

# Enzyklopädie Europarecht

Herausgegeben von Armin Hatje und Peter-Christian Müller-Graff

**Bernhard W. Wegener** [Hrsg.]

## Europäische Querschnittpolitiken

2. Auflage



Nomos

DIKE

facultas



**Dieser Band ist Bestandteil der 2. Edition der Enzyklopädie Europarecht.**

**Diese beinhaltet folgende Bände:**

- Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, 2. Auflage
- Band 2: Europäischer Grundrechtsschutz, 2. Auflage
- Band 3: Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2. Auflage
- Band 4: Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht, 2. Auflage
- Band 5: Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, 2. Auflage
- Band 6: Europäisches Privat- und Unternehmensrecht, 2. Auflage
- Band 7: Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage
- Band 8: Europäische Querschnittpolitiken, 2. Auflage
- Band 9: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Auflage
- Band 10: Europäischer Freizügigkeitsraum –  
Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht, 1. Auflage
- Band 11: Europäisches Strafrecht, 2. Auflage
- Band 12: Europäische Außenbeziehungen, 2. Auflage

## Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Band 8:

Europäische Querschnittpolitiken

Gesamtherausgeber der Enzyklopädie:

Prof. Dr. Armin Hatje

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Gesamtschriftleitung:

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

# Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener [Hrsg.]

## Europäische Querschnittspolitik

2. Auflage

**Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M., Mainz | **Prof. Dr. Christian Calliess**, Berlin | **Prof. Dr. Martin Führ**, Darmstadt | **Prof. Dr. Bernd Grzeszick**, LL.M. (Cambridge), Heidelberg | **Prof. Dr. Michael Kloepfer**, Berlin | **Prof. Dr. Jürgen Kühling**, LL.M. (Brüssel), Regensburg | **RA Dr. André Lippert**, Berlin | **Prof. Dr. Tobias Lock**, Maynooth | **RA Dr. Fabian Schwartz**, Berlin | **Prof. Dr. Christian Waldhoff**, Berlin | **Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein**, Frankfurt am Main | **Prof. Dr. Bernhard Wegener**, M.A. (Brügge), Erlangen



Nomos

DIKE

facultas

**Zitiervorschlag:**

*Autor* in Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken (EnzEuR Bd. 8), § ..., Rn. ...

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

ISBN 978-3-8487-6472-3 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-03891-208-8 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)

ISBN 978-3-7089-1969-0 (facultas Verlag, Wien)

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort des Herausgebers zur 2. Auflage

Der vorliegende Band behandelt Querschnittpolitiken der Europäischen Union. Er nimmt Politiken der Union in den Blick, die weit über ihr eigentliches Thema hinaus auf andere Regelungsbereiche ausstrahlen und dort nach den rechtlich verbindlichen Maßgaben der Querschnittsklauseln Beachtung finden müssen. Hier wird zugleich die Durchdringung der nationalen Rechtsordnungen durch das europäische Recht besonders deutlich. Der europäische Einfluss ist dabei mal dominant, mal peripher. Die Ausformung der einzelnen Querschnittpolitiken ist sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Neben weitgehend europäisierten Feldern finden sich andere Bereiche in denen die einschlägige europäische Politik noch eher am Anfang steht und eine sekundärrechtlich ausgefeilte Konzeption noch nicht erkennen lässt. Auf wiederum anderen Gebieten ist eine solcherart vertiefte Integration schon primärrechtlich gar nicht angelegt. Die Beiträge dieses Bandes analysieren deshalb insbesondere die jeweiligen Verknüpfungen und wechselseitigen Einflussnahmen zwischen europäischem und nationalem Recht. Gefragt ist nach Ausmaß und Grenzen der maßgeblichen europäischen Normsetzung. Definiert werden die verbleibenden nationalen Regelungsaufgaben und -spielräume.

Die Aufarbeitung des weiten und buntscheckigen Felds der europäischen Querschnittpolitiken ist das Werk einer Autorin und vieler Autoren. Ihnen allen sei an dieser Stelle für die erneute – im Fall des neu hinzugetretenen Datenschutzrechts für die erstmalige – Bereitschaft zur Übernahme der einzelnen Beiträge, für deren sorgfältige Bearbeitung und für die freundschaftliche und verlässliche Zusammenarbeit herzlich gedankt. Besonderer Dank gebührt darüber hinaus den Gesamtherausgebern, die die Enzyklopädie des Europarechts konzipiert haben. Gedankt sei auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Nomos-Verlages, die auch die Zweitaufgabe wieder engagiert begleitet haben und so wesentlich dazu beigetragen haben, das Projekt zu einem guten Abschluss zu bringen. Dabei geholfen haben auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter meines Lehrstuhls. Ihnen allen meinen herzlichen Dank!

Erlangen und Berlin im März 2021

*Bernhard Wegener*

## **Vorwort der Gesamtherausgeber zur 2. Edition**

Die positive Aufnahme der 1. Ausgabe der Enzyklopädie Europarecht und die fortlaufenden Änderungen des maßgeblichen Rechts haben uns veranlasst, diese neue Ausgabe in Angriff zu nehmen. Sie entwirft, wie schon ihre Vorgängerin, ein systemgeleitetes Panorama des Europarechts in seiner ganzen Breite und Vieltätigkeit auf dem neuesten Stand. Zugleich liefern die Teilbände verlässliche Informationen über die jeweils behandelten Organisationen und Rechtsgebiete. Die fortlaufenden Entwicklungen in zwei der vertragspositiv der Europäischen Union aufgegebenen operativen Hauptziele haben uns veranlasst, das Werk um zwei Bände zu ergänzen. Zum einen wird das Recht der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nunmehr vertieft und zusammenhängend in einem eigenen Band behandelt (Band 9). Zum anderen ist dem Europäischen Freizügigkeitsraum, mithin dem Freizügigkeits- und Migrationsrecht, als Teil des unionsvertraglich sogenannten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gleichermaßen ein gesamter Einzelband gewidmet (Band 10). Die Bände 9 (Europäisches Strafrecht) und 10 (Europäische Außenbeziehungen) der 1. Ausgabe erhalten neu die Bandzählung 11 und 12. Da die Ausgabe mithin zwei erstaufgelegte und zehn zweitaufgelegte Bände umfasst, handelt es sich werktechnisch um eine zweite Edition. Mit dieser hoffen wir, unserem Anliegen gerecht zu werden, mit der Enzyklopädie ein ebenso systemfundiertes wie umfassendes Orientierungs- und Referenzwerk vorzulegen.

*Armin Hatje*

*Peter-Christian Müller-Graff*

## Vorwort der Gesamtherausgeber zur 1. Edition

Die Enzyklopädie – EnzEuR – versteht sich als grundlegender Beitrag zur Einheitsbildung im Europarecht. Das Europarecht hat seit mehr als einem halben Jahrhundert einen epochalen Aufstieg genommen. Heute zählt es im Verbund mit den es tragenden nationalen Rechtsordnungen zu den großen Rechtssystemen der Welt. Es weist im globalen Vergleich ein historisch und rechtskategorial einzigartiges Profil mit zahlreichen Facetten auf. Die meisten europäischen Staaten haben in den letzten 60 Jahren ihre Kräfte in internationalen und supranationalen Organisationen gebündelt, um gemeinsam Aufgaben zu erfüllen, denen der Einzelstaat nicht mehr gewachsen ist. Zwar wird die Europäische Union als die zweifellos bedeutsamste Organisation weithin mit „Europa“ gleichgesetzt. Sie ist jedoch nur eine von vielen Organisationen, derer sich die Europäer bedienen, um ihre gemeinsamen Ziele zu verfolgen. Der organisatorischen Vielfalt korrespondiert, zumindest vordergründig betrachtet, eine Zersplitterung der Rechtsquellen des europäischen Rechts, welche dem Ziel der Einheitsbildung auf dem Kontinent zu widersprechen scheint. Umso bedauerlicher ist es, dass eine konzeptionsgeleitete und rechtspositiv verlässliche Gesamtdarstellung der vielgliedrigen Ausfaltungen des Europarechts auf dem gegenwärtigen Stand fehlt. Die „Enzyklopädie des Europarechts“ will diese Lücke schließen und ein ebenso fundiertes wie umfassendes Orientierungs- und Referenzwerk für das gesamte Europarecht bieten.

Ziel des auf zehn Bände angelegten Werkes ist eine aufeinander abgestimmte Durchdringung der einzelnen Bereiche des Gesamtsystems des Europarechts, die in der Behandlung ihrer Gegenstände systematisch von den positiven konzeptionellen Grundlagen über die daraus sich ableitenden allgemeinen Regeln zu den Einzelfragen fortschreitet. Die Enzyklopädie des Europarechts – EnzEuR – soll die Wirtschafts- und Rechtspraxis ebenso wie die Rechtspolitik und die Wissenschaft über die Gesamtheit des europäischen Rechts informieren und seiner Fortentwicklung solide systemrationale Wegweisungen bieten.

*Armin Hatje*

*Peter-Christian Müller-Graff*



## Inhaltsübersicht

Vorwort des Herausgebers zur 2. Auflage .....	5
Vorwort der Gesamtherausgeber zur 2. Edition .....	6
Vorwort der Gesamtherausgeber zur 1. Edition .....	7
Bearbeiterverzeichnis .....	17
Abkürzungsverzeichnis .....	19
§ 1 Einführung: Querschnittspolitiken und Querschnittsklauseln ( <i>Wegener</i> ) .....	39
§ 2 Transeuropäische Netze ( <i>Calliess/Lippert</i> ) .....	49
§ 3 Umweltrecht ( <i>Wegener</i> ) .....	167
§ 4 Technikrecht und Standardisierung ( <i>Führ</i> ) .....	229
§ 5 Katastrophenschutz ( <i>Kloepfer/Schwartz</i> ) .....	335
§ 6 Industrie-, Technologie- und Forschungspolitik ( <i>Lock</i> ) .....	399
§ 7 Medien ( <i>Kühling</i> ) .....	469
§ 8 Gesundheitspolitik ( <i>Wallrabenstein</i> ) .....	543
§ 9 Kultur- und Bildungspolitik als europäische Querschnittsmaterie ( <i>Grzeszick</i> ) .....	595
§ 10 Steuern ( <i>Waldhoff</i> ) .....	655
§ 11 Datenschutzrecht ( <i>Bäcker</i> ) .....	761
Allgemeines Literaturverzeichnis .....	855
Stichwortverzeichnis .....	865



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers zur 2. Auflage .....	5
Vorwort der Gesamtherausgeber zur 2. Edition .....	6
Vorwort der Gesamtherausgeber zur 1. Edition .....	7
Bearbeiterverzeichnis .....	17
Abkürzungsverzeichnis .....	19
§ 1 Einführung: Querschnittpolitiken und Querschnittsklauseln .....	39
A. Zum Begriff der Querschnittpolitiken .....	39
B. Querschnittsklauseln .....	39
I. Entwicklung, Vorkommen, Erwartungen .....	39
II. Rechtliche Funktionen .....	42
C. Integrationsstand und Kompetenzordnung .....	45
D. Vom Querschnitt zum Netz .....	47
§ 2 Transeuropäische Netze .....	49
A. Einleitung .....	57
I. Infrastruktur als Rückgrat des Binnenmarktes und Mittel zur Integration von Randgebieten .....	57
II. Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Union .....	59
III. Die Transeuropäischen Netze als Querschnittspolitik der Union ...	66
B. Die Politik der Union zum Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze .....	67
I. Ziele und Prinzipien .....	67
II. Die Unionskompetenz im Bereich der Transeuropäischen Netze ....	106
III. Die Instrumente der Union .....	112
C. Ausblick .....	164
§ 3 Umweltrecht .....	167
A. Einleitung .....	173
B. Historische Entwicklung – eine Erfolgsgeschichte .....	173
C. Ökologische und ökonomische Hintergründe .....	175
D. Europäisches Umweltverwaltungs- und Umweltverfassungsrecht .....	177
E. Rechtssetzungskompetenzen .....	180
F. Prinzipien des europäischen Umweltrechts .....	182

G. Wichtige Regelungsfelder und aktuelle Probleme .....	184
I. Allgemeines Umweltrecht .....	185
II. Besonderes Umweltrecht .....	191
H. Vollzug und Vollzugskontrolle .....	211
I. Rechtsschutz .....	213
I. Unterschiedliche Rechtsschutzkonzeptionen in den Mitgliedstaaten .....	213
II. Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsschutzmodells .....	213
III. Vorgaben der Aarhus-Konvention .....	214
IV. Klagerechte der Umweltverbände nach Art. 9 Abs. 2 AK .....	215
V. Klagerechte nach Art. 9 Abs. 3 AK .....	216
J. Einwirkungen und Folgen der Globalisierung für das Europäische Umweltrecht .....	219
K. Defizite und Reformperspektiven .....	220
I. Problemlösungsschwächen .....	220
II. Entdemokratisierung .....	221
III. Freiheitsverkürzung und Symbolismus .....	222
IV. Komplexität .....	223
L. Fazit .....	224
<b>§ 4 Technikrecht und Standardisierung .....</b>	<b>229</b>
A. Einleitung .....	238
I. Allgemeine Einführung und regulatorische Herausforderung .....	239
II. Historischer Kontext .....	254
III. Regulatorischer Kontext: Erscheinungsformen von Technik und Technikrecht .....	256
B. Technik als Gegenstand von Regulierung .....	257
I. Risiken durch Technik – risikobezogener Technikbegriff .....	257
II. Antworten des Rechts .....	269
III. Funktion und Grenzen der Standardisierung .....	308
C. Aktuelle Herausforderungen und Ausblick .....	319
I. Technikregulierung und Eigen-Verantwortung der Akteure .....	319
II. Innovationsorientiertes Technikrecht .....	321

III. Implikationen für Verständnis und Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen .....	324
IV. Verhaltenssteuerung durch Technikverwaltungsrecht .....	331
V. Umsetzung des Green Deal in eine „erweiterte Produzentenverantwortung“ .....	332
<b>§ 5 Katastrophenschutz</b> .....	335
A. Einleitung .....	340
I. Allgemeine Einführung .....	340
II. Geschichte des europäischen Katastrophenschutzrechts .....	346
III. (Rechts-)Politische Einordnung .....	350
IV. Systematische Einordnung .....	351
B. Gestalt des europäischen Katastrophenschutzrechts .....	352
I. Sektorübergreifender Katastrophenschutz .....	352
II. Sektoraler Katastrophenschutz (Grundsätzliches) .....	395
C. Ausblick .....	397
<b>§ 6 Industrie-, Technologie- und Forschungspolitik</b> .....	399
A. Einleitung .....	403
I. Allgemeine Einführung und Begriffsklärung .....	403
II. Historische Entwicklung der EU-Industrie-, Forschungs- und Entwicklungspolitik .....	409
III. Aktuelle Entwicklung .....	416
IV. Rechtspolitische Einordnung .....	418
B. Rechtlicher Rahmen .....	425
I. Überblick über die Regelungen in den Verträgen .....	425
II. Industrie, Art. 173 AEUV .....	426
III. Forschungs- und Entwicklungspolitik, Art. 179 ff. AEUV .....	444
C. Bewertung und Ausblick .....	466
<b>§ 7 Medien</b> .....	469
A. Einleitung .....	473
I. Quellen des europäischen Medienrechts .....	474
II. Bedeutung und Entwicklung der europäischen Medienordnung ....	476

III. Begriffliche Konsequenzen und Reichweite der europäischen Medienordnung .....	482
B. Grundstrukturen des europäischen Medienrechts .....	491
I. Starke primärrechtliche Vorstrukturierung .....	491
II. Zunehmende sekundärrechtliche Ausdifferenzierung .....	516
C. Fazit und Perspektiven .....	538
<b>§ 8 Gesundheitspolitik .....</b>	<b>543</b>
A. Einleitung/Verortung im Gesamtsystem .....	545
I. Bereiche der Gesundheitspolitik .....	545
II. Historischer Kontext der europäischen Gesundheitspolitik .....	551
B. Gegenstandsbeschreibung .....	565
I. Kompetenzgrundlagen gesundheitspolitischen Handelns der EU ...	566
II. Handlungsinstrumente .....	581
C. Fazit .....	588
<b>§ 9 Kultur- und Bildungspolitik als europäische Querschnittsmaterie .....</b>	<b>595</b>
A. Einleitung .....	599
B. Kulturpolitik .....	600
I. Übersicht über spezifisches Primärrecht .....	600
II. Kultur in europäischer Perspektive .....	601
III. Unionsrechtlicher Begriff der Kultur .....	602
IV. Entwicklungslinien europäischer Kulturpolitik .....	605
V. Art. 167 AEUV als Kompetenznorm der EU im Kulturbereich .....	608
VI. Insbesondere: Rundfunkregulierung im Spannungsfeld von Beihilfenrecht und Kultur .....	629
VII. Kulturpolitik und Grundrechte .....	635
VIII. Auswärtige Kulturpolitik der Europäischen Union .....	636
IX. Kulturpolitische Praxis der Unionsorgane .....	638
C. Bildungspolitik .....	641
I. Übersicht über spezifisches Primärrecht .....	641
II. Entwicklungslinien der Bildungspolitik der EU .....	644
III. Regelungssystematik der Art. 165, 166 AEUV .....	644

IV. Verhältnis zu anderem Primärrecht und zum internationalen Recht .....	646
V. Praxis der Unionsorgane, insbesondere „offene Methode der Koordinierung“ .....	647
D. Kultur an der Grenze und als Grenze der Integration .....	648
I. Europäische Kultur- und Bildungspolitik an den Grenzen des Integrationsstands .....	649
II. Kultur und die verfassungsrechtlichen Grenzen europäischer Integration .....	649
<b>§ 10 Steuern</b> .....	655
A. Einleitung – gibt es und was bedeutet „europäisches Steuerrecht“? .....	658
I. Steuern und europäische Integration .....	659
II. Europäischer Steuerbegriff .....	662
III. Verbindung zur Finanzierung der EU .....	664
B. Europäisches Steuerrecht .....	666
I. Steuerhoheiten auf EU-Ebene .....	666
II. Steuerliche Diskriminierungsverbote .....	672
III. Umweltsteuern und Unionsrecht .....	679
IV. Steuerharmonisierung .....	683
V. Einfluss des EU-Rechts auf das materielle Steuerrecht .....	698
VI. Einfluss des EU-Rechts auf das Steuerverfahrensrecht .....	741
VII. Einfluss des EU-Rechts auf das finanzgerichtliche Verfahren .....	742
VIII. Kann es im europäischen Steuerrecht ein Anerkennungsprinzip geben? .....	743
IX. Konkret: Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht unter europäischen Vorzeichen .....	751
X. Einfluss des EU-Rechts auf das Doppelbesteuerungsproblem .....	752
C. Perspektiven – Zum Steuerwettbewerb in Europa .....	753
I. Die unterschiedlichen Ansatzpunkte eines europäischen Steuerrechts .....	753
II. Das Postulat fairen Steuerwettbewerbs im Mehrebenensystem .....	756

§ 11 Datenschutzrecht .....	761
A. Einführung .....	766
I. Funktionen des europäischen Datenschutzrechts .....	766
II. Entwicklung des europäischen Datenschutzrechts .....	769
B. Rechtsrahmen .....	773
I. Primärrecht .....	773
II. Sekundärrecht .....	779
III. Mitgliedstaatliches Recht .....	781
IV. Sonstige Rechtsakte .....	783
C. Grundbegriffe und Schutzkonzepte .....	783
I. Anwendungsbereiche .....	784
II. Adressaten und Rollen .....	793
III. Bewertung von Beeinträchtigungen und Risiken .....	797
IV. Verarbeitungsgrundsätze .....	800
V. Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung .....	802
VI. Transparenz .....	822
VII. Datenminimierung und Speicherbegrenzung .....	826
VIII. Richtigkeit .....	827
IX. Datensicherheit .....	828
X. Rechenschaftspflicht und Datenschutzkontrolle .....	828
XI. Rechtsfolgen von Datenschutzverstößen .....	833
D. Aktuelle Herausforderungen .....	837
I. Regulierung komplexer Datenanalysen und allgegenwärtiger Informationstechnik .....	837
II. Regulierung öffentlicher Kommunikation .....	844
E. Fazit .....	851
<b>Allgemeines Literaturverzeichnis .....</b>	<b>855</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>865</b>

## Bearbeiterverzeichnis

<i>Professor Dr. Matthias Bäcker, LL.M.</i> Johannes-Gutenberg-Universität Mainz	§ 11	Datenschutzrecht
<i>Professor Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur.</i> Freie Universität Berlin	§ 2	Transeuropäische Netze
<i>Professor Dr. Martin Führ</i> Hochschule Darmstadt	§ 4	Technikrecht und Standardisierung
<i>Professor Dr. Bernd Grzeszick; LL.M.</i> Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg	§ 9	Kultur- und Bildungspolitik
<i>Professor em. Dr. Michael Kloepfer</i> Humboldt-Universität zu Berlin	§ 5	Katastrophenschutz
<i>Professor Dr. Jürgen Kühling, LL.M.</i> Universität Regensburg	§ 7	Medien
<i>Rechtsanwalt Dr. André Lippert</i> Gleiss Lutz-Rechtsanwälte, Berlin	§ 2	Transeuropäische Netze
<i>Prof. Dr. Tobias Lock</i> Maynooth University, Kildare	§ 6	Industrie-, Technologie- und Forschungspolitik
<i>Rechtsanwalt Dr. Fabian Schwartz</i> Kopp–Assenmacher Rechtsanwälte Berlin	§ 5	Katastrophenschutz
<i>Professor Dr. Christian Waldhoff</i> Humboldt-Universität zu Berlin	§ 10	Steuern
<i>Professor Dr. Astrid Wallrabenstein</i> Goethe-Universität Frankfurt am Main	§ 8	Gesundheitspolitik
<i>Professor Dr. Bernhard W. Wegener</i> Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	§ 1 § 3	Europäische Querschnittspolitiken/ Einführung Umwelt



## Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
AASM	Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar
Abg.	Abgeordneter
AbkGemOrg.	Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften
abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. EGKS	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
Abs.	Absatz
AbsFondsG	Absatzfondsgesetz
Abschn.	Abschnitt
Abt.	Abteilung
abw.	abweichend
AdR	Ausschuss der Regionen
aE	am Ende
ÄndG	Gesetz zur Änderung
ÄndVO	Verordnung zur Änderung
AERP	Europäische Agentur für Forschung und Entwicklung
AETR	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
aF	alte Fassung
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFIG	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Die Aktiengesellschaft, Zeitschrift für das gesamte Aktienwesen
AG	Aktiengesellschaft
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
AID	Auswertungs- und Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
AIF	Alternativer Investmentfonds
AIFK	Betreiber eines alternativen Investmentfonds
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	Actualités Juridiques de Droit Administratif
AJIL	American Journal of International Law

## Abkürzungsverzeichnis

---

AKP-Staaten	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (Mitgliedstaaten der Lomé-Abkommen)
AktG	Aktiengesetz
allg.	allgemein
aM	anderer Meinung
AmstV	Amsterdamer Vertrag
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
Ann.eur.	Annuaire européen (= EuYB)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARB	Assoziationsratsbeschluss
ArbG	Arbeitsgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
ASIL	American Society of International Law
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
ATV	Allgemeine Tarifierungsvorschrift
AUE	Acte Unique Européen
AufenthG/EWG	Aufenthaltsgesetz/EWG
Aufl.	Auflage
AuR	Arbeit und Recht (Zeitschrift)
AUR	Agrar- und Umweltrecht (Zeitschrift)
AuS	Arbeit und Sozialpolitik
AuslG	Ausländergesetz
AWD	Außenwirtschaftsdienst
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AW-Prax	Außenwirtschafts-Praxis
AWVO	Außenwirtschaftsverordnung
Az.	Aktenzeichen
AZO	Allgemeine Zollordnung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BAnz.	Bundesanzeiger
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BauGB	Baugesetzbuch
BayAgrarWiG	Bayerisches Agrarwirtschaftsgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BbankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank

BBiG	Bundesbildungsgesetz
BBodenSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band
BeaSt	Beamtenstatut
BeitrA	Beitrittsakte
Benelux-Staaten	Belgien, Niederlande, Luxemburg
Ber.	Berichte der Kommission über die Wettbewerbspolitik (jährlich seit 1972)
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
Beschl.	Beschluss
BetrPrämDurchfG	Betriebsprämierendurchführungsgesetz
BetrPrämDurchfV	Betriebsprämierendurchführungsverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
BK	Berichtigungskoeffizient
BKartA	Bundeskartellamt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLwG	Bundeslandwirtschaftsgesetz
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Ver- braucherschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BReg.	Bundesregierung
BSB	Beschäftigungsbedingungen für die Sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften

## Abkürzungsverzeichnis

---

BSC	Ausschuss für Bankenaufsicht
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSP	Bruttosozialprodukt
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BüL	Berichte über Landwirtschaft (Zeitschrift)
BulleG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BulleU	Bulletin der Europäischen Union
BuW	Betrieb und Wirtschaft
BVA	Beratender Verbraucherausschuss
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BYIL	British Yearbook of International Law
BZBl.	Bundeszollblatt
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CCCE	Comité de Contact des Consommateurs des Communautés Européennes
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Communauté(s.) Européenne(s.)
CEE	Communauté Economique Européenne
CEEP	Centre Européen de l'Entreprise Publique
CEMT	Europäische Konferenz der Verkehrsminister
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electronique
CEPT	Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen)
CERD	Comité de la Recherche et du Développement
CESAME	Sachverständigengruppe für Clearing und Abrechnung
CLP	Classification, Labelling and Packaging (Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen), EG-Verordnung 1272/2008
CM	Common Market
CMA	Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft
CMLR	Common Market Law Review
COCOM	Communications Committee (Kommunikationsausschuss)

COREPER	Comité des Représentants Permanents des États Membres
COST	Coopération européenne dans la domaine de la Recherche Scientifique et Technique
CR	Computer und Recht
CREST	Comité de la Recherche Scientifique et Technique
DAC	Development Assistance Committee / Ausschuss für Entwicklungshilfe
DB	Der Betrieb
DCSI	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
ders.	derselbe
dh	das heißt
DHA	Deutsches Handelsarchiv
dies.	dieselbe(n)
DienstanwK	Dienstanweisung für den Kanzler (des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften)
DIN	Deutsches Institut für Normung
Dir.int.	Diritto internazionale
DirektZahlVerpflG	Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz
DirektZahlVerpflV	Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DOM	Departements d'outre mer (französische überseeische Departements)
Dr.	Droit
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DS	Droit Social
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVAuslG	Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
DWA	Direktwahlakte
DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
E.	Entwurf
EA	Europa-Archiv; Europaabkommen
EA/D	Europa-Archiv (Dokumente)
EAFE	Europäischer Ausschuss für Forschung und Entwicklung
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

## Abkürzungsverzeichnis

---

EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EAS	Europäisches Arbeits- und Sozialrecht
EBA	European Banking Authority
ebd.	ebenda
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECA	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika
ECAC	Europäische Zivilluftfahrtkonferenz
ECAFE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Asien und den Fernen Osten
ECC	Electronic Communications Committee (Ausschuss für elektronische Kommunikation)
ECE	Economic Commission for Europe
ECLR	European Competition Law Review
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECRC	European Coalition for Responsible Credit
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community(ies)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelszone
EFWZ	Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit
EG	Europäische Gemeinschaften
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMO	Einheitliche Gemeinsame Marktorganisation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EGZ	Europäische Gesellschaft für Zusammenarbeit
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Europäischer Investitionsfonds
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EIPR	European Industrial Property Review
EJIL	European Journal of International Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELEC	Europäische Liga für wirtschaftliche Zusammenarbeit

ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechts-Konvention
endg.	endgültig
EnergieStG	Energiesteuergesetz
Entsch.	Entscheidung
entspr.	entsprechend
EÖD	Europäischer Öffentlicher Dienst
EP	Europäisches Parlament
EPC	European Payments Council
EPD oder EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
EPL	European Public Law
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ERG	European Regulators Group
Erl.	Erläuterungen
ESA	European Space Agency
ESF	Europäische Wissenschaftsstiftung
ESFS	Europäisches Finanzaufsichtssystem
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESME	Expertengruppe Europäische Wertpapiermärkte
ESRB	European Systemic Risk Board
EStG	Einkommensteuergesetz
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
etc	et cetera
ETL	European Transport Law
ETS	European Treaty Series
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EU/EWR-HwV	Verordnung über die für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz geltenden Voraussetzungen für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks
EuG oder EuGel	Europäisches Gericht 1. Instanz
EuGen	Europäische Genossenschaft
EuGGes	Europäische Gegenseitigkeitsgesellschaft
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuGVÜ	Europäischer Gerichtsstand- und Vollstreckungsübereinkommen

EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUR	EURO
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EurBSt.	Europäisches Beamtenstatut, Europäisches Statut der Beamten der Gemeinschaften
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EURONET	Europäisches Informations- und Datenübertragungsnetz
EurWi.	Europäische Wirtschaft
EuV	Europäischer Verein
EUV aF	Vertrag über die Europäische Union
EUV nF	Vertrag über die Europäische Union (Lissabon)
EuYB	European Yearbook
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
evtl.	eventuell
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
EWA	Europäisches Währungsabkommen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWIV	Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Währungssystem; Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EZB	Europäische Zentralbank
EZU	Europäische Zahlungsunion
f.	folgende
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
FKVO	Fusionskontrollverordnung
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FIDE	Fédération Internationale de Droit Européen
Fin.Arch.	Finanzarchiv
FMSBechlG	Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikooptionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds „Finanzmarktstabilisierungsfonds – FMS“ (Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz)

FMStErgG	Gesetz zur weiteren Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz)
FMStFG	Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds
FMStG	Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz)
Fn.	Fußnote
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
FSB	Financial Stability Board
FSC	Financial Services Committee
FSCG	Financial Services Consumer Group
FusV	Fusionsvertrag
G.	Gemeinschaft; Gesetz
GA	Generalanwalt
GA	Goldammers Archiv
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GB	Jährlicher Gesamtbericht der Kommission der EG
GD	Generaldirektion
gem.	gemäß
GenG	Genossenschaftsgesetz
GEREK	Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GHP	Gemeinsame Handelspolitik
GM	Gemeinsame Maßnahme
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHR	GmbH-Rundschau
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GMO	Gemeinsame Marktordnung
GO	Geschäftsordnung

## Abkürzungsverzeichnis

---

GRC	Grundrechtecharta
grds.	Grundsätzlich
GrdStVG	Grundstücksverkehrsgesetz
grundl.	grundlegend
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Auslands- und internationaler Teil
GS	Gedächtnisschrift
GU	Gazetta Ufficiale
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	(deutsches) Gerichtsverfassungsgesetz
GVO	Gruppenfreistellungsverordnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZT	Gemeinsamer Zolltarif
GYIL	German Yearbook of International Law
hA	herrschende Auffassung
HdB	Handbuch
HGB	Handelsgesetzbuch
HKG	Handelsklassengesetz
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
HO	Haushaltsordnung
HöfeO	Höfeordnung
HolzabsFondsG	Holzabsatzfondsgesetz
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung
HZA	Hauptzollamt
iA	im Auftrag
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAEO	Internationale Atom-Energie-Organisation
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ICJ	International Court of Justice
ICJ-Rep.	International Court of Justice; Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
idF	in der Fassung
idR	in der Regel

idS	in diesem Sinne
ieS	im engeren/eigentlichen Sinn
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IFG	Informations-Freiheitsgesetz
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIC	International Review of Industrial Property and Copyright Law
IKuK	Information, Kommunikation und Kooperation (von Akteuren der Lieferkette unter REACH)
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
IMO (früher IMCO)	International Maritime Organization
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
insbes.	insbesondere
InVeKosDG	InVeKos-Datengesetz
InVeKosV	InVeKos-Verordnung
InVeKosS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IPR	Internationales Privatrecht
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
iSd	im Sinne des/r
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
IWB	Internationale Wirtschaftsbriefe
IWF	Internationaler Währungsfonds
iwS	im weiteren Sinn
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAR	Jahrbuch des Agrarrechts
JArbZeitG	Jugendarbeitszeitgesetz
JBl	Juristische Blätter
JBL	Journal of Business Law
JCMS	Journal of Common Market Studies
JCP	Jurisclasseur périodique – La semaine juridique
JdEI	Jahrbuch der Europäischen Integration
JDI	Journal du Droit international
JIR	Jahrbuch des Internationalen Rechts
JO	Journal Officiel de la République Française
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JurBüro	Juristisches Büro

## Abkürzungsverzeichnis

---

JuS	Juristische Schulung
JT	Journal des Tribunaux
JWTL	Journal of World Trade Law
JZ	Juristenzeitung
KartR	Kartellrecht
Kfz.	Kraftfahrzeug
KindArbSchG	Kindesarbeitsschutzgesetz
KMB	Klein- und Mittelbetriebe
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KN	Kombinierte Nomenklatur
KOM	Kommissionsdokument(e)
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KWG	Kreditwesengesetz
LegRegG	Legehennenregistrierungsgesetz
Lfg.	Lieferung
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIEI	Legal Issues of European Integration
lit.	litera
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
LRE	Lebensmittelrechtliche Entscheidungen (Zeitschrift)
Ls.	Leitsatz
M.	Meinung
MA	Markenartikel
MarktStrG	Marktstrukturgesetz
MBL	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MedR	Medizinrecht
MilchAbgV	Milchabgabenverordnung
MilchQuotV	Milchquotenverordnung
MinBINW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
Mio.	Million(en)
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	The Modern Law Review
MMR	Multi Media und Recht

MOE	Mittel- und Osteuropa
MOEL	mittel- und osteuropäische Länder
MOG	Marktorganisationsgesetz
Mrd.	Milliarde(n)
mwN	mit weiteren Nachweisen
MWSt.	Mehrwertsteuer
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
nF	neue Folge; neue Fassung
NGA	Next Generation Access
NGI	Neues Instrument gemeinschaftlicher Anleihen und Darlehen
NGO	Non-governmental Organization(s.)
NIMEXE	Warenverzeichnis für die Statistik des Außenhandels der Gemeinschaft und des Handels zwischen ihren Mitgliedstaaten
NJ	Neue Justiz
NJB	Nederlands Juristenblad
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL-BzAR	Neue Landwirtschaft – Briefe zum Agrarrecht (Zeitschrift)
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
NRZZ	Nomenklatur des Rates über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
nv	noch nicht in der amtlichen Slg veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrheinwestfälisches Verwaltungsblatt
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
ÖBA	Österreichisches Bank-Archiv
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
öDRdA	Das Recht der Arbeit
OEEC	Organisation für Europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit
ÖJT	Verhandlungen des österreichischen Juristentages
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung

## Abkürzungsverzeichnis

---

ÖZÖffR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLAF	Office Européen de Lutte Antifraude
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBT	Persistent, bioakkumulierend und toxisch (nach REACH Anhang XIII)
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PharmaR	Pharmarecht
PIC	Prior Informed Consent (Rotterdam Übereinkommen über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien)
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
POP	Persistent Organic Pollutant (Stockholmer Übereinkommen)
PrivProt.	Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften
Prot.	Protokoll
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RAE	Revue des affaires européennes
RAPEX	Gemeinschaftliches System zum raschen Informationsaustausch (über die allgemeine Produktsicherheit)
Ratsbeschl.	Ratsbeschluss
RB	Rahmenbeschluss
RBDI	Revue belge de droit international
RdA	Recht der Arbeit
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)
RDUE	Revue du droit de l'Union Européenne
RE	Rechnungseinheit
REACH	Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals
Rec.	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye
RFDA	Revue Française de Droit administratif
RGAT	Revue Générale des Assurances Terrestres
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON)

RHDI	Revue Hellenique de Droit International
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RIPIA	Revue internationale de la propriété industrielle et artistique
Riv. dir. eur.	Rivista di diritto europeo
Riv. dir. int.	Rivista di diritto internazionale
RIW [AWD]	Recht der Internationalen Wirtschaft [-Außenwirtschaftsdienst]
RL	Richtlinie
RLT	Raccolta delle lezioni Trieste, hrsg. vom Istituto per lo studio dei Trasporti nell'integrazione economica europea
RMC	Revue de Marché commun
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
RMT	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
RMUE	Revue du Marché Unique Européen
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
Rs.	Rechtssache
RSC	Radio Sectrum Committee (Frequenzausschuss)
RSPG	Radio Spectrum Policy Group (Gruppe für Frequenzpolitik)
Rspr.	Rechtsprechung
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RTDE	Revue trimestrielle du droit européen
RVO	Reichsversicherungsordnung
RZZ	Rat über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens
s.	siehe
S.	Seite
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SDG	Sustainable Development Goals (nach der Agenda 2030 der Vereinten Nationen)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SE	Societas Europaea (Europäische Aktiengesellschaft)
SEK	Dokumente des Sekretariats der KOM
SEPA	Single European Payments Area
SEW	Sociaal Economische Wetgeving
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg	Sammlung (der Rspr. des EuGH)
Slg ÖD	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs – Öffentlicher Dienst

sog	sogenannte(n)(r)
SozR	Sozialrecht, Entscheidungssammlung BSG
SPC	Sustainable Production and Consumption (nach SDG 12 der Agenda 2030 der Vereinten Nationen)
Spiegelstr.	Spiegelstrich
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
STABEX	System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse für die von den AKP-Staaten nach der Gemeinschaft ausgeführten Waren
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StHG	Staatshaftungsgesetz
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig
StuW	Steuer und Wirtschaft
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
SZR	Sondererziehungsrechte
TA	Technische Anleitung
TAC	Gesamtfangmenge (total allowable catch)
tir.	tiret (Spiegelstr.)
TKG	Telekommunikationsgesetz
tlw	teilweise
TMG	Telemediengesetz
Tr.	Traité
TR	Transportrecht
TranspR	Transportrecht
TRIPS	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
Tsd.	Tausend
ua	unter andere(m)(n); und andere
UCLAF	Unité de Coordination de la Lutte Antifraude
überw.	überwiegend
UEBL	Union Economique Belgo-Luxembourgoise
UEC	(Journal UEC) Zeitschrift der Union Européenne des Experts Comptables
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete
umstr.	umstritten

UN	Vereinte Nationen
UNCITRAL	Kommission der Vereinten Nationen für Internationales Handelsrecht
UNCTAD	Welthandelskonferenz
UNEP	Programm der Vereinten Nationen für den Umweltschutz
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNICE	Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft
UNIDO	UN-Organisation für industrielle Entwicklung
UNO	United Nations Organisation
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge
unstr.	unstreitig
Unterabs.	Unterabsatz
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UR	Umsatzsteuer-Rundschau
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
UStR	Umsatzsteuer-Richtlinie(n)
usw	und so weiter
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
uU	unter Umständen
UVR	Umsatz- und Verkehrssteuerrecht
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VE	Verpflichtungsermächtigung
verb.	verbunden
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfO	Verfahrensordnung
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VK	Vereinigtes Königreich
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VÖB	Verband öffentlicher Banken
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht

## Abkürzungsverzeichnis

---

VuR	Verbraucher und Recht
VV	Verwaltungsvorschrift
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VWD	Vereinigter Wirtschaftsdienst
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
vZA	verstärkte Zusammenarbeit
WAB	Währungsausgleichsbetrag bzw. -beträge
WB	Wettbewerbsbericht
WBl	Wirtschaftsrechtliche Blätter, Beilage zu "Juristische Blätter"
WEU	Westeuropäische Union
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHO	World Health Organisation
WiGBL.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WiR	Wirtschaftsrecht
WissR	Wissenschaftsrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
W.L.R.	The Weekly Law Reports
WM	Wertpapiermitteilungen
WpDVerOV	Verordnung zur Konkretisierung der Verhaltensregeln und Organisationsanforderungen für Wertpapierdienstleistungsunternehmen
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTA	Welttextilabkommen, Multifaserabkommen
WTO	Welthandelsorganisation
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YEL	Yearbook of European Law
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZE	Zahlungsermächtigung
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht

ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIAs	Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZID	Zentrale InVeKoS-Datenbank
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
zit.	zitiert
ZK	Zollkodex
ZK-DVO	Durchführungsverordnung zum Zollkodex
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt
ZKreditw.	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZP	Zusatzprotokoll
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zT	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht - Rechtsprechungsdienst
ZusVerfO	Zusätzliche Verfahrensordnung (des EuGH)
ZVerglRW	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft
ZVerkehrsw.	Zeitschrift für Verkehrswissenschaft
ZVP	Zeitschrift für Verbraucherpolitik

## Abkürzungsverzeichnis

---

zzgl.	zuzüglich
z.Zt.	zur Zeit
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

# § 1 Einführung: Querschnittspolitiken und Querschnittsklauseln

*Bernhard W. Wegener*

A. Zum Begriff der Querschnittspolitiken .....	1	1. Anleitung der Rechtssetzung .....	7
B. Querschnittsklauseln .....	3	2. Legitimation der Rechtssetzung ....	11
I. Entwicklung, Vorkommen, Erwartungen .....	3	C. Integrationsstand und Kompetenzordnung	14
II. Rechtliche Funktionen .....	7	D. Vom Querschnitt zum Netz .....	17

## A. Zum Begriff der Querschnittspolitiken

Querschnittspolitiken ist ein Verlegenheitsbegriff. Mit ihm wird der Versuch unternommen, EU-Politiken unter einem Nenner zusammenzufassen, für die Gemeinsamkeiten weithin fehlen. So versammelt dieser Band der Enzyklopädie Politikfelder, deren inhaltliche **Heterogenität** nicht zu übersehen ist: Transeuropäische Netze, Umwelt, Technikrecht und Standardisierung, Katastrophenschutz, Industrie und Forschung, Medien, Gesundheit, Kultur und Bildung, Steuern, Datenschutz – alles wichtige Aufgaben mit weitreichenden Bezügen, aber doch untereinander und mit sonstigen Politiken kaum durchgängig enger verzahnt als andere Rechtsbereiche.

Der Begriff der Querschnittspolitiken ist dabei nicht nur von erheblicher inhaltlicher Unschärfe. Er ist auch keineswegs den in diesem Band versammelten Politiken allein oder auch nur in erster Linie vorbehalten. Im Gegenteil wird im politischen und politikwissenschaftlichen Raum ein fast unübersehbarer Kreis auch von europäischen Politiken mit dem Merkmal der Querschnittsaufgabe versehen. Dies gilt neben den im Folgenden ausdrücklich behandelten Politiken etwa auch für die Menschenrechtspolitik, die Energiepolitik, die Demographie und eine ganze Fülle weiterer Themen. Ziel der Kennzeichnung als Querschnittspolitik ist regelmäßig die Hervorhebung des jeweils verfolgten Anliegens. Zugleich wird mit der Kennzeichnung der Anspruch erhoben, sich in andere politische Zusammenhänge einzubringen und dort die Beachtung des eigenen Anliegens einfordern zu dürfen. **Querschnittspolitik** ist demnach in erster Linie ein **politischer Begriff mit inflationärer Tendenz**.

## B. Querschnittsklauseln

### I. Entwicklung, Vorkommen, Erwartungen

Ungeachtet solcher Skepsis ist aber zuzugestehen, dass der Begriff der Querschnittspolitik auch eine **rechtliche Dimension** besitzt. Vertraut ist dies vor allem aus der Umweltpolitik.<sup>1</sup> Hier formulierte schon der 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in den EWG-Vertrag eingeführte Art. 130 r Abs. 2 Satz 2: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken

<sup>1</sup> Eingehend dazu: Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 11.

der Gemeinschaft.“ Seinerzeit war diese in der juristischen Fachliteratur schnell so benannte „**Querschnittsklausel**“<sup>2</sup> in den Verträgen ebenso neu wie einzigartig. Sie galt als konsequente Anerkennung eines spezifisch vernetzten Charakters gerade der Aufgabe Umweltschutz.<sup>3</sup> Von umweltpolitisch interessierter Seite wurde sie weitergehend als Ausdruck und Beleg eines besonderen **Rangs** gerade der Umweltpolitik und des Umweltschutzes angesehen.

