretisieren hier kollektive Ziele bestimmte Gemeinwohlbelange, die – zumindest insofern sie als Normen (sprich: Staats- bzw. Unionsziele) in der Verfassung verankert sind – nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch Exekutive und Judikative rechtlich binden. Diese rechtliche Bindungswirkung korrespondiert aber den Wirkungen von Prinzipien, wie sie in der Prinzipienlehre insbesondere von Alexy beschrieben werden.

Vor dem so skizzierten Hintergrund können wir folgendes festhalten:

1. Trotz des Fehlens klarer Aussagen und einer diesbezüglichen Dogmatik tendiert der EuGH ebenso wie das europarechtliche Schrifttum dazu, die in den Zielbestimmungen von EUV und

---

<sup>153</sup> Ausführlich dazu C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 125 ff. und 566 ff.; Sommermann (Fn. 127), S. 384, 386 und ausführlich S. 435 ff.; Brönneke (Fn. 132), S. 269 ff. und 460 ff.; kritisch Merten (Fn. 138), S. 368 (376).

<sup>154</sup> L.H. Michel, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, 1986, S. 290 ff.; Sommermann (Fn. 127), S. 395; Bernsdorff (Fn. 148), S. 328 (331).

<sup>155</sup> Calliess (Fn. 153), S. 566 ff.; Bernsdorff (Fn. 148), S. 328 (334).

EGV niedergelegten kollektiven Ziele als konkretisierte Gemeinwohlbelange in ihren rechtlichen Wirkungen als Prinzipien und damit als Optimierungsgebote, die im Konfliktfalle einen am Grundsatz praktischer Konkordanz (Abwägungsgesetz) orientierten Ausgleich verlangen, anzusehen. Dabei wird zwar auf den ersten Blick nicht zwischen den allgemeinen Zielbestimmungen der Art. 2 EUV sowie Art. 2 und 3 EGV einerseits und den spezifischen, konkreten Zielbestimmungen im Umfeld der jeweiligen Kompetenznormen (z.B. Art. 174 EGV) andererseits differenziert, jedoch kann festgestellt werden, daß ein Unionsziel, je konkreter und bestimmter es formuliert ist, um so weiterreichende Rechtswirkungen entfaltet.

2. Der Tendenz, die Ziele als Prinzipien zu behandeln, korrespondiert die für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund gewonnene Erkenntnis, daß die nationalen Staatsziele untrennbar mit den Unionszielen verbunden sind (z.B. Umweltschutz).

3. So richtig es ist, die Unionsziele in Parallele zu den Staatszielen als Prinzipien zu behandeln, so überlegenswert erscheint insoweit jedoch eine Differenzierung zwischen den allgemeinen Zielbestimmungen der Art. 2 EUV sowie Art. 2 und 3 EGV einerseits und den spezifischen, konkreten Zielbestimmungen im Umfeld der jeweiligen Kompetenznormen andererseits. So könnte man daran denken, die allgemeinen Ziele als „policies“ anzusehen, die sich primär an den Gemeinschaftsgesetzgeber richten. Hingegen muß man die sie konkretisierenden spezifischen Zielbestimmungen (vgl. Art. 174 EGV) als Prinzipien ansehen, die dem Optimierungsgebot unterliegen. Freilich würden aus dieser Differenzierung nicht die von Dworkin intendierten Konsequenzen folgen, da diese Prinzipien keine Rechte konstituieren können, wenn man sie – wie hier geschehen – dogmatisch der Kategorie der „Staatsziele“ zuordnet, die sich als objektiv-rechtliche Normen gerade von den subjektiv-rechtlichen Normen unterscheiden.