- 4 Ihre Einzigartigkeit hat die mittlerweile neu formulierte<sup>4</sup> EU-umweltrechtliche Querschnittsklausel allerdings schon seit längerem eingebüßt. Zwar hat sie bis heute ihrem historischen Vorsprung entsprechend Vorbildcharakter bewahren können (vgl. etwa für die Industriepolitik *Lock* → § 6 Rn. 74). Ihr sind aber eine solche **Vielzahl weiterer Querschnittsklauseln** an die Seite getreten, dass man auch insofern von einer inflationären Entwicklung sprechen muss.<sup>5</sup> Entsprechende oder zumindest sehr ähnliche Formulierungen wie zur Umweltpolitik finden sich auch zur Politik der **Gleichstellung**<sup>6</sup> und **Nichtdiskriminierung**,<sup>7</sup> zur **Sozialpolitik**,<sup>8</sup> zum **Verbraucherschutz**,<sup>9</sup> zum **Tierschutz**,<sup>10</sup> in der **Kulturpolitik**,<sup>11</sup> im

2 Alternativ wird die Klausel bis heute zum Teil als „Integrationsklausel“ bezeichnet.

3 Noch heute ist der Querschnittscharakter der Umweltschutzaufgabe im öffentlichen und rechtswissenschaftlichen Diskurs deutlich stärker verankert als der anderer Aufgaben; ähnlich für den Vergleich mit der Gesundheitspolitik: *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 2.

4 Art. 11 AEUV: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

5 Die textliche Inflation wird noch zusätzlich dadurch angeheizt, dass die Querschnittsklauseln ihrerseits vielfach in Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta (Bsp. s. Fn. 23) wiederholt werden oder sich gleich doppelt im AEUV finden (so mit Blick auf den Gesundheitsschutz in Art. 168 Abs. 1 UAbs. 1 und in Art. 9 AEUV. Der Gesundheitsschutz wird durch Art. 169 und 191 AEUV zudem noch ausdrücklich zum Ziel der Verbraucherschutz- und der Umweltpolitik der Union erklärt.

6 Art. 8 AEUV: „Bei allen ihren Tätigkeiten wirkt die Union darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

7 Art. 10 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

8 Art. 9 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“

9 Art. 12 AEUV: „Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes wird bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen.“

10 Art. 13 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe.“

11 Art. 167 Abs. 4 AEUV: „Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“

**Gesundheitswesen**<sup>12</sup> und in der **Industriepolitik**.<sup>13</sup> Der allgemeine Gedanke einer inhaltlichen Abstimmung verschiedener Politiken findet sich darüber hinaus etwa in der **Binnenmarktharmonisierung**,<sup>14</sup> im Bereich der **Transeuropäischen Netze**<sup>15</sup> und – in begrenzter Erfassung – auch in der **Forschungspolitik**<sup>16</sup> und im **Katastrophenschutz**.<sup>17</sup>

Die Fülle der Querschnitts- und Kohärenzgebote ist rechtlich geronnene **Sehn- 5**  
**sucht nach der Überwindung von Differenzierung**.<sup>18</sup> Die hoch differenzierte Welt der europäischen und mitgliedstaatlichen Politikgestaltung hinterlässt all ihrer sektoralen Effizienz zum Trotz kehrseitig ein Unbehagen angesichts ihrer Blindheit gegenüber konkurrierenden und ganzheitlichen Anliegen. Besonders der vergleichsweise jungen Umweltpolitik mit ihrem betont ganzheitlichen Anspruch erschien die sektorzentrierte Dynamik der etablierten Politikfelder stets als Bedrohung der eigenen inhaltlichen Ziele. Und in der Tat sind die Irrationalitäten einer sektoral ausdifferenzierten Politik hier besonders augenscheinlich. Eine Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Industriepolitik, die einseitig auf wachstumsorientierte Binnenziele ausgerichtet ist, wird die Anliegen des Umweltschutzes systematisch verfehlen.

**Inhaltliche Abstimmung** tut aber selbstverständlich auch anderer Anliegen wegen **6**  
not. Auch wenn vielleicht nicht alles mit allem zusammenhängt, so sind die wechselseitigen Einflüsse und Abhängigkeiten doch regelmäßig so groß, dass sie

12 Art. 168 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitikern und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“ Vgl. auch schon Art. 9 AEUV (s. Fn. 8).

13 Art. 173 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 AEUV: „Die Union trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge durchführt, zur Erreichung der Ziele des Abs. 1 bei.“

14 Art. 114 Abs. 3 AEUV: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.“

15 Art. 171 Abs. 2 AEUV: „Die Mitgliedstaaten koordinieren untereinander in Verbindung mit der Kommission die einzelstaatlichen Politiken, die sich erheblich auf die Verwirklichung der Ziele des Artikels 170 auswirken können. Die Kommission kann in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind.“; vgl. dazu auch *Calliess/Lippert* → § 2 Rn. 27 ff.

16 Art. 181 Abs. 1 AEUV: „Die Union und die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung, um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Union sicherzustellen.“

17 Vgl. die insoweit allerdings inhaltlich sehr begrenzte Formulierung in Art. 196 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c AEUV: „Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele: (...) Verbesserung der Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene.“

18 Vgl. *Calliess/Ruffert/Ruffert* EUV/AEUV AEUV Art. 7 Rn. 3: „konsistente Zielverwirklichung und harmonische Auflösung von Zielkonflikten im Sinne inhaltlicher Kohärenz“; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf* AEUV Art. 7 Rn. 9 spricht von einer „gesellschaftspolitische[n] Erwartung nach [sic] Einheit“; dort auch wN zum vielfachen Gebrauch des Kohärenzbegriffs in den Verträgen.

ein allgemeines Bedürfnis nach Rücksichtnahme auslösen. Auch für die Politiken, die die EU-Verträge nicht ausdrücklich mit spezifischen Querschnittsgeboten versehen, gilt daher zu Recht das **allgemeine Kohärenzgebot** des Art. 7 AEUV.<sup>19</sup> Spätestens mit seiner Einführung haben die spezifischen Querschnittsgebote einen guten Teil der ihnen zugeschriebenen rechtlichen Aura eingebüßt. Insbesondere die maßgeblich aus ihr abgeleitete These von der einzigartigen Qualität und der potenziellen Vorrangigkeit des Umweltschutzes vor anderen in den Verträgen verfolgten Zielen lässt sich vor diesem Hintergrund nicht länger halten.

### II. Rechtliche Funktionen

#### 1. Anleitung der Rechtssetzung

- 7 Damit schwindet die ohnehin immer schon **geringe Direktionskraft** der spezifischen Querschnittsgebote weiter. Rechtlich einklagbare **positive Pflichten der Unionsorgane** zu einer bestimmten Politikgestaltung werden sich aus ihnen – jenseits der traditionellen grundrechtlichen Gebote der Gleichheitssätze – kaum ableiten lassen.<sup>20</sup> Auch die vergleichsweise schlichtere **Feststellung einer rechtswidrigen Missachtung der Querschnitts- oder Kohärenzgebote** wird sich – ungeachtet des zu Recht weithin bejahten **rechtsverbindlichen Charakters der Querschnittsklauseln**<sup>21</sup> – nur in Ausnahme- und Evidenzfällen verlässlich treffen lassen. Zwar wird dem EU-Gesetzgeber, konkret insbesondere der für die konzeptionelle Fortentwicklung des EU-Rechts initiativverantwortlichen EU-Kommission, vielfach eine Missachtung der Querschnitts- und Kohärenzgebote vorgeworfen. Die einzelnen EU-Politiken seien regelmäßig nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Es fehle nicht nur an einem schlüssigen Gesamtkonzept. In der Sache würden vielmehr vielfach gegenläufige Politikansätze parallel verfolgt. Bei aller Berechtigung im Einzelnen<sup>22</sup> verkennt die Kritik gelegentlich den lediglich **prinzipiellen** und jedenfalls angesichts des hohen Anspruchs in einer notwendig ausdifferenzierten politischen Landschaft **prinzipiell unerfüllbaren Charakter der Kohärenzgebote**. Die Kohärenzforderung ist ein klassisches **Optimierungsgebot** (ebenso *Lock* → § 6 Rn. 75), dessen Verwirklichung immer nur angestrebt, nicht aber erreicht werden kann.
- 8 Die eigentliche Funktion der Querschnitts- und Kohärenzgebote liegt denn auch weniger in der Determinierung unionalen Handelns. Wichtiger erscheint die mit

---

19 Art. 7 AEUV: „Die Union achtet auf die Kohärenz ihrer Politik und ihrer Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung.“

20 Ähnlich: Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Schorkopf* AEUV Art. 7 Rn. 11 ff.; Calliess/Ruffert/*Ruffert* EUV/AEUV Art. 7 Rn. 5.

21 Für die umweltrechtliche Querschnittsklausel eingehend und mwN Calliess/Ruffert/*Calliess* EUV/AEUV Art. 11 Rn. 21 ff.

22 Vgl. etwa die Darstellung bei *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2019, 5. Kap., Rn. 36 ff. mwN zu Studien zur Integration umweltpolitischer Forderungen in die Programmatik und Praxis der unionalen Rechtssetzung.

ihnen ermöglichte **Ausweitung**<sup>23</sup> und **Flexibilisierung der unionalen Kompetenzordnung**.<sup>24</sup> Die Querschnitts- und Kohärenzgebote weisen insoweit gewisse Ähnlichkeiten mit den sog. **Unionszielbestimmungen** auf, mit denen sie jedenfalls teilweise auch textlich zusammenfallen.<sup>25</sup> So wird die Union zwar nach dem in Art. 5 Abs. 2 EUV normierten **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Auch verbleiben alle nicht der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten. Die Direktionskraft dieses Grundsatzes ist aber mit dem beständigen Aufwuchs der Zuständigkeiten der Union in den vergangenen Jahrzehnten fortlaufend geringer geworden. Gerade die neu der Union zugewiesenen oder von ihr angegangenen Querschnittsaufgaben machen die trennscharfe Bestimmung der Katalogs der der Union übertragenen Zuständigkeiten immer schwerer. Hier wird die bereits in der ursprünglichen Idee der europäischen Teilintegration angelegte Vorstellung von einem sachgetriebenen Ausgreifen einmal übertragener Aufgaben auf andere Bereiche alltäglich sichtbar.

Insoweit ist es allerdings vor allem der Querschnittscharakter der Aufgaben selbst, der die **Kompetenzabgrenzung zu den Mitgliedstaaten** schwierig macht. Die Querschnittsklauseln als solche beziehen sich nämlich schon ihrem Wortlaut nach regelmäßig nicht auf Ausdehnungen oder Übergriffe in mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche. Dies wird insbesondere in der allgemeinen Kohärenzklausel des Art. 7 AEUV deutlich, in der die Einhaltung des **Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung** nochmals eigens angemahnt wird. 9

In den Querschnittsklauseln geht es der rechtlichen Funktion nach deshalb vielmehr um eine **Verzahnung**, ein Ineinandergreifen **der unionalen Politiken** untereinander.<sup>26</sup> Sie sind der Idee nach in ein **kohärentes Gesamtkonzept** zu überführen.<sup>27</sup> Dabei ist nicht zu übersehen, dass wiederum jede Politik für sich genommen und damit auch die jeweilige Querschnittsklausel bedeutungsheischend auf die Beachtlichkeit gerade des eigenen Themas und auf die entsprechenden Integrationserfordernisse in besonderer Weise aufmerksam machen will. Insoweit 10

23 Für diesen Effekt kann auf die Auseinandersetzung um die kompetenzielle Zulässigkeit der Binnenmarktharmonisierung im Bereich der Tabakwerbung hingewiesen werden; vgl. dazu EuGH – C-491/01, Rn. 62 – British American Tobacco; *Gundel*, Die zweite Fassung der Tabakwerberichtlinie vor dem EuGH: Weitere Klärungen zur Binnenmarkt-Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft, EuR 2007, 251 ff.; *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 77 f.

24 Vgl. dazu auch *Weidemann*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Kompetenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, 2009.

25 Dies gilt insbesondere für die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV (vgl. o. Fn. 4), die mit der entsprechenden Unionszielbestimmung in Art. 37 GRCh und für die gesundheitsrechtliche Querschnittsklausel des Art. 168 Abs. 1 UAbs. 1 (o. Fn. 12), die mit der Zielbestimmung des Art. 35 S. 2 GRC weithin identisch formuliert sind.

26 Ebenso: Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Schorkopf* AEUV Art. 7 Rn. 16.

27 Vgl. dazu auch EuGH – C-17/90, Slg 1991, I-5253, Rn. 11 – Pinaud Wieger – Gemeinsame Verkehrspolitik.

kann von einem regelrechten **Wettlauf der Querschnittsklauseln und Kohärenzgebote** gesprochen werden.

### 2. Legitimation der Rechtssetzung

- 11 In der **Rechtsprechung des EuGH** führen die Querschnittsklauseln bislang ein Dasein mittlerer Bedeutung. Der Gerichtshof hat sie aber zur Begründung dafür herangezogen, dass es der Union möglich sein muss, auf der Grundlage einer bestimmten thematisch umrissenen Kompetenz auch sonstige politische Ziele der Union mit zu verfolgen.<sup>28</sup> Die Querschnittsklauseln eröffnen so im **Streit um die richtige Kompetenzgrundlage** für ein bestimmtes unionales Handeln den Raum für die vom EuGH vertretene **Schwerpunktlehre**, nach der sich die Auswahl des jeweiligen Kompetenztitels nach dem Schwerpunkt der inhaltlich angegangenen Regelungsgegenstände zu richten hat. Da die im konkreten Fall eher randständigen weiteren Regelungsziele nach den einschlägigen Querschnittsklauseln bei der Formulierung und Gestaltung des sekundären Unionsrechts ohnehin mit zu berücksichtigen sind, genügt insoweit die Abstützung des Vorgehens auf die im Schwerpunkt einschlägige Kompetenznorm. Eine Abstützung auf zwei oder mehrere Kompetenzgrundlagen ist so zumindest dann entbehrlich, wenn sich ein Schwerpunkt der Regelung bestimmen lässt.
- 12 Weitergehend erlauben die Querschnittsklauseln nach der Rechtsprechung des EuGH auch eine **politikübergreifende Heranziehung eigentlich bereichsspezifischer Prinzipien**. Auch dies dient im Ergebnis der **Legitimation der unionalen Rechtssetzung**. So hat der Gerichtshof zur Rechtfertigung agrar- und gesundheitspolitischer Maßnahmen, die auf noch unsicherer naturwissenschaftlicher Erkenntnisbasis getroffen werden mussten, das umweltpolitische **Vorsorgeprinzip** herangezogen und sich dazu auf die entsprechende umweltrechtliche Querschnittsklausel berufen.<sup>29</sup> Eine Rolle spielen die Querschnittsklauseln ganz allgemein bei der **Auslegung des Unionsrechts**. So erlaubt es etwa die umweltpolitische Querschnittsklausel, ökologische Maßgaben zu Kriterien im Rahmen der **öffentlichen Auftragsvergabe**<sup>30</sup> oder bei der Direktsubvention von Landwirten im Rahmen der gemeinsamen **Agrarpolitik**<sup>31</sup> zu machen. Auch andere Querschnittsklauseln können auf diese Weise der Legitimation unionaler und mitgliedstaatlicher Maßnahmen auch vor der Folie tendenziell gegenläufiger grundrechtlicher oder grundfreiheitlicher Garantien dienen.<sup>32</sup>

---

28 Vgl. etwa EuGH – C-491/01, Rn. 62 – British American Tobacco; C-62/88, Slg 1990, I-1527, Rn. 16 – Griechenland/Rat; C-300/89 Slg 1991, I-2867, Rn. 22 ff. – Kommission/Rat – Titandioxid; C-405/92, Slg 1993, I-6133 – Mondiet.

29 EuGH – C-180/96, Slg 1998, I-2265, Rn. 100 – Großbritannien/Kommission – BSE.

30 EuGH – C-513/99, Slg 2002, I-7213, Rn. 55 ff. – Concordia Bus; näher dazu: *Wegener*, Umweltschutz und öffentliche Auftragsvergabe, NZBau 2010, 273 ff.

31 EuGH – C-428/07, Slg 2009, I-6355 – Horvath; näher dazu: *Epiney* EurUP 2010, 134 (137 f.).

32 Vgl. die entsprechenden Bsp. aus dem Bereich des Gesundheitsschutzes bei *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 79.

Gelegentlich hat die Heranziehung gerade der umweltpolitischen Querschnittsklausel dem EuGH auch eine dogmatisch und inhaltlich angreifbare **Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Maßnahmen** gestattet. Dies erscheint schon deshalb zweifelhaft, weil sich die Querschnittsklauseln regelmäßig allein an die Union und nicht an die Mitgliedstaaten richten.<sup>33</sup> Dennoch hat der Gerichtshof etwa ein mit der von ihm entwickelten Dogmatik der Warenverkehrsfreiheit kaum zu vereinbarendes Abfalleinfuhrverbot unter Hinweis auf das umweltpolitische **Ursprungsprinzip** für rechtfertigungsfähig angesehen.<sup>34</sup> Gleiches galt für die an die inländische Herkunft anknüpfende – und damit diskriminierende – Verpflichtung zur vorrangigen Abnahme und Vergütung von Strom aus erneuerbaren Energien.<sup>35</sup> Die Entscheidungen dienen damit – insoweit entgegen der vielfach geäußerten Zweifel an ihrer Wirkmächtigkeit – der Illustration der Instrumentierbarkeit, aber auch der dogmatischen und inhaltlichen **Gefahren** einer allzu unbesehenen Anwendung der **Kohärenzgebote**.

### C. Integrationsstand und Kompetenzordnung

Vor dem Hintergrund der in der Rechtsprechung des EuGH aufscheinenden **Kompetenzfrage** wird zugleich eine weitere Heterogenität und damit Unbestimmtheit des Begriffs der Querschnittspolitik deutlich. Als Querschnittspolitiken werden nämlich Politiken mit einem **sehr unterschiedlichen Grad der Vergemeinschaftung** bezeichnet. Auch die in diesem Band versammelten Politiken illustrieren dies anschaulich: so weisen etwa die Umweltpolitik einerseits und der Katastrophenschutz andererseits schon rein tatsächlich einen ganz unterschiedlichen Integrationsstand auf. Während die **Umweltpolitik** weithin vergemeinschaftet ist und insbesondere die wesentlichen Impulse zur Fortentwicklung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten schon seit längerem von der Union ausgehen, ist der mit dem Vertrag von Lissabon neu in den AEUV aufgenommene **Katastrophenschutz** noch wenig entwickelt (*Kloepfer/Schwartz* → § 5 Rn. 25 f.). Auch bei rechtlicher Betrachtung unterscheiden sich die beiden Bereiche erheblich. So handelt es sich bei der Umweltpolitik um eine **geteilte Kompetenz** der Union, die dieser unbeschadet des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine **weitgehende Harmonisierung, Überformung und Verdrängung** des mitgliedstaatlichen Umweltrechts gestattet. Dagegen handelt es sich beim Katastrophenschutz nach Art. 196 AEUV um eine lediglich **unterstützende Zuständigkeit**, in deren Rahmen der **Erlaß von Harmonisierungsmaßnahmen ausdrück-**

33 So aber auch EuGH – C-531/07, Slg 2009, I-3717, Rn. 33 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO – Buchpreisbindung; ablehnend zu einer entsprechenden Instrumentierung der kulturpolitischen Querschnittsklausel deshalb auch *Grzeszick* → § 9 Rn. 68 ff.

34 EuGH – C-2/90, Slg 1992, I-4431, Rn. 34 f. – Kommission/Belgien – Wallonien. Näher dazu *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 2003, S. 19 f.; *Dieckmann*, Nationale Entsorgungsautarkie und Europarecht, 2009.

35 EuGH – C-379/98, Slg 2001, I-2099, Rn. 68 ff., 76 – PreussenElektra.

lich ausgeschlossen ist.<sup>36</sup> Gleiche und ähnliche kompetenzielle Grundverschiedenheiten lassen sich auch für andere Querschnittpolitiken ausmachen. So ist etwa für bestimmte in diesem Band versammelte Querschnittpolitiken überhaupt keine, jedenfalls **keine einheitliche, Kompetenz** der Unionsorgane auszumachen. Dies gilt etwa für das europäische **Steuer-** (vgl. dazu *Waldhoff* → § 10 Rn. 2, der insoweit die Frage diskutiert, ob und, wenn ja, inwieweit es überhaupt sinnvoll sei, von einem europäischen Steuerrecht zu sprechen) und das europäische **Medienrecht**. In anderen Bereichen – wie etwa denen des **Gesundheitsschutzes**, der **Kultur- und Bildungspolitik** und der **Transeuropäischen Netze** – existieren zwar thematisch einschlägige spezifische Kompetenzgrundlagen. Diese sind aber ihrerseits historisch vergleichsweise jung und inhaltlich und in ihrer kompetenziellen Reichweite beschränkt (*Calliess/Lippert* → § 2 Rn. 18; *Grzeszick* → § 9 Rn. 1 f., 31 ff.; *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 130 ff.). In der Konsequenz werden wesentliche Teilaspekte der unionalen Gesundheits- und der Kultur- und Bildungspolitik auf der Grundlage **anderer Kompetenztitel** entwickelt (vgl. *Grzeszick* → § 9 Rn. 25 ff.; *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 16 ff.). Auch damit wird dem Querschnittscharakter der Aufgabe entsprochen. In solchen Bereichen ist die thematische Zusammenfassung derzeit in erster Linie (noch) eine rechtswissenschaftliche Leistung, die an vielfältige heterogene Einzelkompetenzen und Rechtssetzungsinstrumente anknüpft und diese nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu einem konzeptionell stimmigen Gesamtbild zusammenzufügen. Die **rechtswissenschaftliche Systematisierungsleistung** (dazu für das europäische Steuerrecht: *Waldhoff* → § 10 Rn. 2) muss dabei mehr noch als in den primärrechtlich stärker zusammengefassten und konturierten Politiken einem ständigen Prozess der Fortentwicklung und Ausdifferenzierung Rechnung tragen (vgl. etwa die Darstellung von *Kühling* → § 7 Rn. 6 zum europäischen Medienrecht als einem „amorphen Rechtsgebiet“).

- 15 In diesem Prozess – das ist allen in diesem Band versammelten Darstellungen zu entnehmen – spielt der **Streit um die unionalen bzw. mitgliedstaatlichen Kompetenzen** eine entscheidende Rolle (vgl. nur *Kühling* → § 7 Rn. 14; *Waldhoff* → § 10 Rn. 3 ff.). Dies gilt, allerdings in eingeschränktem Maße, auch für die Bereiche, in denen mittlerweile durch eine weitgehende Hochzonung der Politikgestaltung auf die Ebene der Union eine gewisse Beruhigung der Kompetenzdebatte eingetreten ist.
- 16 Im Fortgang des Integrationsprozesses verschiebt sich im Übrigen das **Verhältnis von primärrechtlichen Vorgaben** einerseits und **sekundärrechtlicher Ausgestaltung** andererseits. Ohne dass die ersteren prinzipiell an Direktionskraft verlieren, verlagern sich die rechtspolitische und die rechtswissenschaftliche Debatte doch

---

36 Für vergleichbare Beschränkungen der Harmonisierungskompetenz s. etwa Art. 79 Abs. 4, Art. 84, Art. 153 Abs. 2 lit. a, Art. 165 Abs. 4, Art. 166 Abs. 4, Art. 167 Abs. 5, Art. 168 Abs. 5 und Art. 173 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 AEUV; zu letzterer vgl. *Lock* → § 6 Rn. 76.

zunehmend hin zu letzteren. Institutionell geht damit nicht selten eine Verlagerung zentraler Entscheidungen weg von der Rechtsprechung des EuGH hin zum Unionsgesetzgeber einher.

#### D. Vom Querschnitt zum Netz

Die in diesem Band versammelten Querschnittspolitiken sind ihrerseits von unionsrechtlichen Herausforderungen durchzogen, die zum Teil erheblichen Einfluss auf ihre Entwicklung und Ausgestaltung nehmen oder künftig nehmen könnten. In besonderer Weise gilt dies für die **EU-Grundrechte** und **Grundfreiheiten** und das **EU-Wettbewerbs-** und **Beihilfenrecht**. 17

Dabei bilden die **EU-Grundfreiheiten** historisch betrachtet die erste quer liegende Schicht. Sie wirken in erster Linie als Schranken nationaler Rechtsetzung und konstituieren insoweit gewissermaßen negative, deregulierende europäische Querschnittsvorgaben (so beispielhaft für das europäische Steuerrecht: *Waldhoff* → § 10 Rn. 81 ff.). Vielfach setzten sie zugleich die entscheidenden ersten Impulse für die auch positive Entwicklung der hier näher betrachteten EU-Querschnittspolitiken. So verlangte und verlangt etwa die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach einer Koordination und Harmonisierung mitgliedstaatlicher Sozialversicherungssysteme und damit auch der (öffentlichen) Gesundheitsvorsorge (näher dazu *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 16 ff.). Die Warenverkehrs- und die Niederlassungsfreiheit waren und sind wesentliche Impulsgeber für die Entwicklung einheitlicher Produktsicherheits- (hierzu *Führ* → § 4 Rn. 81 ff., dort auch mit Hinweisen zu den international-, insbesondere WTO-rechtlichen Zusammenhängen; *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 22) und Umweltstandards (*Wegener* → § 3 Rn. 10; zur Verbindung von Umwelt- und Gesundheitsschutz in diesem Zusammenhang: *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 25). 18

Auch das **EU-Wettbewerbs-** und **Beihilfenrecht** avanciert immer mehr zum übergreifenden unionsrechtlichen **Prüfungsmaßstab** für die mitgliedstaatlichen Regelungs- und Förderstrukturen in so heterogenen Feldern wie der Steuer- (dazu: *Waldhoff* → § 10 Rn. 135 ff.), der Umwelt- oder der Medien- und Kulturpolitik. Dabei steht gerade der EuGH vor der Herausforderung, eine politikübergreifend konsistente Dogmatik der grundfreiheitlichen, wettbewerblichen und beihilferechtlichen Kontrolle zu entwickeln. Exemplarisch zeigt dies die Auseinandersetzung um die Überzeugungskraft und Übertragbarkeit der zur Förderung der erneuerbaren Energien entwickelten „**PreussenElektra**“-Rechtsprechung auf Gebiete wie die **Förderung des öffentlichen Rundfunks** (dazu: *Grzeszick* → § 9 Rn. 88 ff.; *Kühling* → § 7 Rn. 53 ff.; dort Rn. 65 ff. auch zur Bedeutung der EU-Fusionskontrolle). Immerhin ist die hier notwendige Verarbeitung des Verhältnisses zu den Maßgaben der Querschnittsklauseln schon **primärrechtlich** auch im Beihilferecht jedenfalls teilweise angelegt. So sind etwa nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen ent- 19

standen sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar. Nach Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV können Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden (*Grzeszick* → § 9 Rn. 89 spricht insoweit von einem spezifisch beihilferechtlichen Ausdruck der kulturpolitischen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV.). Andere Querschnittsgebote müssen ihre spezifisch beihilferechtliche Berücksichtigung über die Auffangklausel des Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV finden.

- 20 Spätestens mit Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta ist schließlich auch ein Bewusstsein für die zentrale Bedeutung der **Grundrechte** als Maßstabs- und Zielnormen unionaler wie mitgliedstaatlicher Politikgestaltung entstanden.<sup>37</sup> Zahlreiche Querschnittpolitiken haben ungeachtet der vorgeblichen programmatischen Zurückhaltung bei der Schaffung der GRCh im Zuge dieser Entwicklung thematisch einschlägige „eigene“ **Grundrechte**<sup>38</sup> oder zumindest **Unionszielbestimmungen** neu hinzugewonnen und so eine **primär- bzw. verfassungsrechtliche Aufwertung** erfahren. Tendenziell führt auch dies aktuell eher zu einer Stärkung und Beschleunigung unionaler Rechtssetzung in den Querschnittpolitiken. Auf mittlere Sicht dürfte aber auch die schon seit längerem angemahnte **Einhegung der unionalen Rechtssetzung durch grundrechtliche Abwehransprüche** auf die Tagesordnung des EuGH geraten.
- 21 Querschnittpolitiken und die auch in ihnen durchgängig zu beachtenden grundrechtlichen, grundfreiheitsrechtlichen, wettbewerbsrechtlichen und vielfältigen sonstigen Anforderungen des Unionsrechts formen so ein nicht nur, aber doch in spezifischer Weise für die Unionsrechtsordnung charakteristisches **mehrdimensionales Netz rechtlicher Maßgaben**. Diesen angemessen zu begegnen, macht die besondere Schwierigkeit, aber auch den besonderen Reiz der Beschäftigung mit dem Unionsrecht aus. Die in der Idee der Querschnittpolitik sich ausdrückende Sehnsucht nach der Überwindung von Differenzierung bleibt angesichts der notwendigen Komplexität dieses Bildes allerdings unerfüllt. Sie wird bleiben.

---

37 Dies gilt allerdings selbstverständlich nicht durchgängig für alle hier betrachteten Politikbereiche; so spricht etwa *Waldhoff* → § 10 Rn. 23 zu Recht von der lediglich „embryonalen“ Bedeutung der EU-grundrechtlichen Rspr. für das Steuerrecht.

38 Vgl. bspw. das Gesundheitsgrundrecht des Art. 35 GRC, näher dazu: *Wallrabenstein* → § 8 Rn. 59 ff.

## § 2 Transeuropäische Netze

*Christian Calliess/André Lippert*

<b>A. Einleitung</b> .....	1	aa) Verkehr .....	130
I. Infrastruktur als Rückgrat des Binnenmarktes und Mittel zur Integration von Randgebieten .....	1	bb) Energie .....	132
II. Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Union .....	6	cc) Telekommunikation .....	134
1. Anfänge der gemeinsamen Infrastrukturpolitik .....	6	2. Synergien zwischen den verschiedenen Infrastrukturbereichen .....	139
2. Die Unionskompetenz für die transeuropäischen Netze .....	12	<b>III. Die Instrumente der Union</b> .....	143
a) Historische Entwicklung .....	12	1. Leitlinien als wesentliches Instrument .....	145
b) Inhalt der Unionskompetenzen	16	a) Rechtsform, Gesetzgebungsverfahren .....	145
c) Verhältnis zu anderen Politiken	21	b) Ziele, Prioritäten, Grundzüge, Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	162
III. Die Transeuropäischen Netze als Querschnittspolitik der Union .....	27	aa) Ziele .....	164
<b>B. Die Politik der Union zum Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze</b> .....	30	bb) Prioritäten .....	167
I. Ziele und Prinzipien .....	30	cc) Grundzüge .....	168
1. Binnenmarkt und Raum ohne Binnengrenzen .....	33	dd) Vorhaben von gemeinsamem Interesse .....	169
a) Binnenmarktverwirklichung ...	33	c) Leitlinien in einzelnen Infrastrukturbereichen .....	173
b) „Förderung des Verbundes“ ...	37	aa) Verkehr .....	174
aa) Staatenverbund, Verfassungsverbund, Verwaltungsverbund	37	(1) Grünbuch 2009 .....	175
bb) Verbundstrukturen in der Infrastrukturpolitik .....	44	(2) Beschluss 661/2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes .....	181
cc) Umsetzung des Verbundaspekts bei den TEN: Aktionen zur Interoperabilität	48	(3) Verordnung über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes .....	188
2. Marktorientierung .....	60	(4) Institutionelle Vorgaben im Bereich der TEN-V .....	201
a) Überblick .....	60	bb) Energie .....	203
b) Umsetzung des Marktprinzips bei den TEN: Potenzielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben .....	67	(1) Leitlinien 2006 für die transeuropäischen Energienetze .....	207
3. Solidarität .....	71	(2) Leitlinienverordnung (EU) Nr. 347/2013 für die transeuropäische Energieinfrastruktur	216
a) Überblick .....	71	(a) Die generelle Neuausrichtung der Leitlinienverordnung (EU) Nr. 347/2013 .....	217
b) Umsetzung des Solidaritätsansatzes bei den TEN: Anbindung geographisch benachteiligter Gebiete .....	76	(b) Die Leitlinienverordnung (EU) Nr. 347/2013 im Einzelnen ....	231
c) Umsetzung des Solidaritätsansatzes bei den TEN: Finanzielle Förderung .....	85	(3) Vorschlag für eine Leitlinienverordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 KOM(2020) 824 endg. ....	242
aa) Co-Finanzierung .....	89	(a) Die Fortentwicklung der TEN-Politik durch den Vorschlags für eine Leitlinienverordnung 2020 .....	243
bb) Fazilität „Connecting Europe“ .....	92	(b) Der Vorschlag für eine Leitlinienverordnung 2020 im Einzelnen .....	248
cc) Kohäsionsfonds für spezifische Verkehrsvorhaben .....	107	cc) Telekommunikation .....	263
dd) Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ....	108	(1) Ausgangslage .....	263
ee) Marguerite Fonds .....	109	(2) Entwicklung der Leitlinien .....	269
ff) Zukünftiger Finanzbedarf .....	110		
4. Förderung des Zugangs .....	113		
II. Die Unionskompetenz im Bereich der Transeuropäischen Netze .....	121		
1. Begriffe .....	121		
a) Netze .....	122		
b) Transeuropäische Netze .....	124		
c) Infrastruktur .....	127		
d) Infrastrukturbereiche .....	130		

(3) Verordnung über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze .....	271	3. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten .....	289
2. Die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politiken durch die Union .....	283	C. Ausblick .....	295
		Verzeichnis wichtiger Entscheidungen .....	300

**Literatur:** *Appel, Markus*, Genehmigungsrechtliche Fragen der Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, ER 2017, 98; *Armbrecht, Stefanie*, Infrastrukturplanung auf europäische Ebene – Entwurf einer Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, DVBl 2013, 479; *von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Berlin 2009; *Bogs, Eckhard*, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, Berlin 2002; *Brandenburg, Alexandra*, Entwicklungen in der Eisenbahnregulierung aus europäischer Sicht, EuZW 2009, 359; *Britz, Gabriele*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, EuR 2006, 46; *von Burchard, Friedrich*, Trans-European Energy Networks, in: ders./Eckert, Lutz (Hrsg.), Natural Gas and EU Energy Law, 1995, 71; *Calliess, Christian*, EU-Umweltrecht, in: Rehinder, Eckard/Schink, Alexander im Auftrag des Arbeitskreises für Umweltrecht (AKUR) (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrecht, 5. Aufl., Berlin 2018, 63 (zitiert: Calliess AKUR); *ders.*, Auf dem Wege zu einer einheitlichen europäischen Energiepolitik?, in: *Joost, Detlef/Oetker, Hartmut/Paschke, Marian*, Festschrift für Franz Jürgen Säcker zum 70. Geburtstag, München 2011, S. 589; *ders.*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010 (zitiert: Calliess, Die neue EU); *ders.*, Sinn, Inhalt und Reichweite einer europäischen Kompetenz zur Energieumweltpolitik, in: *Cremer, Wolfram/Pielow, Christian* (Hrsg.), Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht, Stuttgart 2010, S. 20; *ders.*, Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik, EuR 2007, Beiheft 1, 7; *ders.*, Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung – Eine Einführung anhand von drei Szenarien, in: *ders./Isak, Hubert*, Der Konventionentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, Schriften Uni Saarland, Bd. 49, Baden-Baden 2004, S. 9; *ders.*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 1999 (zitiert: Calliess); *ders.*, Einleitung C., Die Bedeutung der Grundrechte und Grundfreiheiten für das System unverfälschten Wettbewerbs, in: Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), Band I, Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., München, 2015; *ders./Dross, Miriam*, Neue Netze braucht das Land: Überlegungen im Lichte der Neukonzeption von Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), JZ 2012, 1002; *dies.*, Alternativenprüfungen im Kontext des Netzausbaus – Überlegungen mit Blick auf die Strategische Umweltprüfung des Bundesbedarfsplans Übertragungsnetze, ZUR 2013, S. 76; *ders./Hey, Christian*, Multilevel Energy Policy in the Eu: Paving the Way for Renewables?, JEEPL 2013, S. 87; *ders./Ruffert, Martin* EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Aufl., München 2016 (zitiert: Calliess/Ruffert/Verfasser EUV/AEUV); *dies.*, Vom Vertrag zur EU-Verfassung?, EuGRZ 2004, 542.; *Dietrich, Sascha/Steinbach, Armin*, (Kein) Änderungsbedarf im Energie- und Netzausbaurecht aufgrund der neuen TEN-E Verordnung?, DVBl 2014, 488; *Ehricke, Ulrich/Hackländer, Daniel*, Europäische Energiepolitik auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon, ZEuS 2008, 579; *Erbguth, Wilfried/Schubert, Mathias*, Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, EurUP 2014, 70; *Fisahn, Andreas*, Entwicklungstendenzen des Europäischen Planungsrechts, UPR 2002, 258; *Frenz, Walter/Ehlenz, Christian*, Leitlinien für transeuropäische Netze, IR 2010, 173; *Gisberts, Ludger/Tiedge, Andreas*, Die Verordnung zu Leitlinie für die transeuropäische Energieinfrastruktur, NVwZ 2013, 836; *Glaser, Andreas*, Das Netzausbauziel als Herausforderung für das Regulierungsrecht, DVBl. 2012, 1283; *Gottschewski, Martina*, Zur rechtlichen Durchsetzung von europäischen Straßen, Berlin 1998; *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 65. Ergänzungslieferung, München 2018 (zitiert: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Verfasser, EU); *Guckelberger, Annette/Geber, Frederic*, Die Rechtsfigur des „europäischen Koordinatoren“ für die Durchführung von Energieinfrastruktur-Vorhaben von gemeinsamem Interesse,

DVBl 2015, 329; *Gundel, Jörg*, Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV, EWS 2011, 25; *Halter, Ulrich*, Europarecht: Dogmatik im Kontext, 2. Aufl., Tübingen 2007 (zitiert: Haltern); *Holznaegel, Bernd*, EU-Wasserstoffstrategie – Ohne Netze wird es nicht gehen, EnWZ 2020, 385; *Jarass, Hans D.*, Europäisches Energierecht, Berlin 1996; *Junkernheinrich, Martin*, Europäische Infrastrukturpolitik – Neue Aufgaben im Spannungsfeld von Ausgleichs- und Wachstumszielen, in: *Karl, Helmut*, (Hrsg.), Transeuropäische Netze – Die infrastrukturpolitischen Aufgaben der EU, Bonn 1997, S. 17; *Jürgensen, Thomas*, Gemeinschaftsrechtliche Aspekte beim Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze, UPR 1998, 12; *ders.*, Gemeinschaftlicher und nationaler Grundrechtsschutz bei der Realisierung transeuropäischer Verkehrsnetze, Berlin 1998; *Kadelbach, Stefan*, Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Planungsrecht, in: *Erbguth, Wilfried/Oebbecke, Janbernd/Rengeling, Hans-Werner/Schulte, Martin* (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000; *Kahl, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon*, EuR 2009, 601; *Kingreen, Thorsten*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund (zitiert: Kingreen, Sozialstaatsprinzip); *Kistner*, Die Planung und Zulassung von Interkonnektoren und Stromleitungen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, ZUR 2015, 459; *Klotz, Robert*, Entwicklungen des Unionsrechts in den Netzwirtschaften im Jahr 2011, N&R 2012, 2; *Knauff, Matthias*, Öffentlichkeitsbeteiligung nach der TEN-E VO und vereinfachtes Verfahren nach BImSchG, EnWZ 2018, 254; *Knieps, Günter*, Netzzugang für Dritte: Eine Herausforderung für die moderne Wettbewerbspolitik, in: *Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), Der Netzzugang für Dritte im Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1999, S. 29; *ders.*, Netzökonomie – Ein disaggregierter Ansatz, in: *Zippel, Wulfdiether* (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 11; *Koenig, Christian/Neumann, Andreas*, Die neue Top-Level-Domain „eu“ als Beitrag zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze?, EuZW 2002, 485; *Koenig, Christian/Scholz, Michael*, Die Förderung transeuropäischer Netzinfrastrukturen, EWS 2003, 223; *Kühling, Jürgen*, Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften, München 2004; *Laaser, Claus-Friedrich*, Infrastrukturpolitik der Europäischen Union – Ein Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip, in: *Karl, Helmut* (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Bonn 1997, S. 31; *Lais, Martina*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden 2007; *Leidinger, Tobias*, Genehmigungsrechtliche Fragestellungen beim Netzausbau im Zusammenhang mit der TEN-E Verordnung und Anpassungsbedarf in Deutschland, DVBl 2015, 400; *Lenz, Carl-Otto/Borchardt, Klaus-Dieter* (Hrsg.), EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 6. Aufl. 2012 (zit. *Bearbeiter* in *Lenz/Borchardt*); *Linßen, Ronja Maria/Aubel, Claudia*, (Noch) schnellerer Netzausbau durch neue TEN-E VO, DVBl. 2013, 965; *Lippert, André*, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, Tübingen 2013 (zitiert: *Lippert*); *Mayet, Rémi*, Le réseau transeuropéen de transport: Le dessous des cartes, RMCUE 2005, 11; *Meier-Weigt, Bernhard*, Die Vorhaben von europäischem Interesse nach den Transeuropäischen Energienetze-TEN-E Leitlinien und ihre Umsetzung in den europäischen Mitgliedstaaten, IR 2007, 7; *Moench, Christoph/Ruttloff, Marc*, Netzausbau in Beschleunigung, NVwZ 2011, 1040; *Nettesheim, Martin*, Transeuropäische Energieinfrastruktur und EU-Binnenmarkt – Die Neuregelung der TEN-E, in: *Giegerich, Thomas* (Hrsg.), Herausforderungen und Perspektiven der Europäischen Union, Berlin 2012, S. 77; *ders.*, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, JZ 2010, 19; *Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/ders.*, Europarecht, 8. Aufl., München 2018; *Reichert, Götz/Nader, Nima*, Europäische Kommission: Leitlinien für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V), IR 2012, 34; *Schink, Alexander/Versteyl, Andrea/Dippel, Martin*, NABEG – Kommentar zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz, Berlin 2016; *Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie, in: *Cremer, Hans-Joachim/Giegerich, Thomas/Richter, Dagmar/Zimmermann, Andreas* (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin 2002, S. 1357; *Schulenberg, Sebastian*, Die Energiepolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2009; *Schulze, Gudrun*, Die Rolle der Europäischen Union beim Aufbau transeuropäischer Netze, in: *Zippel, Wulfdiether* (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 29; *Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan*, Europarecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2015 (zitiert: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Verfasser* EuR); *Schwarze, Jürgen*, (Hrsg.) EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019 (zitiert:

Schwarze/*Verfasser* EU-Kommentar); *ders.*, Der Netzzugang für Dritte im Wirtschaftsrecht, in: *ders.* (Hrsg.), Der Netzzugang für Dritte im Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1999; *Sielker, Franziska/Kurze, Kristina/Göler, Daniel*, Governance der EU Energie(außen)politik und ihr Beitrag zur Energiewende, in: Kühne, Olaf/Weber, Florian (Hrsg.), Bausteine der Energiewende, Tübingen 2018; *Stock, Wolfgang G.*, Informationsgesellschaft und Telekommunikationsnetze in der europäischen Informationspolitik, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 77; *Streinz, Rudolf* (Hrsg.), Kommentar EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018 (zitiert: *Streinz/Verfasser EUV/AEUV*); *Strobel, Tobias*, Europäische Bedarfsermittlung nach der TEN-E-VO – Zugleich zur Unionsliste der VGI 2013, EnWZ 2014, 299; *ders.*, Der Ausbau grenzüberschreitender Verbindungsleitungen im Elektrizitätsbereich – Eine insbesondere regulierungsrechtliche Betrachtung, DVBl 2016, 543; *Sydow, Gernot*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, Tübingen 2004 (zitiert: *Sydow*); *ders.*, Die Vereinheitlichung des Mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, Die Verwaltung (DV) 34 (2001), 517; *Terhechte, Jörg Philipp* (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, (zitiert: *Terhechte/Verfasser HdB-EUVerwR*); *Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff*, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2018 (zitiert: *Vedder/Heintschel v. Heinegg/Verfasser Unionsrecht*); *Vogt, Matthias/Maaß, Volker*, Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur – Netzausbau die Zweite, RdE 2013, 151; *von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin*, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden 2015; *Wink, Rüdiger*, Aufbau transnationaler Verkehrsnetze – eine institutionelle Überforderung der Europäischen Union, in: Karl, Helmut (Hrsg.), Transeuropäische Netze – Die infrastrukturpolitischen Aufgaben der EU, Bonn 1997, S. 59; *Witte, Hermann*, Transeuropäische Verkehrsnetze: Integrationswirkungen von Verkehrssystemen, makroökonomische und regionalpolitische Implikationen der prioritären Verkehrsprojekte, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.), Transeuropäische Netze, Baden-Baden 1996, S. 63.

**Vorschriften Sekundärrecht:** Verordnung (EWG) Nr. 3359/90 des Rates vom 20. November 1990 zur Durchführung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992, ABl. 1990 L 326/1.

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197/30.

Richtlinie 1992/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206/7.

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie), ABl. L 376 v. 27.12.2006, 36–68.

Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG, ABl. 2008 L 281/21.

Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, ABl. 2009 L 211/15.

Verordnung (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005, ABl. 211/36.

Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. 2002 L 108/7.

Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. 2002 L 108/21.

Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. 2002 L 108/51.

Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. 2002 L 108/33.

Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2008 L 191/1.

Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr, ABl. 2010 L 276/22.

Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft, ABl. 2004 L 166/124.

Verordnung (EG) Nr. 733/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. April 2002 zur Einführung der Domäne oberster Stufe „.eu“, ABl. 2002 L 113/1.

Verordnung (EG) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010, ABl. 2012 L 348.

Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/2009.

Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, ABl. 2006 L 210/25 und Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, ABl. 2006 L 210/79.

Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1.

Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates vom 18. September 1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, ABl. 1995 L 228/1.

Verordnung (EG) Nr. 1159/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, ABl. 2005 L 191/16.

Verordnung (EG) Nr. 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze, ABl. 2007 L 162/1.

Verordnung (EG) Nr. 663/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über ein Programm zur Konjunkturbelebung durch eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft zugunsten von Vorhaben im Energiebereich, ABl. 2009 L 200/31.

Verordnung (EU) Nr. 670/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2012 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1639/2006/EG zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007–2013).

Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. 2019 L 158/54.

Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. 2009 L 211/55.

Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. 2009 L 211/94.

Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. 2009 L 337/37.

Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, ABl. 2003 L 176/37.

Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, ABl. 2003 L 176/57.

Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, ABl. 2003 L 176/1.

Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Aufstellung des zweiten „Marco-Polo“-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003, ABl. 2006 L 328/1, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 923/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 zur Aufstellung des zweiten Marco Polo-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II), ABl. 2009 L 266/1.

Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. 2011 L 55/13.

Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen, ABl. 2006 L 32/22.

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327/1.

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 L 281/31.

Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. 2002 L 201/37.

Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation, ABl. 1998 L 24/1.

Verordnung (EU) 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahngentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004, ABl. 2016 L 138/1.

Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348/1.

Richtlinie 2009/131/EG der Kommission vom 16. Oktober 2009 zur Änderung von Anhang VII der Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2009 L 273.

Richtlinie 2011/18/EU der Kommission vom 1. März 2011 zur Änderung der Anhänge II, V und VI der Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2011 L 57.

Verordnung (EU) 2016/919 der Kommission vom 27. Mai 2016 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität der Teilsysteme „Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung“ des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. 2016 L 158.

Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. 2016 L 138.

Durchführungsverordnung (EU) 2019/773 der Kommission vom 16. Mai 2019 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung“ des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2012/757/EU, ABl. 2019 L 139L.

Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“), ABl. 2004 L 96.

Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates, ABl. 2018 L 212.

Beschluss (EU) 2015/2240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 zur Einrichtung eines Programms über Interoperabilitätslösungen und gemeinsame Rahmen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (Programm ISA2) als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, ABl. 2015 L 318.

Verordnung (EU) Nr. 283/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 über Leitlinien für transeuropäische Netze im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, ABl. 2014 L 86.

Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, ABl. 2018 L 193.

Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für In-

vestitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 — der Europäische Fonds für strategische Investitionen, ABl. 2015 L 169.

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates und VO (EU) Nr. 1300/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006.

Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (ABl. 2018 L 328)).

Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2018 L 328).

Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (ABl. 2018 L 328).

VO (EU, Euratom) Nr. 617/2010 des Rates vom 24. Juni 2010 über die Mitteilung von Investitionsvorhaben für Energieinfrastruktur in der Europäischen Union an die Kommission und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 736/96, ABl. 2010 L 180/7.

Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2012 L 316.

Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 L 204/1.

Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 1996 L 228/1.

Entscheidung Nr. 1346/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG hinsichtlich Seehäfen, Binnenhäfen und intermodaler Terminals sowie des Vorhabens Nummer 8 in Anhang III, ABl. 2001 L 185/1. Entscheidung Nr. 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2004 L 167/1.

Beschluss 2012/462/EU der Kommission vom 23. Juli 2012 zur Änderung der Entscheidungen 2002/731/EG, 2002/732/EG, 2002/733/EG, 2002/735/EG und 2006/66/EG sowie zur Aufhebung der Entscheidung 2002/730/EG über technische Spezifikationen für die Interoperabilität, C(2012) 4982.

Beschluss 2012/757/EU der Kommission vom 14. November 2012 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union und zur Änderung der Entscheidung 2007/756/EG, C(2012) 8075.

Beschluss Nr. 922/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (ISA), ABl. 2009 L 260/20.

## A. Einleitung

### I. Infrastruktur als Rückgrat des Binnenmarktes und Mittel zur Integration von Randgebieten

Die transeuropäischen Netze scheinen zu Metaphern aus der Medizin zu verfüh- 1  
ren. Sie werden als „Rückgrat“ des Binnenmarktes,<sup>1</sup> als dessen „Hauptschlag-  
adern“,<sup>2</sup> als „Blutkreislaufsystem“ für die europäischen Volkswirtschaften<sup>3</sup> oder  
als das „zentrale Nervensystem“<sup>4</sup> bezeichnet. Diesen Stil prägte die Kommission  
in der Frühphase der europäischen Netzinfrastrukturpolitik selbst: „Man kann  
den Binnenmarkt als ein organisches Gebilde begreifen. Dieser Organismus funk-  
tioniert nur, wenn vier Funktionen störungsfrei arbeiten: Blutkreislauf (Verkehrs-  
infrastruktur), Nervensystem (Telekommunikationsnetz), Muskelapparat (Ener-  
gieinfrastruktur), Gehirn (Aus- und Weiterbildungsinfrastruktur).“<sup>5</sup>

Dabei wird vor allem eines deutlich: Die Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, 2  
Energie und Telekommunikation steht in engem Zusammenhang zum Binnen-  
markt. Sie ergänzt ihn, der in Art. 26 AEUV als ein Raum ohne Binnengrenzen  
beschrieben wird, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistun-  
gen und Kapital gewährleistet ist.

Die Grundfreiheiten schaffen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Wirt-  
schaftsverkehr, der nicht durch mitgliedstaatliche Grenzen behindert wird. Dieser  
Gütertausch ist aber nur möglich, wenn dazu auch die infrastrukturellen Vor-  
aussetzungen gegeben sind. Die transeuropäischen Netze sind deshalb tatsächlich  
so etwas wie die infrastrukturelle Grundlage des Binnenmarktes,<sup>6</sup> die „Hard-  
ware“ zur „Software“ der Grundfreiheiten.<sup>7</sup>

1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirt-  
schafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsame  
für neues Wachstum, 2.

2 Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 3.

3 Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept,  
KOM(2007) 135 endg., 1.

4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirt-  
schafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten  
bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM(2010) 677  
endg., 1.

5 Mitteilung der Kommission, Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur – Zwischenbericht  
an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(1990) 310 endg., 1.

6 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirt-  
schafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsame  
für neues Wachstum, 2.

7 Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 3.

- 3 Neben der auf den Binnenmarkt als dem „Herzstück“ der europäischen Integration<sup>8</sup> ausgerichteten und damit zunächst einmal wirtschaftlich fundierten Funktion der transeuropäischen Netze scheint jedoch auch eine weniger ökonomisch als vielmehr gesellschafts- und integrationspolitische Funktion auf.

Zum einen dient die transnationale Infrastruktur auf einer übergeordneten, gesamteuropäischen Ebene auch der Anbindung von Regionen, die bislang möglicherweise nicht im Zentrum des Binnenmarktes standen und daher weniger vom grenzenlosen Binnenraum profitieren konnten. Ursprünglich nämlich planten und bauten die Mitgliedstaaten ihre Netze nach nationalen Maßstäben. Im Zuge der europäischen Integration lagen und liegen zunehmend auch Grenz- oder Randregionen plötzlich im Zentrum des Binnenmarktes. Dem hinkt die auf den nationalen Raum ausgerichtete Infrastruktur hinterher. Vor diesem Hintergrund soll die europäische, transnationale Infrastrukturpolitik die grenzbedingten *missing links* zwischen den Mitgliedstaaten füllen, den Übergang zwischen den Netzen der Nachbarstaaten erleichtern<sup>9</sup> und damit insgesamt den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zwischen allen Regionen der Union stärken.

- 4 Zum anderen haben die transeuropäischen Netze auch auf einer individuellen, den einzelnen Unionsbürger betreffenden Ebene zunehmend Bedeutung erlangt. Die Rechtsprechung des EuGH hat gerade in den letzten Jahren gezeigt, dass die grenzüberschreitende Mobilität eines der Hauptziele der Union geworden ist<sup>10</sup> und die ungehinderte Bewegung der Unionsbürger ohne wirtschaftliche Veranlassung – zum Studium, als Tourist, in der Freizeit – zunehmend Bedeutung erlangt und zu einer bemerkenswerten Fortentwicklung der Rechtsprechung des EuGH geführt hat.<sup>11</sup>
- 5 Eine leistungsfähige, den Binnenmarkt überspannende Infrastruktur auf den Gebieten Verkehr, Telekommunikation und Energie ist deshalb wesentliche Voraussetzung dafür, dass auch die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer und Unionsbürger von den Vorteilen des grenzenlosen Binnenmarktes in vollem Umfang profitieren können.<sup>12</sup> Dies stand seit Beginn an im Mittelpunkt der Infrastrukturpolitik der Union<sup>13</sup> und hat in neuerer Zeit weiter an Bedeutung gewonnen: So nennt beispielsweise Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union

---

8 Calliess/Ruffert/Korte EUV/AEUV AEUV Art. 26 Rn. 14. Vgl. auch Calliess in FS Säcker, S. 589 (602) Fn. 82.

9 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 16.

10 Lippert, s. hinsichtlich der transeuropäischen Netze vgl. Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 6; Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer AEUV Art. 37 und AEUV Art. 106 B., Rn. 23.

11 Vgl. nur Calliess, Die neue EU, S. 361 ff.

12 Vgl. auch Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 5.

13 Vgl. Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.7.2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 L 204/1, insbes. Erwägungsgründe 4, 16.

für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes die Zugänglichkeit und Anbindung aller Regionen der Union und die Deckung des Mobilitäts- und Verkehrsbedarfs der Nutzer innerhalb der Union als wichtige Ziele des transeuropäischen Verkehrsnetzes.<sup>14</sup>

## II. Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Union

### 1. Anfänge der gemeinsamen Infrastrukturpolitik

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass schon das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes 1985<sup>15</sup> die Bedeutung der Infrastruktur für den Binnenmarkt herausgestellt hat.<sup>16</sup>

Aufbauend auf einem Vorschlag der Kommission erging dann 1990 eine erste Entschließung des Rates zu einer europäischen Infrastruktur. Der Förderung der Infrastrukturen in den Bereichen Flugsicherung, Energieversorgung, Verkehr, Telekommunikation und der Durchführung der Ausbildungsprogramme der Gemeinschaft wurde darin Priorität zugemessen.<sup>17</sup>

Nach einer Aufforderung durch den Rat legte die Kommission sodann ihr Dokument „Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur – ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm“ vor.<sup>18</sup> Dieses Aktionsprogramm nahm wesentliche Elemente der Vorschriften über die transeuropäischen Netze (TEN) vorweg.

Entscheidend für die weitere Entwicklung der TEN war die VO (EWG) Nr. 3359 vom 20.11.1990 über ein mehrjähriges Aktionsprogramm auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur.<sup>19</sup> Um eine ausgewogene Entwicklung der innergemeinschaftlichen Verkehrsinfrastrukturen zu fördern, den integrierten Verkehrsmarkt zu vollenden und durch leistungsfähige Verkehrsverbindungen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen allen Gebieten der Gemeinschaft zu stärken, sollten Vorhaben ermittelt werden, die zur Verbesserung der Infrastruktur einen Beitrag leisten können. In Art. 3 wurden sieben Großvorhaben ausgewiesen. Der Beitrag der Gemeinschaft zur Verwirklichung dieser Vorhaben lag insbesondere in ihrer finanziellen Unterstützung. Die Verordnung wurde auf die Generalklausel des ex-Art. 75 Abs. 1 EWGV (ex-Art. 71 EG, Art. 91 Abs. 1

14 Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348.

15 KOM(1985) 310 endg.

16 Zur historischen Entwicklung vgl. ausführlich auch *Schulze* in Zippel, S. 29 (31 ff., 38 ff.).

17 Entschließung des Rates vom 22.1.1990 zu einer europäischen Infrastruktur, ABl. 1990 C 27/8; ausführlich von *Burchard* in Burchard/Eckert, S. 71.

18 Kommission, Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur – Ein gemeinschaftliches Arbeitsprogramm, KOM(1990) 585 endg.

19 VO (EWG) Nr. 3359/90 des Rates vom 20.11.1990 zur Durchführung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992, ABl. 1990 L 326/1.

AEUV) als Ermächtigungsgrundlage gestützt. Dies war problematisch, da die Verkehrspolitik ihrem Sinn und Zweck nach als Ordnungs- und nicht als Infrastrukturpolitik angelegt ist<sup>20</sup> und einen Grund für die Einführung einer eigenständigen Ermächtigungsgrundlage für transeuropäische Netze darstellt (→ Rn. 12 ff.).

- 10 In ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ legte die Kommission 1993 daran anknüpfend einen der Schwerpunkte auf den Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze und betonte damit erneut die Bedeutung der Infrastrukturnetze für den Binnenmarkt.<sup>21</sup>
- 11 Zur Erarbeitung einer Liste mit vorrangigen Infrastrukturprojekten setzte der Europäische Rat in Brüssel (10./11.12.1993) daraufhin eine Gruppe von persönlichen Beauftragten der Regierungschefs ein (*Christophersen-Gruppe*).<sup>22</sup> Auf Grundlage des Berichts dieser Experten-Gruppe beschloss der Europäische Rat von Essen (9./10.12.1994) eine Liste mit 14 prioritären Vorhaben im Verkehrs- sowie 10 vorrangigen Projekten im Energiebereich, die möglichst schnell durchgeführt werden sollten.<sup>23</sup> Zu den Verkehrsvorhaben zählten überwiegend Projekte zum Auf- und Ausbau des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes und zum Lückenschluss im Autobahnnetz der Randgebiete der Union.

### 2. Die Unionskompetenz für die transeuropäischen Netze

#### a) Historische Entwicklung

- 12 Eine systematische, infrastrukturbezogene Rechtsetzung setzte erst mit dem zunehmenden Bewusstsein von der Bedeutung transnationaler bzw. transeuropäischer Infrastruktur Ende der 1970er-Jahre des letzten Jahrhunderts ein.<sup>24</sup> Infrastruktur war bis dahin vornehmlich national organisiert. Die EU war mit der rechtlichen Beseitigung von Hindernissen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs ausgelastet und kümmerte sich wenig um die positive Gestaltung wichtiger Infrastrukturvorhaben.
- 13 Bis in die 1990er-Jahre gab es deshalb auch keine spezifisch infrastrukturbezogenen Rechtsgrundlagen für Aktivitäten der Union. Zum Teil wurde auf die wenig

---

20 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 2. Witte in Zippel, S. 63. Eingehend Bogs, S. 24ff.

21 KOM(1993) 700 endg., 96 ff.

22 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Brüssel (10./11.12.1993) in Die Europäischen Räte – Schlussfolgerungen der Präsidentschaft 1992–1994, S. 113; ausführlich zur Christophersen-Gruppe *Gottschewski*, S. 85 ff.

23 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Essen (9./10.12.1994) in Die Europäischen Räte – Schlussfolgerungen der Präsidentschaft 1992–1994, S. 143, sowie Anl. I, II; ausführlich zum Bericht der Christophersen-Gruppe: *Brandt/Schäfer ZVerkWiss* 1996, 204 (231); *dies.* CMLRev. 1996, 931 (964 ff.).

24 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 1.

passenden, ordnungsrechtlichen Kompetenzen zB im Verkehrsbereich zurückgegriffen und der Beitrag der Union vornehmlich auf die Finanzierung beschränkt.

Mit zunehmendem Bewusstsein und Notwendigkeit einer positiven Unionsaktivität nahmen auch die Bestrebungen zu, eine eigene Zuständigkeit der Union für die Schaffung großer Infrastrukturen zu begründen, die schließlich in den Art. 129 b–d EG in der Fassung des **Vertrags von Maastricht** mündeten.<sup>25</sup> Systematisch wurde der neue Titel zwischen Verbraucherschutz und Industrie eingefügt. 14

Dies blieb auch im **Vertrag von Amsterdam** 1997 so, durch den die Artikel die Nummern 154–156 EG erhielten. Neben Anpassungen zum Gesetzgebungsverfahren<sup>26</sup> wurde der dritte Spiegelstrich in ex-Art. 129 c EG-Maastricht in ex-Art. 155 EG-Amsterdam dahin gehend geändert, dass eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft nicht nur bei durch die Mitgliedstaaten „finanzierten Vorhaben“, sondern auch bei von den Mitgliedstaaten „unterstützten Vorhaben“ möglich ist (s. dazu → Rn. 87 ff.).<sup>27</sup> 15

#### *b) Inhalt der Unionskompetenzen*

Im aktuellen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union finden sich die Regelungen zu den transeuropäischen Netzen nunmehr in Titel XVI im Dritten Teil des Vertrags. Eine explizite Aufgabenzuweisung für die Förderung des Auf- und Ausbaus der Netze, wie sie noch in Art. 3 Abs. 1 lit. o) EG enthalten war, ist im Vertrag von Lissabon nicht mehr enthalten. Dies dürfte sich jedoch auf die ansonsten inhaltlich übernommenen Vorschriften (ex-Art. 154 ff. EG) inhaltlich nicht auswirken. 16

**Art. 170 AEUV** statuiert weiterhin die Ziele und die Grundsätze der Netzpolitik; die Norm ist keine Kompetenzgrundlage. Diese findet sich in **Art. 171 AEUV**, der die möglichen Instrumente zur Umsetzung der Ziele aufzählt und **Art. 172 AEUV** regelt das Rechtsetzungsverfahren.<sup>28</sup> 17

Die Union ist – zusammenfassend dargestellt – auf übergeordnete Leitlinien, auf die Koordination mitgliedstaatlicher Vorhaben und die finanzielle Unterstützung beschränkt. 18

Es handelt sich um eine zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, Art. 4 Abs. 2 lit. h AEUV. Mit der Zuordnung zu einem „Hauptbereich“ (Art. 4 Abs. 2 AEUV) wird deutlich, dass nicht alle Maßnahmen dieses Titels darunterfallen. Vielmehr gilt dies nur im Bereich der Interoperabilität und der Harmonisierung technischer Normen; die Fördermaßnahmen sind hingegen (weiter-

25 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 5.

26 Vgl. im Einzelnen Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 6; von der Groeben/Schwarze/Buschle Unionsrecht AEUV Art. 170 Rn. 6.

27 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 6.

28 Zu den Details vgl. Calliess/Hey JEEPL 2013, 87 (92 ff.).

hin) als ergänzende Zuständigkeit einzustufen.<sup>29</sup> Dies ist einleuchtend vor dem Hintergrund, dass die Infrastrukturen selbst weitgehend durch die Nationalstaaten betrieben wurden und werden. Die Union beschränkt sich insofern auf die Koordination der bestehenden Infrastrukturen zwischen den Mitgliedstaaten, die Unterstützung transeuropäischer Verbindungen und die Schaffung von übergeordneten Orientierungen und Rahmenvorgaben für die Entwicklung der Netze.<sup>30</sup> Sie leistet – auch ausweislich des Wortlauts von Art. 170 Abs. 1 AEUV – nur einen „Beitrag“ zur Planung, Bau und Betrieb der Infrastrukturnetze.<sup>31</sup>

- 19 Durch diese Kompetenzverteilung wird das **Prinzip der Subsidiarität** (Art. 5 Abs. 2 EUV) im Bereich der TEN umgesetzt:<sup>32</sup> Die Union soll nur (koordinierend und unterstützend) tätig werden, wenn die Ziele allein auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht ausreichend erreicht werden können. Dies liegt bei den transeuropäischen Netzen wie bei kaum einem anderen Politikfeld auf der Hand: Die grenzüberschreitende Funktion unionsweiter Infrastruktureinrichtungen wird in den nationalstaatlichen Entscheidungen kaum eine Rolle spielen. Insofern handelt es sich angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der Netze um den klassischen Anwendungsfall des Subsidiaritätsprinzips.<sup>33</sup> Dies bestätigt sich – was unmittelbar einleuchtend ist – auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: Die Externalitäten der TEN treten grenzüberschreitend auf – die Nutzer der Infrastrukturnetze sind Bürger nicht nur aus einem einzigen Mitgliedstaat und die Kosten fallen nicht nur in einem Mitgliedstaat an –, so dass eine Koordinierung und Regulierung auf einer den Mitgliedstaaten übergeordneten Ebene erfolgen muss.<sup>34</sup> Dementsprechend definiert die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU den europäischen Mehrwert im Kontext der transeuropäischen Verkehrsnetze als „den Nutzen eines Vorhabens, der zusätzlich zu dem potenziellen Nutzen für den jeweiligen Mitgliedstaat allein zu einer erheblichen Verbesserung der Verkehrsverbindungen oder Verkehrsflüsse zwischen den Mitgliedstaaten führt“.<sup>35</sup>

---

29 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 3.

30 Vgl. Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 2.

31 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 3; von Burchard in Burchard/Eckert, S. 71 (77).

32 Dazu Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, S. 139 ff. Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 8. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 18. Ausführlich Bogs, S. 37 ff.

33 Zum Zusammenhang von Subsidiaritätsprinzip und grenzüberschreitendem Sachverhalt vgl. eingehend Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt, im Unionsrecht, S. 341 f.; Nettesheim in Giegerich, S. 77 (82). Schulze in Zippel, S. 29 (30).

34 Laaser in Karl, S. 31.

35 Art. 3 lit. d Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348.

Eine Besonderheit besteht insoweit aber darin, dass die bei Bejahung des Subsidiaritätsprinzips der Union zugewiesenen Aufgaben inhaltlich nicht die gleichen sind, die ursprünglich die Mitgliedstaaten hätten erledigen sollen und dies nur mangels eigener Leistungsfähigkeit nicht bewerkstelligen können. Die Union hat – wenn ihre Zuständigkeit eröffnet, der grenzüberschreitende Bezug mithin bejaht ist – eigenständige Aufgaben zu erfüllen (insbes. Koordination und Rahmenplanung), die nur ihr zugewiesen sind. Insofern ist es folgerichtig, in diesem Bereich von einer geteilten und nicht von einer ergänzenden Kompetenz der Union zu sprechen.<sup>36</sup>

### c) Verhältnis zu anderen Politiken

Der horizontal und allgemein angelegte Ansatz der Art. 170 ff. AEUV im Hinblick auf die europäischen Netze muss zwangsläufig in Konkurrenz mit den anderen Vorgaben für die betroffenen Sachpolitiken treten.

Dies gilt insbesondere für die Verkehrspolitik und die Energiepolitik, für die die Union eigene Kompetenzen zugewiesen bekommen hat (Art. 90 ff. AEUV bzw. Art. 194 AEUV).

Bei der Entscheidung zwischen mehreren inhaltlich möglicherweise einschlägigen Kompetenzgrundlagen stellt der EuGH bislang auf objektive Umstände wie Ziel und Inhalt des Rechtsakts ab, also auf den inhaltlichen Schwerpunkt der jeweiligen Regelung.<sup>37</sup> Die Literatur scheint hingegen weitgehend zu einer generellen Spezialität der Art. 170 ff. AEUV zu tendieren.<sup>38</sup>

Der Titel VI zur **Verkehrspolitik** enthält eine Vielzahl einzelner Regelungen, die insgesamt eher der Ausgestaltung des unionsweiten Verkehrs dienen und insoweit als Rechtsgrundlage ordnungsrechtlicher Maßnahmen in Betracht kommen (zB Diskriminierung ausländischer Verkehrsunternehmen, Tarife, Beihilfen und Abgaben).<sup>39</sup> Art. 170 ff. AEUV betrifft dagegen das Vorhalten von Infrastruktur als Grundlage für den darauf stattfindenden Verkehr.<sup>40</sup> Mit dieser Differenzierung dürfte auch die – wohl nur noch historisch interessante – Abgrenzung speziell zu Art. 91 Abs. 1 lit. c AEUV klar zu lösen sein (→ Rn. 124 ff.). Die tatsächli-

36 Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Gundel* AEUV Art. 170 Rn. 8. Streinz/*Schröder* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 7; von der Groeben/Schwarze/*Buschle* Unionsrecht AEUV Art. 170 Rn. 8.

37 EuGH 6.9.2012 – C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525 Rn. 44, nv; EuGH 26.3.1996 – C-271/94, ECLI:EU:C:1996:133 Rn. 32 – Parlament/Rat; EuGH 28.5.1998 – C-22/96, ECLI:EU:C:1998:258 Rn. 33 ff. – Parlament/Rat.

38 Calliess/Ruffert/*Calliess* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 4 mwN Streinz/*Schröder* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 11 ff.; Schwarze/*Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 18 ff. AA Vedder/Heintschel von Heinegg/*Rodi* Unionsrecht AEUV Art. 170 Rn. 2.

39 Schwarze/*Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 18. Streinz/*Schröder* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 11.

40 Vgl. *Bogs*, S. 84 ff.

che Konkurrenz zwischen den beiden Normenkomplexen dürfte vor diesem Hintergrund deshalb eher unproblematisch geworden sein.<sup>41</sup>

- 24 Im **Energiebereich** hingegen stellt sich das Konkurrenzverhältnis in verschärfter Form, weil in Art. 194 Abs. 1 lit. d AEUV der insgesamt neu geschaffenen Norm<sup>42</sup> als Ziel der Energiepolitik der Union nunmehr auch die „Förderung der Interkonnektion der Energienetze“ genannt ist. Die Verfolgung dieses Ziels begründet gemäß Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV die Zuständigkeit der Union.<sup>43</sup> Dabei ist der Begriff der Interkonnektion weiter gefasst als das in Art. 171 Abs. 1, 2. Spiegelstr. AEUV genannte Ziel der Interoperabilität: Letzteres umfasst nur die technische Seite, dh die Verbindung der mitgliedstaatlichen Energienetze. Interkonnektion hingegen betrifft auch die ökonomische Seite des tatsächlichen Verbundenseins der Netze im Sinne einer Nutzung durch die Marktteilnehmer.<sup>44</sup> Allerdings kann daraus nicht auf eine generelle Spezialität der Art. 170 ff. AEUV geschlossen werden.<sup>45</sup> Art. 194 AEUV gilt schon nur für Energienetze und ist deshalb – von der übergeordneten Ebene aus gesehen – spezieller als die alle Netze umfassenden Art. 170 ff. AEUV.<sup>46</sup> Vor diesem Hintergrund wird man auch im Energiebereich die Ausrichtung der Ziele und Kompetenzen des Art. 194 AEUV eher als ordnungspolitisch – also die ordnende Ausgestaltung der Energiepolitik im Rahmen der vorhandenen Netzinfrastruktur betreffend – charakterisieren können. Die konkrete Vorhabenplanung für Energienetze ist Art. 170 ff. AEUV zugeordnet, während allgemeine Regelungen zur Verbesserung der Planungsbedingungen auf Art. 194 AEUV gestützt werden müssen.<sup>47</sup>
- 25 Den allgemeinen **Rechtsangleichungskompetenzen** (Art. 114, 115 AEUV) gehen die Art. 170 ff. AEUV als speziellere Normen vor. Dies gilt insbesondere auch bei Maßnahmen zur Verbesserung der Interoperabilität der Netze gem. Art. 171 Abs. 1 S. 1, 2. Spiegelstr. AEUV durch Angleichung technischer Normen.<sup>48</sup> Auch wenn beide Normen gleichermaßen auf die Verwirklichung des Binnenmarktes

41 AA offenbar Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 31.

42 Zu Hintergründen und Einordnung vgl. *Calliess* in Cremer/Pielow, S. 20; *Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 1*; *Kabl* EuR 2009, 601. Zur Entstehungsgeschichte *Jarass*, S. 13ff.

43 *Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 3*; *Schulenberg*, S. 387. Dies verkennt offenbar *Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 20.

44 *Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 16*.

45 AA *Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 20. *Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 12*. *Heselhaus* EurUP 2013, 137 (144 f.). Vgl. auch EuGH 6.9.2012 – C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525 nv Rn. 67, wo der Gerichtshof Art. 170 AEUV im Verhältnis zu Art. 194 AEUV als die speziellere, vorrangige Norm bezeichnet, ohne allerdings eine in der Sache nicht notwendige, weitergehende Differenzierung zu treffen.

46 *Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 14*. *Calliess* in FS Säcker, S. 589 (600). Ähnlich wohl auch *Kabl* EuR 2009, 601 (618), und *Ludwigs* ZG 2010, 222 (229); *Hackländer*, S. 195. AA *Gundel* EWS 2011, 25 (30).

47 *Gundel* EWS 2011, 25 (30). AA wohl *Ebricke/Hackländer* ZEuS 2008, 579 (591 f.).

48 *Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 13*.

ausgerichtet sind, ist dies bei Maßnahmen der transeuropäischen Netzinfrastruktur nicht das Hauptziel, sondern nur Nebenziel.<sup>49</sup>

Hinsichtlich der **Umweltpolitik** (Art. 191 ff. AEUV) ergibt sich auf Ebene der Kompetenzen kein Konfliktverhältnis. Es sind kaum Sachverhalte denkbar, bei denen ein und dasselbe Vorhaben gleichermaßen den Aufbau von Netzinfrastruktur als auch den Schutz der Umwelt zum Hauptziel hat, so dass sich zumindest bei der Wahl der Rechtsgrundlage ein Abgrenzungsproblem nicht stellt.<sup>50</sup> Eine andere Frage ist, wie bei einem konkreten Planungs- und Infrastrukturvorhaben die widerstreitenden Interessen und Ziele miteinander und gegeneinander abgewogen werden. Auf dieser Ebene kann es durchaus zu Konflikten zwischen umweltpolitischen und infrastrukturpolitischen Zielen kommen. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Kompetenzkonkurrenz.<sup>51</sup> Es sind die allgemeinen Regeln der Abwägung zu befolgen, die die widerstreitenden Ziele im Konfliktfall zum Ausgleich bringen. Die Vorprägung und das Berücksichtigungsgebot, die sich aus Querschnittsklauseln ergeben können, sind zu beachten.<sup>52</sup> Unter anderem wegen des in Art. 11 AEUV besonders genannten Umweltschutzes ist dieser im Rahmen jeglicher Infrastrukturplanung besonders zu berücksichtigen. Dem tragen auch verschiedene Akte der europäischen Institutionen<sup>53</sup> und die Strategie der Kommission für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020) Rechnung,<sup>54</sup> in denen die Bedeutung des Umweltschutzes bei Infrastrukturmaßnahmen besonders herausgestellt wird.<sup>55</sup> Auf der Ebene der Planungsentscheidung heißt dies beispielsweise, dass insbesondere umweltfreundlichere und energieeffizientere Verkehrsarten wie Schienenverkehr und Binnenschifffahrt bevorzugt gefördert werden.<sup>56</sup> Bei der Realisierung sind die entspre-

49 EuGH 26.3.1996 – C-271/94, ECLI:EU:C:1996:133 Rn. 32 f. – Parlament/Rat; Schwarze/*Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 21.

50 Vgl. *Calliess* in FS Säcker, S. 589 (590 f.) zum Energieumweltrecht. Vgl. *Schulenberg*, S. 418, mit Blick auf die Energiekompetenz in Art. 194 AEUV.

51 AA offenbar *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Lecheler* AEUV Art. 170 Rn. 29. Vgl. zum Ausgleich verschiedener Zielvorgaben im Rahmen von Art. 194 AEUV auch *Nettesheim* JZ 2010, 19 (22). Zur Frage der Abwägung von Zielen allgemein vgl. *Lippert* DVBl. 2008, 492.

52 Vgl. *Calliess* in AKUR Rn. 10 ff., 89 ff.

53 So auch Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.7.2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 L 204/1, insbes. Erwägungsgründe 13 ff. Vgl. auch Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM(2007) 135 endg., 3.2.

54 Mitteilung der Kommission, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg., 17; Entscheidung Nr. 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2004 L 167/1.

55 Zum Verhältnis von europarechtlicher Umweltregulierungen (SUP-Richtlinie) zu nationalen Normen beispielhaft *Calliess/Dross* ZUR 2013, 76.

56 Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM(2007) 135 endg., 3.2.

chenden umweltrechtlichen Vorschriften (zB Umweltprüfung<sup>57</sup>, spezielle Regelungen zum Schutz von Flora und Fauna<sup>58</sup> u. v. m.) zu beachten.<sup>59</sup>

### III. Die Transeuropäischen Netze als Querschnittspolitik der Union

- 27 Die Art. 170 ff. AEUV stellen eine typische Querschnittspolitik der Europäischen Union dar. Inhaltliche Planungsentscheidungen zu den drei Infrastrukturbereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation lassen sich den Normen nicht entnehmen; sie enthalten nur Grundsätze für den Aufbau einer solchen europäischen Infrastruktur und erlangen deshalb in vielen Politikbereichen der Union Bedeutung; Querbeziehungen sind deshalb nicht die Ausnahme, sondern die Regel.<sup>60</sup>
- 28 Insbesondere ermächtigen sie die Union nicht, eine eigenständige Infrastrukturpolitik zu betreiben.<sup>61</sup> Diese muss immer **begleitend und akzessorisch** zur mitgliedstaatlichen Politik und insbesondere zur mitgliedstaatlichen Planungshoheit bleiben.<sup>62</sup> Ohne die Ergänzung durch letztere – zB im Bereich der konkreten Raumplanung und der Genehmigung – muss auch die Infrastrukturpolitik der Union zahnlos bleiben.<sup>63</sup>
- 29 Die Infrastrukturpolitik der Union ist damit eine Art Bedarfsplanung auf europäischer Ebene – also eine in der Planungskaskade sehr weit oben und deshalb notwendigerweise allgemein bleibende Planungsstufe.<sup>64</sup> Insofern fügt sich die Infrastrukturpolitik der Union in diesen mehrstufigen Zusammenhang mit den Mitgliedstaaten ein.<sup>65</sup>

---

57 Vgl. RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197/30.

58 Vgl. RL 1992/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206/7.

59 Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM(2007) 135 endg., 3.2.

60 Vgl. Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar Art. 170 Rn. 4.

61 Von Burchard in Burchard/Eckert, S. 71 (77). Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 3; Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 8.

62 Lenz/Borchardt/Neumann EU-Verträge AEUV Art. 170 Rn. 1; *Erbguth/Schubert* EurUP 2014, 70 (73 f.).

63 *Nettesheim* in Giegerich, S. 77 (98). Terhechte/Szczekalla HdB-EUVerwR § 5 Rn. 55.

64 *Sauer* DVBl. 2012, 1082 (1084); *Moench/Rutloff* NVwZ 2011, 1040 (1041). Vgl. Terhechte/Szczekalla HdB-EuVerwR § 5 Rn. 55, der in Zusammenschau mit der Regionalpolitik der EU und „diversen Fachplanungen“, zB im Naturschutzrecht, von einer „Europäischen Raumordnungsplanung“ spricht. Dazu auch differenziert und insgesamt zurückhaltender in der Bewertung *Kadelbach* in FS Hoppe, S. 897 (898); *Fisahn* UPR 2002, 258 (261).

65 *Kadelbach* in FS Hoppe, S. 897 (910).

## B. Die Politik der Union zum Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze

### I. Ziele und Prinzipien

Der Aufbau der transeuropäischen Netze soll nach Art. 170 AEUV „einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 26 und 174 (...) leisten und den Bürgern der Union, den Wirtschaftsbeteiligten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in vollem Umfang die Vorteile zugutekommen (...) lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben“. Dabei zielt „die Tätigkeit der Union (...) im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen ab. Sie trägt insbesondere der Notwendigkeit Rechnung, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Union zu verbinden.“ 30

Damit sind zahlreiche, für die europäische Integration wegweisende Schlagworte als Leitziele angesprochen: der Binnenmarkt, der durch den Raum ohne Binnengrenzen terminologisch geweitet wird, der wirtschaftliche und territoriale Zusammenhalt (Kohäsion), wie er in Art. 174 AEUV beschrieben wird, die offenen, wettbewerbsorientierten Märkte, der Verbundgedanke und der Anschluss benachteiligter, weil am Rande gelegener Gebiete. 31

Wie in kaum einem anderen Politikfeld der Union spiegeln die Normen zu den transeuropäischen Netzen damit umfassend die zentralen Ziele der europäischen Integration wider.<sup>66</sup>

Die in Art. 170 Abs. 1 AEUV genannten Ziele – Verwirklichung des Binnenmarktes und Kohäsion – können dabei als übergeordnete, also als **Leitziele** betrachtet werden. Die in Art. 170 Abs. 2 AEUV genannten Grundsätze entsprechen eher konkretisierenden Zielen oder besser **Prinzipien**, die im Prozess der Verwirklichung der übergeordneten Ziele beachtet werden müssen.<sup>67</sup> Praktisch kann jedem Oberziel ein oder mehrere konkretisierende Prinzipien zugeordnet werden. Damit weist Art. 170 AEUV eine ähnliche Struktur wie die neue energiepolitische Kompetenz der Union in Art. 194 AEUV auf.<sup>68</sup> Hier wie dort stehen die Ziele und Prinzipien nicht in einem Rang- oder Konkurrenzverhältnis: Sie sind gleichwertig, widersprechen sich nicht, sondern sind vielmehr Ausdruck der Ziel- und Maßnahmenverschränktheit der gemeinschaftlichen Politik und in diesem Rahmen eng miteinander verzahnt.<sup>69</sup> 32

66 Vgl. statt vieler *Witte* in Zippel, S. 63.

67 Vgl. so auch *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 15 ff. *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel* AEUV Art. 170 Rn. 20 ff. Kritisch ablehnend *Bogs*, S. 55 f.

68 Vgl. dazu *Ebricke/Hackländer* ZEuS 2008, 579 (585 ff.)

69 *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 4.

### 1. Binnenmarkt und Raum ohne Binnengrenzen

#### a) Binnenmarktverwirklichung

- 33 Die Verwirklichung des Binnenmarktes durch ein – wie eingangs beschrieben – starkes Rückgrat und einen funktionierenden Blutkreislauf ist das in Art. 170 AEUV an erster Stelle genannte und wohl auch am unmittelbarsten einleuchtende Ziel<sup>70</sup> einer europäischen Netzinfrastrukturpolitik. Sie unterstützt den freien Binnenmarkt infrastrukturell.<sup>71</sup> Eine funktionierende Netzstruktur ist für das immer weiter zusammenwachsende Europa eine grundlegende Voraussetzung für die weitere Vertiefung und Ausweitung.<sup>72</sup>
- 34 Das Binnenmarktziel ist das **Schlüsselziel** der Union, es ist der Kern ihrer Aktivitäten.<sup>73</sup> Es wird als rechtlich verbindliches und als alle anderen Gemeinschaftsaktivitäten umspannendes und überwölbendes Ziel der Union, als „Herzstück der europäischen Integration“ angesehen.<sup>74</sup>

Kern des Binnenmarktes ist die Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Ziel ist seit jeher Mittel zum Zweck: Durch erleichterten Handel und wirtschaftlichen Austausch sollte ein **dauerhafter Frieden in Europa** erreicht werden.<sup>75</sup> Die Verschmelzung der nationalen Märkte sollte zu einer gesellschaftlichen Verflechtung führen, die bestehende kulturelle und soziale Gegensätze überwindet.<sup>76</sup> Offene Märkte sollen im Sinne des Prinzips vom komparativen Kostenvorteil Wohlstand und Wirtschaftswachstum generieren.<sup>77</sup>

- 35 Die Gründungsstaaten wollten im Zuge der Integration nicht bei einer Freihandelszone stehen bleiben, bei der hinsichtlich des Zugangs zu den Produktionsfaktoren (Arbeitskräfte, Kapital, Boden, technischer Fortschritt) weiterhin unterschiedliche staatliche Regelungen existieren,<sup>78</sup> sondern durch einen gemeinsamen Markt zu einer höheren Integrationsstufe gelangen, bei der alle Produktionsfaktoren liberalisiert und die rechtlichen Regeln angeglichen sind.<sup>79</sup> Dies wird auf dem europäischen Binnenmarkt insbesondere durch die Grundfreiheiten und die Harmonisierungskompetenzen sichergestellt.<sup>80</sup> In diesem Sinne definiert der geltende **Art. 26 Abs. 2 AEUV** den Binnenmarkt als einen Raum ohne Binnengrenzen-

---

70 So auch Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 4.

71 Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 3.

72 Vgl. ausdrücklich Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsame für neues Wachstum, 2.1.

73 Hailbronner/Jochum Europarecht II Rn. 2.

74 Calliess/Ruffert/Korte EUV/AEUV AEUV Art. 26 Rn. 14.

75 Dausen/Müller-Graff HdBEUWiR A. I. Rn. 128. Ausführlich Lippert, S. 232.

76 Von Bogdandy/Bast/Everling, Europäisches Verfassungsrecht, S. 961, 967.

77 Dausen/Müller-Graff HdBEUWiR A. I. Rn. 128.

78 Haltern, 2. Aufl. 2007, Rn. 1397, 1401.

79 Haltern, 2. Aufl. 2007, Rn. 1407, 1415.

80 Haltern, 2. Aufl. 2007, Rn. 1403 f. Vgl. dazu auch Lippert, S. 288 f.

zen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. Art. 26 Abs. 1 AEUV, auf den Art. 170 AEUV auch verweist, verpflichtet die Union, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen. Zu den Vorschriften, auf die die Norm Bezug nimmt, gehören die Art. 170 ff. AEUV.

Art. 170 Abs. 1 AEUV erschöpft sich nicht in dem Hinweis auf Art. 26 und damit auf den Binnenmarkt in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern bezieht sich ausdrücklich auch auf die „Vorteile“, die sich durch den „Raum ohne Binnengrenzen“ ergeben. 36

Dieser Begriff steht – wie Art. 26 Abs. 2 AEUV zeigt – in engem Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, löst sich jedoch von seiner wirtschaftlichen Fundierung. Er beinhaltet eine eher wertemäßig und rechtsstaatlich ausgerichtete Komponente und bezieht auch nicht wirtschaftlich tätige Unionsbürger mit ein,<sup>81</sup> wie nicht zuletzt Art. 3 Abs. 2 EUV beweist, der „Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ eröffnet. Dies erklärt auch, warum die Bürger der Union in Art. 170 Abs. 1 AEUV ausdrücklich neben anderen Wirtschaftsbeteiligten genannt werden. Für die nicht wirtschaftlich tätigen Unionsbürger geht es um eine Mobilität im Binnenraum<sup>82</sup>, die nicht an einen Güter- und Produktaustausch geknüpft ist.

b) „Förderung des Verbundes“

aa) Staatenverbund, Verfassungsverbund, Verwaltungsverbund

Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Realisierung der Vorteile des Binnenraums stehen in engem Zusammenhang mit der Förderung des Verbundes, die als Prinzip ausdrücklich in Art. 170 Abs. 2 AEUV genannt ist. Denn im grenzenlosen Binnenraum besteht ein großer Bedarf an **Kooperation und Koordination** der Akteure, insbesondere der mitgliedstaatlichen Einrichtungen.<sup>83</sup> 37

Insofern verwundert es nicht, dass die Bedeutung der Verbundstrukturen in Praxis und Wissenschaft in gleichem Maße wie die Verwirklichung und Vertiefung des Binnenmarktes gewachsen ist. Man wird wohl feststellen müssen, dass der Begriff des Verbundes inzwischen zu einem der zentralen Begriffe des Europarechts avanciert ist.<sup>84</sup> 38

Sein Siegeszug beginnt mit dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wo der Begriff in Anlehnung an *Paul Kirchhof* auf das Zusammenspiel von Union und Mitgliedstaaten verwendet wurde.<sup>85</sup> Er sollte eine Zwischenform zwi- 39

81 *Calliess*, Die neue EU, S. 369 ff.; *Calliess* JZ 2004, 1033 (1035 ff.).

82 Zum Begriff vgl. nur *Lippert*, S. 169 f.

83 Vgl. nur *Calliess/Ruffert/Korte* AEUV Art. 26 Rn. 30 ff.

84 Vgl. vertiefend *Lippert*, S. 245 ff.

85 BVerfG 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, E 89, 155 (190); vgl. *Isensee* in FS Everling, S. 567 (582); *Calliess* EuR 2007, Beiheft 1, 7 (16); *Calliess*, Die neue EU, S. 63 f.

schen Staatenbündnis und Bundesstaat bezeichnen und verdeutlichen, dass sich die Union zwischen diesen beiden Ufern bewegt.<sup>86</sup> Um den Begriff von seiner Bezogenheit auf die Staaten zu lösen und das gegenseitige Aufeinanderbezogenheit von Union und Mitgliedstaaten auch in inhaltlicher Hinsicht besser herausstellen zu können, hat sich in der Folge der Begriff des **Verfassungsverbundes** entwickelt.<sup>87</sup> Er macht deutlich, dass sich Mitgliedstaaten und Union auf allen Ebenen von Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Recht und Gesellschaft – normativ, personell und institutionell – und vor allem auch hinsichtlich der in den Verfassungen verankerten Wertentscheidungen gegenseitig durchdringen und beeinflussen.<sup>88</sup> Im Zuge einer latenten „Werteinteraktion“ entsteht Stück für Stück ein europäischer **Werte- und Gemeinwohlverbund**.<sup>89</sup> Während die Bezugnahme auf das Gemeinwohl deutlich macht, dass nicht mehr den Staaten allein die Letztverantwortung für die wichtigen existenziellen Belange der Bevölkerung und für deren Wohl übernehmen, sondern dies in vielen Bereichen nur noch zusammen mit der Union tun können,<sup>90</sup> macht der Werteverbund deutlich, dass die (verfassungsrechtlich verankerten) Werte der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene hochgezogen und europäisiert werden. Spezifisch europäische Werte bekommen dadurch einen eigenen, selbstständigen Gehalt, den es zu konkretisieren gilt. Der Kern des Werteverbundes – wie eines jeden Verbundes generell – liegt in der Wechselbezüglichkeit der mitgliedstaatlichen und europäischen Werteinhalte.<sup>91</sup>

- 40 Jenseits dieser übergeordneten Ebene finden sich Verbundstrukturen auch sehr konkret im Rahmen der Zusammenarbeit von Verwaltungsstrukturen als **Verwaltungsverbund** ausgeprägt. Hier geht es vor allem um das horizontale und vertikale Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsträger auf unions- und mitgliedstaatlicher Ebene.<sup>92</sup> Die grundsätzlich weiterhin selbstständigen mitgliedstaatlichen Verwaltungen<sup>93</sup> werden zum einen durch unionsrechtliche Grundsätze inhaltlich überformt<sup>94</sup> und zum anderen in ein unionsweites Gesamt-Verwal-

86 *Calliess/Ruffert* EuGRZ 2004, 542 (545); *Calliess* in *Calliess/Isak*, S. 9, 16.

87 *Pernice* in *Calliess, Verfassungswandel*, S. 61 (66 f.); *Pernice* HStR § 191 Rn. 25 ff.; *Pernice* JöR 48 (2000), 205 (216). Dazu auch *Calliess* in *Calliess, Verfassungswandel*, S. 187, 212 f.

88 Von *Bogdandy/Bast/Everling*, S. 961 (1003); von *Bogdandy/Bast/Kirchhof*, S. 1009, 1017; von *Bogdandy/Bast/Mayer*, S. 559, 594 f. Ausführlich *Calliess*, *Die neue EU*, S. 47 ff.; *Ruffert* EuR 2010, Beiheft 1, 83 (94). Vgl. auch *Calliess* in *AKUR* Rn. 2 ff.

89 *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV EUV Art. 1 Rn. 46.

90 *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV EUV Art. 1 Rn. 42.

91 *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV EUV Art. 2 Rn. 14 f.; *Calliess* JZ 2004, 1033 (1042).

92 Vgl. zum Verbundmodell *Schmidt-Aßmann* in *FS Steinberger*, S. 1375 (1381); *Terhechte/von Arnould* HdB-EUVerwR § 2 Rn. 11 ff.

93 Vgl. dazu *Sydow* JuS 2005, 97.

94 Hier spielen insbesondere die Grundsätze der Effizienz und der Äquivalenz eine wichtige Rolle, vgl. EuGH 21.9.1983 – verb. Rs. 205 – 215/82, Slg 1983, 2633, Rn. 22 f. – Deutsche Milchkontor; EuGH 13.1.2004 – C-453/00, Slg 2004, I-837, Rn. 57 – Kühne & Heitz. *Sydow*, S. 11 f.; *Schmidt-Aßmann* in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* § 5 Rn. 30 ff.

tungssystem eingebunden.<sup>95</sup> Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Informations-, Unterstützungs- und Abstimmungsvorgänge.<sup>96</sup>

In vertikaler Hinsicht bedeutet dies, dass die Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten zwar organisatorisch Teile der nationalen Verwaltung bleiben, funktional aber als Teile einer gemeinschaftlichen Verwaltung agieren.<sup>97</sup> Das horizontal ko-dependente Verwaltungshandeln drückt sich häufig in **Netzwerkstrukturen** aus,<sup>98</sup> durch die die Verwaltungen der Mitgliedstaaten miteinander verknüpft werden. Allerdings ist die Kooperation hier in der Regel nicht allein auf eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander beschränkt; die Kommission übernimmt häufig koordinierende und kontrollierende Funktionen.<sup>99</sup> 41

Die Intensität der Verflechtung kann dabei von Fall zu Fall unterschiedlich sein, scheint sich jedoch insgesamt zu verdichten; insofern wird gerade im Bereich der regulierten Infrastrukturen von einem **Regulierungsverbund** gesprochen, der über den bloßen Verwaltungsverbund hinaus die nationalen Regulierungsbehörden an Vorgaben der Kommission bindet, letzterer auch Interventionsrechte verleiht und erstere – statt zu bloßer Konsultation – zu einer Abstimmung untereinander verpflichtet.<sup>100</sup> 42

Gerade der Verwaltungsverbund verdeutlicht die Bedeutung des Verbund-Topos auf den Binnenmarkt: Im grenzenlosen Binnenraum wird der Bedarf an verwaltungsrechtlicher Kooperation und Koordination nicht geringer, sondern größer.<sup>101</sup> Trotz fehlender eigener Verwaltungsstrukturen der Union ist ein weitgehend einheitlicher Rechtsvollzug in der gesamten Union wichtig.<sup>102</sup> 43

95 *Schmidt-Aßmann* in FS Steinberger, S. 1375 (1381).

96 Vgl. *Hatje* EuR 1998, Beiheft 1, 7 (15).

97 Sydow, DV 34 (2001), 517 (518).

98 Vgl. die Zusammenarbeit im Rahmen der Kartellverfahrensverordnung, Art. 11 ff. VO 1/03 und die Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie, Art. 28 ff. RL 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Ebenso der Ansatz in Art. 9 ff. der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.7.2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG, ABl. 2008 L 218/21.

99 *Schmidt-Aßmann* in FS Steinberger, S. 1375 (1382); *Calliess/Ruffert/Kahl* EUV/AEUV EUV Art. 4 Rn. 72.

100 *Britz* EuR 2006, 46 (53 f.) Vgl. auch für das Telekommunikationsrecht *Terhechte/Kübling* HdB-EUVerwR § 24 Rn. 47 ff.

101 Vgl. *Calliess/Ruffert/Korte* EUV/AEUV AEUV Art. 26 Rn. 30 ff.; *Schmidt-Aßmann* EuR 1996, 270 (270 f.). Vgl. die Rspr. des EuGH zur Verwaltungskooperation, die dieser als ein verhältnismäßigeres Mittel als die erneute Durchführung von Prüfungen etc beim grenzüberschreitenden Handel mit Produkten ansieht, EuGH 20.5.1976 – Rs. 104/75, Slg 1976, 613, Rn. 24/25 f. – *de Peijper*; EuGH 17.12.1981 – Rs. 272/80, Slg 1981, 3277, Rn. 14 f. – *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*.

102 *Sydow* DV 34 (2001), 517.

bb) Verbundstrukturen in der Infrastrukturpolitik

- 44 Dieser Verbundansatz wird auch im Bereich der Transeuropäischen Netze umgesetzt.

Hinsichtlich des Netzes selbst steht dabei das Ziel, **Lücken** zwischen bestehenden Netzen durch den Neubau transnationaler Verbindungen oder den Ausbau vorhandener Verbindungen zu **schließen**, an erster Stelle. Ein Netz kann nur entstehen, wenn die einzelnen Teile miteinander verbunden sind. Auf diese Weise sollen sog. *missing links* (zB fehlende Verbindungsstücke zwischen Autobahnen oder Gasleitungen) beseitigt, Schnittstellen ausgebaut und die Kapazität an die bestehende oder zu erwartende Nachfrage angepasst werden, um Engpässe (sog. *bottle necks*) zu beheben.<sup>103</sup>

- 45 Hinzu tritt die **Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Verwaltungsbehörden**.<sup>104</sup> Dies betrifft vor allem diejenigen Infrastrukturbereiche, die in den Wettbewerb entlassen, aber national und europäisch reguliert wurden, wie zB die Energieversorgung. Ein Beispiel für eine Verwaltungszusammenarbeit ist die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, die als beratendes, unabhängiges Gremium von der Kommission eingesetzt wurde und die Konsultation, Koordination und Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsbehörden erleichtern soll, um zu einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts zu gelangen.<sup>105</sup> Ein weiteres Beispiel ist das Europäische Netz der Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO) (s. dazu ausführlich → Rn. 224).<sup>106</sup>
- 46 Schließlich ist auch im Telekommunikationsbereich sekundärrechtlich im Laufe der Zeit ein ausdifferenziertes System der Kooperation zwischen Kommission und nationalen Regulierungsbehörden etabliert worden, das inzwischen als gefestigt und als frühes Vorbild für andere Bereiche gelten kann.<sup>107</sup>

---

103 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 18. Streinz/M. Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 22.

104 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 19, 26.

105 Beschluss der Kommission 2003/796/EG vom 11.11.2003 zur Einsetzung der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, ABl. 2003 L 296/34.

106 Vgl. Art. 4 der VO (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, ABl. 2009 L 211/15: „Alle Übertragungsnetzbetreiber arbeiten auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des ENTSO (Strom) zusammen, um die Vollendung und das Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarkts und des grenzüberschreitenden Handels zu fördern und die optimale Verwaltung, den koordinierten Betrieb und die sachgerechte technische Weiterentwicklung des europäischen Stromübertragungsnetzes zu gewährleisten.“ Ebenso im Bereich der Fernleitungsnetze für Gas, VO (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005, ABl. 2009 L 211/36.

107 Vgl. Art. 7 der RL 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. 2002 L 108/33. Terhechte/Kühling HdB-EUVerwR § 24 Rn. 47 ff., auch 1.

Eine besondere Ausprägung erfährt der Verbundaspekt im Bereich der TEN durch die ausdrücklich in Art. 170 Abs. 2 AEUV genannte Förderung der **Interoperabilität**. Diese bezieht sich auf die spezielle Ausprägung der technischen Verbundfähigkeit. Die technischen Zugangs- und Betriebsbedingungen sollen vereinheitlicht oder doch zumindest miteinander vereinbar, dh kompatibel sein.<sup>108</sup> So sollen technische Inkompatibilitäten der nationalen Netze (zB unterschiedliche Spurweiten bei den Schienennetzen, Spannungsdifferenzen bei der Stromdurchleitung) kompensiert werden. Bei neuen technischen Entwicklungen soll von Anfang an auf die Kompatibilität der Normen geachtet werden.<sup>109</sup> Darüber hinaus umfasst die Interoperabilität auch den organisatorischen und regulatorischen Bereich: Durch Harmonisierungsmaßnahmen soll ein wirtschaftlich optimaler, möglichst sicherer Netzbetrieb ermöglicht werden; die technisch mögliche Verbindung mehrerer Systeme soll nicht durch Unterschiede in den regulatorischen oder organisatorischen Rahmenbedingungen behindert werden.<sup>110</sup> Neben gesetzgeberischen Maßnahmen kommen insoweit Regelungen durch private europäische Normungs- (CEN, CENELEC) und Branchenverbände in Betracht.<sup>111</sup>

cc) Umsetzung des Verbundaspekts bei den TEN: Aktionen zur Interoperabilität  
Zur Umsetzung des Anspruchs, die Interoperabilität zu fördern (Art. 170 Abs. 2 AEUV), ermächtigt Art. 171 Abs. 1 AEUV die Union ausdrücklich, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Nach dem 2. Spiegelstr. führt sie jede Aktion durch, die notwendig ist, um die Interoperabilität der Netze zu gewährleisten, insbesondere im Bereich der Harmonisierung technischer Normen.

Bei den Aktionen zur Interoperabilität steht die störungsfreie Verknüpfung der verschiedenen Netze im Vordergrund. Dies betrifft in der Regel die Abstimmung technischer Standards zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>112</sup>

Die Aktionen sind besonders privilegiert und deshalb auch von den Leitlinien (Art. 171 Abs. 1, 1. Spiegelstr. AEUV) zu unterscheiden: eine Billigung des betroffenen Mitgliedstaats ist gem. Art. 172 S. 2 AEUV im Gegensatz zu den Leitlinien nicht notwendig. Auch ist die ausdrücklich angesprochene Harmonisierung der technischen Normen ohne vorherige Leitlinien zulässig.<sup>113</sup>

Bei der **Harmonisierung** kann die Union auf die Methoden zurückgreifen, die sie zur Herstellung des freien Warenverkehrs auf dem Gebiet der technischen Vorschriften entwickelt hat. Insofern kann es bei rechtlichen Angleichungen zu Abgrenzungsproblemen mit den Harmonisierungskompetenzen (insbes. Art. 114

108 Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 23.

109 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 19.

110 Koenig/Neumann EuZW 2002, 485 (487).

111 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 19 mwN.

112 Schulze in Zippel, S. 29, 36 f.

113 EuGH 26.3.1996 – C-271/94, Slg 1996, I-1689, Rn. 26 f. – Parlament/Rat; Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 13.

AEUV) kommen (→ Rn. 151). Ist die Herstellung von Interoperabilität das spezifische Ziel des Rechtsakts, ist Art. 172 AEUV vorrangig anwendbar.<sup>114</sup>

- 52 Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Aktion zur Interoperabilität steht den Unionsorganen ein weiterer Beurteilungsspielraum zu. Auch bei den zu wählenden Rechtsformen – häufig Richtlinien und Verordnungen, aber auch Entscheidungen/Beschlüsse- und beim Inhalt besteht weitgehende Freiheit, allerdings dürfen auf der Grundlage von Art. 171 Abs. 1, 2. Spiegelstr. AEUV keine Regelungen über das Netzzugangsrecht getroffen werden.<sup>115</sup>
- 53 Rechtsakte zur Interoperabilität finden sich inzwischen vor allem im Verkehrssektor und teilweise im Bereich der Telekommunikation.

Im Bereich der **Verkehrsnetze** wurde im Jahr 2008 zunächst die **RL 2008/57/EG über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft**<sup>116</sup> erlassen, auf deren Grundlage dann später weitere **Richtlinien**<sup>117</sup> und **Beschlüsse**<sup>118</sup> sowie die **Verordnung (EU) 2016/919**<sup>119</sup> zur Interoperabilität der Teilsysteme „Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung“ ergingen. Zum 15.6.2020 wurde die Richtlinie 2008/57/EG von der **Richtlinie (EU) 2016/797**<sup>120</sup> abgelöst, welche die Inhalte der bisherigen Interoperabilitätsrichtlinie im Rahmen des Vierten Eisenbahnpakets neu fasst und ergänzt. Die Richtlinie zielt vor allem auf eine technische Harmonisierung im Eisenbahnverkehr ab, um einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum schaffen zu können. Auf Grundlage dieser Richtlinie er-

---

114 EuGH 26.3.1996 – C-271/94, Slg 1996, I-1689, Rn. 26 f. – Parlament/Rat; Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 12, 14.

115 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 11; Streinz/Schröder EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 23, 25.

116 RL 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2008 L 191/1.

117 So ua Richtlinie 2009/131/EG der Kommission vom 16.10.2009 zur Änderung von Anhang VII der Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2009 L 273, und Richtlinie 2011/18/EU der Kommission vom 1.3.2011 zur Änderung der Anhänge II, V und VI der Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2011 L 57.

118 So ua Beschluss 2012/462/EU der Kommission vom 23.7.2012 zur Änderung der Entscheidungen 2002/731/EG, 2002/732/EG, 2002/733/EG, 2002/735/EG und 2006/66/EG sowie zur Aufhebung der Entscheidung 2002/730/EG über technische Spezifikationen für die Interoperabilität, C(2012) 4982, und Beschluss 2012/757/EU der Kommission vom 14.11.2012 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems Verkehrsbetrieb und Verkehrsteuerung des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union und zur Änderung der Entscheidung 2007/756/EG, C(2012) 8075.

119 Verordnung (EU) 2016/919 der Kommission vom 27.5.2016 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität der Teilsysteme „Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung“ des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. 2016 L 158.

120 Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.5.2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. 2016 L 138.

ging im Jahr 2019 die **Durchführungsverordnung (EU) 2019/773**<sup>121</sup> zur technischen Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung“.

Durch diese Rechtsakte soll der Flickenteppich nationaler Schienensysteme beseitigt, kompatible technische Infrastruktur- und Fahrzeugmerkmale, wie Lokomotiven, Spurbreiten, Stromsysteme und Signalanlagen, und eine effiziente Verknüpfung der Informations- und Kommunikationssysteme der beteiligten Unternehmen geschaffen werden, welche einen durchgängigen kommerziellen Zugbetrieb im gesamten Eisenbahnnetz der Union ermöglichen.<sup>122</sup> Auf Basis von technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) sollen durch Entscheidung der Kommission die Bedingungen festgelegt werden, die für die Verwirklichung der Interoperabilität des Eisenbahnsystems erfüllt sein müssen.<sup>123</sup> Diese Bedingungen betreffen die Planung, den Bau, die Inbetriebnahme, die Umrüstung, die Erneuerung, den Betrieb und die Instandhaltung von Bestandteilen dieses Systems und darüber hinaus die Qualifikationen sowie die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen in Bezug auf das für seinen Betrieb und seine Instandsetzung eingesetzte Personal. Die Festlegung eines optimalen Niveaus technischer Harmonisierung soll ua zur Erleichterung, Verbesserung und Entwicklung grenzüberschreitender Eisenbahnverkehrsdienste in der Union und mit Drittländern führen und einen Beitrag zur schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarkts für Ausrüstungen und Dienstleistungen für den Bau, die Erneuerung, die Umrüstung und die Funktionsfähigkeit des Eisenbahnsystems in der Union leisten.<sup>124</sup> Die Entwürfe der TSI werden von der Europäischen Eisenbahnagentur<sup>125</sup> ausgearbeitet und der Kommission vorgelegt, die ein Änderungsrecht hat. Die TSI werden für Teilsysteme des Eisenbahngesamtsystems festgelegt. Bei diesen Teilsystemen handelt es sich um die strukturbezogenen Bereiche Infrastruktur, Energie, strecken- und fahrzeugseitige Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung und Fahrzeuge sowie die funktionellen Bereiche Betriebsführung und Verkehrssteuerung, Instandhaltung und Telematikanwendungen.<sup>126</sup>

121 Durchführungsverordnung (EU) 2019/773 der Kommission vom 16.5.2019 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung“ des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2012/757/EU, ABl. 2019 L 139I.

122 Vgl. Erwägungsgründe 3 und 7 der Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.5.2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. 2016 L 138.

123 Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Sendmeyer EuR § 34 Rn. 90.

124 Erwägungsgrund 3, Art. 1 Abs. 1 RL (EU) 2016/797.

125 VO (EU) 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.5.2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004, ABl. 2016 L 138/1.

126 Art. 2 Nr. 5, Anhang II RL (EU) 2016/797. Telematikanwendungen sind Systeme, die Informations-, Kommunikations-, Navigations- oder Ortungstechnik nutzen, um die Infrastruktur effektiv zu betreiben und die Mobilität und den Verkehr im transeuropäischen Verkehrsnetz zu steuern, vgl. Art. 3 lit. f Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des

- 54 Im Bereich des Güterverkehrs legt die VO (EU) 913/2010 Regeln für die Einrichtung und Organisation eines aus grenzübergreifenden Güterverkehrskorridoren bestehenden europäischen Schienennetzes fest.<sup>127</sup> Die an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Mitgliedstaaten richten eigenständige Verwaltungseinheiten für diesen Korridor ein (Exekutivrat und Verwaltungsrat), die ua über die Investitionen in die Infrastruktur bestimmen; diese Investitionen sollen insbesondere interoperable Systeme umfassen (Art. 8, 11).<sup>128</sup>
- 55 Im Bereich der Luftfahrt wird die **Verordnung (EG) Nr. 552/2004**<sup>129</sup> über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes bis spätestens 11.9.2023 vollständig durch die **Verordnung (EU) 2018/1139**<sup>130</sup> zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit ersetzt. Das Ziel ist die Gewährleistung eines hohen und einheitlichen Maßes an Flugsicherheit und Umweltschutz in der zivilen Luftfahrt.<sup>131</sup>
- 56 Weitere Maßnahmen im Verkehrsbereich betreffen vor allem die Verbesserung der Interoperabilität von **Telematiksystemen**, wie zB bei Mautsystemen oder (Eisenbahn-)Verkehrsleitsystemen.<sup>132</sup>

---

Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348.

127 VO (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.9.2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr, ABl. 2010 L 276/22.

128 Vgl. auch *Brandenberg* EuZW 2009, 359 (361).

129 Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.3.2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes ("Interoperabilitäts-Verordnung"), ABl. 2004 L 96.

130 Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates, ABl. 2018 L 212.

131 Erwägungsgründe 1 und 2, Art. 1 Verordnung (EU) 2018/1139.

132 RL 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft, ABl. 2004 L 166/124. Zum European Railway Traffic Management System s. Kapitel 6 der VO (EU) 2016/796 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004; auch *Brandenberg* EuZW 2009, 359 (361). Zur Interoperabilität der Verkehrstelematik vgl. auch Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Telematikanwendungen im Europäischen Verkehrswesen, KOM(1994) 469 endg.; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie und Rahmenbedingungen für den Einsatz der Straßenverkehrstelematik in Europa und erste Aktionsvorschläge, KOM(1997) 223 endg.; Entschließung des Rates vom 17.6.1997 zum Ausbau der Telematik im Straßenverkehr, insbesondere zur elektronischen Gebührenerfassung, ABl. 1997 C 194/5.

Auch die VO (EG) Nr. 733/2002<sup>133</sup> wurde auf Art. 171 AEUV gestützt. Die Einführung einer Top-Level-Domain „.eu“ soll den Binnenmarkt im virtuellen Bereich besser sichtbar machen und die Interoperabilität der transeuropäischen Kommunikationsnetze fördern. Ob dies – im Sinne von Art. 171 Abs. 1, 2. Spiegelstr. – als „notwendig“ bezeichnet werden muss, ist in der Literatur infrage gestellt worden.<sup>134</sup> Tatsächlich erscheint es fraglich, dass die Einführung einer neuen Top-Level-Domain technische oder regulatorische Schranken abbaut, die – nimmt man Art. 171 Abs. 1, 2. Spiegelstr. ernst – wohl zwischen den mitgliedstaatlichen Internetnetzen bestehen müssten.<sup>135</sup> 57

Im Telekommunikationssektor erlangt die Verbundstruktur auch deshalb eine besondere Bedeutung, weil die **mitgliedstaatlichen Verwaltungen** selbst miteinander kommunizieren können müssen. In diesem Sinne sind in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen ergangen, um die Interoperabilität der Telematiknetze zwischen den Verwaltungen zu verbessern. Bereits 1995 verabschiedete der Rat den auf Art. 235 EG (heute: Art. 352 AEUV) gestützten Ratsbeschluss Nr. 95/468/EG (IDA I) zur Verbesserung des elektronischen Datenaustauschs im behördlichen Bereich.<sup>136</sup> Wegen der fehlerhaften Rechtsgrundlage hob der EuGH den Beschluss auf.<sup>137</sup> Rechtsgrundlage der Entscheidung Nr. 1719/99/EG (IDA II) ist nunmehr richtigerweise Art. 156 EG (heute: Art. 172 AEUV).<sup>138</sup> Nach einem Vorschlag der Kommission<sup>139</sup> wurden die Leitlinien durch die Entscheidung Nr. 2046/2002/EG<sup>140</sup> und den Beschluss Nr. 2045/2002/EG<sup>141</sup> geändert. Hierbei 58

133 VO (EG) Nr. 733/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.4.2002 zur Einführung der Domäne oberster Stufe ".eu", ABl. 2002 L 113/1. Die Verordnung tritt am 12. Oktober 2002 außer Kraft und wird durch die Verordnung (EU) 2019/517 ersetzt.

134 *Koenig/Neumann* EuZW 2002, 485. *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 19.

135 Vgl. *Koenig/Neumann* EuZW 2002, 485.

136 Beschluss 95/468/EG des Rates vom 6.11.1995 betreffend den Gemeinschaftsbeitrag für den Informationsverbund für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen in der Gemeinschaft (IDA), ABl. 1995 L 269/23. *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 37.

137 EuGH 28.5.1998 – C-22/96, Slg 1998, I-3231, Rn. 37 f. – Parlament/Rat.

138 Entscheidung 1719/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.7.1999 über Leitlinien einschließlich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), ABl. 1999 L 203/1.

139 Kommission, Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1719/1999/EG über Leitlinien einschließlich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), KOM(2001) 507 endg., ABl. 2001 C 332E/287.

140 Entscheidung Nr. 2046/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2002 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1719/1999/EG über Leitlinien einschließlich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), ABl. 2002 L 316/4.

141 Beschluss Nr. 2045/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2002 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1720/1999/EG über Aktionen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Interoperabilität transeuropäischer Netze für den elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen und des Zugangs zu diesen Netzen (IDA), ABl. 2002 L 316/1.

wurden auch die Festlegung und der Aufbau paneuropäischer E-Government-Dienste für Bürger und Unternehmen als Ziel definiert. Die Entscheidung lief zum 31.12.2004 aus und wurde durch den Beschluss 2004/387/EG vom 21.4.2004 über die interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC)<sup>142</sup> ersetzt. Rechtlich wurde das Programm ab diesem Zeitpunkt nicht mehr als Leitlinie, sondern als Zusammenfassung von Aktionen zur Interoperabilität ausgestaltet. Durch den Beschluss 922/2009/EG wurde das Programm für Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen („ISA-Programm“) im Zeitraum 2010–2015 eingerichtet.<sup>143</sup> Mit dem seit dem 1.1.2016 geltenden ISA2-Programm<sup>144</sup> sollen die im Rahmen des IDA-, IDABC- und ISA-Programms gefundenen Lösungen verbessert und Dienste für neue Erfordernisse erarbeitet werden. Im Gegensatz zum ISA-Programm sind nun auch Bürger und Unternehmen wieder Begünstigte des ISA2-Programms; die Erbringung von Diensten von direktem Interesse für Bürger und Unternehmen wird nicht mehr allein den Mitgliedstaaten überantwortet.

- 59 Die ursprünglich auf Art. 352 AEUV gestützte Entscheidung des Rates zu Telematiknetzen zwischen Behörden für die Statistiken im Warenverkehr,<sup>145</sup> die vom EuGH wegen unzutreffender Rechtsgrundlage für nichtig erklärt wurde,<sup>146</sup> wurde auf Basis von Art. 172 AEUV erneut erlassen.<sup>147</sup> Ziel ist die Schaffung von interoperablen Systemen zur elektronischen Übermittlung statistischer Meldungen über den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>148</sup>

---

142 Berichtigung des Beschlusses 2004/387/EG der Kommission vom 28.4.2004 – Beschluss 2004/387/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.4.2004 über die interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC) (Abl. L 144 v. 30.4.2004), Abl. 2004 L 181/25.

143 Beschluss Nr. 922/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.9.2009 über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (ISA), Abl. 2009 L 260/20.

144 Beschluss (EU) 2015/2240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 zur Einrichtung eines Programms über Interoperabilitätslösungen und gemeinsame Rahmen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (Programm ISA2) als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, Abl. 2015 L 318.

145 Entscheidung 94/445/EG des Rates vom 11.7.1994 betreffend die Telematiknetze zwischen Behörden für die Statistiken über den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten (EDICOM), Abl. 1994 L 183/42.

146 EuGH 26.3.1996 – C-271/94, Slg 1996, I-1689 – Parlament/Rat.

147 Entscheidung 96/715/EG des Rates vom 9.12.1996 betreffend die Telematiknetze zwischen Behörden für die Statistiken über den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten (EDICOM), Abl. 1996 L 327/34.

148 Vgl. auch Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 172 Rn. 10 f.

## 2. Marktorientierung

### a) Überblick

Die Tätigkeit der Union im Bereich der transeuropäischen Netze soll „im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ stattfinden. Dabei handelt es sich zwar nur um ein konkretisierendes Prinzip im zweiten Absatz von Art. 170 AEUV. Gleichwohl ist es eine für die TEN-Politik maßgebliche Rahmenbedingung.<sup>149</sup> Sie verdient zudem auch deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil durch den Vertrag von Lissabon das Bekenntnis zu **offenen Märkten und wettbewerbsorientierter Politik** insgesamt reduziert worden ist:<sup>150</sup> War im EG-Vertrag das Leitbild der „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ noch an exponierter Stelle genannt (ex-Art. 4 Abs. 2 EGV), ist es nun weitgehend aus den prägenden Artikeln verschwunden. Leitbild ist nunmehr die „soziale Marktwirtschaft“, die zwar auch „wettbewerbsfähig“ sein soll (Art. 3 Abs. 3 EUV), deren soziale Flankierung aber besonders stark betont wird. Ein Bekenntnis zum freien und unverfälschten Wettbewerb (vgl. ex-Art. 3 Abs. 1 lit. g, Art. 4 Abs. 1 EGV) findet sich nunmehr nur noch im Protokoll Nr. 27 „Über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“.<sup>151</sup> Neben Art. 170 Abs. 2 AEUV taucht die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft nur noch in einzelnen Kompetenzen wie zB Art. 119, 120, 127 im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik auf. Damit hat die freie zugunsten der sozialen Marktwirtschaft zumindest ihre „exponierte Ausstrahlungswirkung“<sup>152</sup> eingebüßt, die Akzente haben sich zugunsten des Sozialen verschoben.<sup>153</sup> Das Wettbewerbsziel ist eines unter anderen Zielen geworden.<sup>154</sup>

Von Bedeutung ist die Bekräftigung offener und wettbewerbsorientierter Märkte bei den eher planorientierten Unionskompetenzen, wie sie – neben den industriepolitischen Kompetenzen, Art. 174 AEUV – auch die Art. 170 ff. AEUV zu den transeuropäischen Netzen darstellen.<sup>155</sup> Durch den starken planerisch ausgerichteten Ansatz dieser Politiken haben es marktwirtschaftlich orientierte Prinzipien, die auf die Entdeckungs- und Selbstregulierungspotentiale von Märkten setzen, eher schwer. Neben den formalen, technokratisch-dirigistischen Ansatz der Pro-

149 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 24. Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 14.

150 Ausführlich Lippert, S. 307 ff.

151 Dazu Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV EUV Art. 3 Rn. 26.

152 Nowak, Europarecht nach Lissabon, Fünfter Teil, Rn. 67; Müller-Graff ZHR 173 (2009), 443 (449).

153 Nowak, Europarecht nach Lissabon, Fünfter Teil, Rn. 68; von Bogdandy/Bast/Hatje, S. 801 (811); Pernice/Hindelang EuZW 2010, 407 (411); Knauff EuR 2010, 725 (741). Vgl. auch Calliess, Die neue EU, S. 89; Lippert DVBl. 2008, 492 (498 f.).

154 Von Bogdandy/Bast/Drexler, S. 905, 913. Vgl. auch Terbechte in Fastenrath/Nowak, Der Lissabonner Reformvertrag, Berlin 2009, S. 187 (197).

155 Vgl. aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Wink in Karl, S. 59 (62 f.).

blemlösung durch die Union<sup>156</sup> treten im Bereich der Infrastrukturen – insbesondere im Energiebereich – inhaltlich vorgegebene, politische Ziele (zB Umwelt- bzw. Klimaschutz), deren Erreichung planendes Vorgehen erforderlich macht.

- 62 Das planerische Element soll aber durch das **Marktprinzip** korrigiert werden, so dass die marktwirtschaftlichen Grundregeln des Unionsrechts nicht außer Kraft gesetzt werden.<sup>157</sup> Es soll der Gefahr vorgebeugt werden, dass hoheitliche Planung und regulierende Vorgaben zu Wettbewerbsverfälschungen und dirigistischen Eingriffen in das Marktgeschehen führen.<sup>158</sup> Insofern besteht hier eine enge inhaltliche Verbindung zum Prinzip des freien Wettbewerbs, der sich vor allem in der Wettbewerbspolitik der Art. 101 ff. AEUV ausdrückt.<sup>159</sup>
- 63 Infrastrukturpolitik ist grundsätzlich auf zwei Weisen denkbar: Die öffentliche Hand baut die Infrastruktureinrichtungen selbst oder sie beschränkt sich auf die **Schaffung der (rechtlichen) Rahmenbedingungen**, um die Realisierung durch privatwirtschaftlich agierende Dritte zu erleichtern.<sup>160</sup> Durch die in Art. 170 Abs. 2 AEUV enthaltene Verpflichtung der Union auf Maßnahmen, die sich im Rahmen marktwirtschaftlicher Prozesse bewegen, wird die Grundentscheidung zugunsten der letzteren Alternative festgeschrieben.
- 64 Die private Initiative zum Bau, zur Finanzierung und zum Betrieb von TEN soll nicht über Gebühr – das bedeutet, wenn überhaupt, dann nur zur Wahrung übergeordneter Interessen, wie zB solcher des Umweltschutzes, vgl. Art. 11 AEUV – behindert, sondern im Gegenteil gefördert werden.<sup>161</sup> Ziel ist es, durch eine größere Rolle der Privatwirtschaft zu erreichen, dass sich mehr Vorhaben finanziell vollständig selbst tragen.<sup>162</sup> Für die TEN ist aber vor allem deshalb eine Förderung durch die EU angezeigt, weil nach Auffassung der Kommission die Mitgliedstaaten selbst kein hinreichendes Gewicht auf grenzüberschreitende Investitionen legen.<sup>163</sup> Für die stärkere Einbindung privater Akteure favorisiert die Kommission vor allem sog. **öffentlich-private Partnerschaften** (*public private partnerships* – PPP), bei denen privates Kapital für Infrastruktureinrichtungen mobilisiert und das privatwirtschaftliche Know-how genutzt wird, gleichzeitig aber auch eine inhaltliche und strukturelle Einflussnahme der öffentlichen Hand

---

156 *Nettesheim* in Giegerich, S. 77, 79.

157 Vgl. *Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 4.

158 Vgl. *Schulenberg*, S. 195.

159 Vgl. *Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 14.

160 *Laaser* in Karl, S. 35.

161 Vgl. *Calliess/Ruffert/Calliess* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 24; *Streinz/Schröder* EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 26. *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel* AEUV Art. 170 Rn. 27.

162 Kommission, Grünbuch – TEN-V: Überprüfung der Politik – Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM(2009) 44 endg., 15.

163 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein Haushalt für „Europa 2020“, Kom(2011) 500 endg.; von der *Groeben/Schwarze/Buschle* Unionsrecht AEUV Art. 170 Rn. 24.

im Rahmen des kooperativen Zusammenwirkens mit der Privatwirtschaft gesichert ist (→ Rn. 90 ff.).<sup>164</sup>

In der konkreten Ausgestaltung der Politik ist das Prinzip des marktwirtschaftlichen Rahmens jedoch nicht nur durch die zum Teil mit sehr detaillierten Bedingungen verbundene Förderpolitik der Union abgeschwächt; es wird auch in den drei in Art. 170 AEUV genannten Infrastrukturbereichen unterschiedlich stark umgesetzt.<sup>165</sup> Im **Verkehrsbereich** wird die Infrastruktur (noch) ganz überwiegend hoheitlich betrieben. Das Prinzip des marktwirtschaftlichen Rahmens hat deshalb hier eine geringere Bedeutung. Die gemeinwohlorientierten Entscheidungskriterien, die den Entscheidungen zugrunde liegen, treten deutlicher hervor.<sup>166</sup> Gleichwohl kann das Marktprinzip auch hier bei konkreten Entscheidungen als Korrekturmechanismus dienen.

Als Grundentscheidung deutlicher zum Ausdruck kommt das Prinzip in den Bereichen **Telekommunikation und Energie**, wo privates Investment bei Planung, Bau und Betrieb weiter verbreitet ist. Hier darf Infrastrukturpolitik nicht zu marktwidrigen Eingriffen in Investitionsentscheidungen führen.<sup>167</sup>

*b) Umsetzung des Marktprinzips bei den TEN: Potenzielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben*

Das Marktprinzip des Art. 170 Abs. 2 AEUV schlägt sich neben der prinzipiellen privatwirtschaftlich orientierten Grundausrichtung auch in einer konkreten Verpflichtung der Union nieder: Nach Art. 171 Abs. 1 UAbs. 2 muss die Union „bei ihren Maßnahmen die potenzielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben“ berücksichtigen. Es handelt sich dabei um ein wichtiges Prüfkriterium, das – ganz im Sinne der Verpflichtung auf ein System offener und wettbewerbsorientierter Märkte – die Infrastrukturpolitik der Union auch bei den konkreten Vorhaben an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausrichtet.

Wie genau allerdings diese wirtschaftliche Lebensfähigkeit zu verstehen ist, ist umstritten.

In der Literatur wird ganz überwiegend eine volkswirtschaftliche Rentabilität verlangt.<sup>168</sup> Sozioökonomische Nutzen sollen beispielsweise neue Arbeitsplätze

164 Vgl. auch Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über öffentlich-private Partnerschaften bei transeuropäischen Verkehrsprojekten, KOM(1997) 453 endg. Speziell zum Verkehrsbereich auch Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM(2004) 327 endg.; Streinz/Schröder EUV/AEUV Art. 170 Rn. 26; Mayet RMCUE 2005, 11 (17).

165 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV Art. 170 Rn. 24.

166 Vgl. Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 14.

167 Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 170 Rn. 14. Ein Zwang zur Liberalisierung bzw. Privatisierung folgt aber nach Systematik sowie Sinn und Zweck der Art. 170 ff. AEUV hieraus auch nicht, Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV Art. 170 Rn. 24.

168 Streinz/Schröder EUV/AEUV Art. 171 Rn. 36.

oder eine bessere Verkehrsinfrastruktur sein. Betriebswirtschaftlich rentable Vorhaben kommen in der Regel ohne öffentliche (hier EU) Förderung aus, so dass in für die Rentabilitätsentscheidung hier auch Kriterien wie der sozio-ökonomische Nutzen Berücksichtigung finden müssen;<sup>169</sup> folgerichtig spricht deshalb auch die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU davon, dass das Vorhaben „auf Basis einer sozioökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse wirtschaftlich tragfähig sein“ muss.<sup>170</sup> Dieser Nutzen kann zB in der besseren Raumschließung oder in gesteigerter individueller Mobilität liegen. Das Kriterium der (potenziellen) wirtschaftlichen Lebensfähigkeit soll hier vor allem der nutzlosen Ausgabe von Steuergeldern vorbeugen: Es muss in diesen Fällen ein gewisser tatsächlicher Bedarf für ein konkretes Vorhaben vorliegen; fehlt dieser, läge angesichts der fehlenden Lebensfähigkeit eine Fehlallokation öffentlicher Mittel vor.<sup>171</sup>

- 70 Die Kosten-Nutzen-Analyse eines jeden Projekts ist eine der Voraussetzungen, unter denen die EU finanzielle Unterstützung über die Fazilität „Connecting Europe“ gewährt.<sup>172</sup> Während früher die VO (EU) Nr. 67/2010 noch detaillierte Regelungen über die Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse bereithielt, finden sich in den jeweiligen Leitlinienverordnungen jetzt nur noch grundlegende Basisbestimmungen. Recht weitgehend ist in diesem Zusammenhang allerdings noch die Leitlinienverordnung (EU) Nr. 347/2013 Energie (s. dazu → Rn. 216). Danach werden ua die Europäischen Verbände der Übertragungsnetzbetreiber für Strom (ENTSO-Strom) und der Fernleitungsnetzbetreiber für Gas (ENTSO-Gas) bis 16.11.2013 verpflichtet, für bestimmte Vorhaben von gemeinsamer Interesse ihre Methode für eine harmonisierte energiesystemweite Kosten-Nutzen-Analyse auf Unionsebene zu veröffentlichen. Darauf basierend haben ENTSO-Strom und ENTSO-Gas jeweils bereits in der zweiten Ausgabe entsprechende Vorgaben für die Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse erlassen.<sup>173</sup> Für das transeuropäische Verkehrsnetz erlässt die Kommission die Grundprinzipien, die im Rahmen

---

169 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 21. Das Grünbuch der Kommission – TEN-V: Überprüfung der Politik – Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM(2009) 44 endg., 16, spricht insoweit vom „europäischen Mehrwert“ oder vom „Kohäsionsnutzen“.

170 Art. 7 Abs. 2 lit. c) Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348.

171 Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 171 Rn. 12.

172 Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010, ABl. 2013 L 348.

173 ENTSG, 2<sup>nd</sup> Methodology for Cost-Benefit Analysis of Gas Infrastructure Projects, 2018; ENTSO-E, 2<sup>nd</sup> Guideline For Cost Benefit Analysis of Grid Development Projects, 27 September 2018.

der sozioökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse herangezogen werden.<sup>174</sup> Zuletzt ist auch bei Vorhaben im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur eine entsprechende Analyse durchzuführen.<sup>175</sup> Weitere Anhaltspunkte – wenn auch nicht direkt dafür entworfen – dürfte auch der Leitfaden der Kommission zur Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen der Kohäsionspolitik liefern.<sup>176</sup>

### 3. Solidarität

#### a) Überblick

Die TEN-Politik soll nach Art. 170 Abs. 1 AEUV auch einen Beitrag zur Kohäsionspolitik (vgl. Art. 174 ff. AEUV) leisten, also den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union unterstützen: Insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete sollen mit den zentralen Gebieten der Union verbunden werden (Art. 170 Abs. 2 S. 2 AEUV). 71

Mit dieser Ausrichtung wird deutlich, dass die transeuropäischen Netze zu einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes beitragen sollen. Die Kommission nennt in diesem Zusammenhang ua drei grundlegende Elemente: Konzentration, Anbindung rückständiger Gebiete an Wachstumszentren und Zusammenarbeit im Sinne von Überwindung administrativer Grenzen.<sup>177</sup> 72

Damit tritt das verbindende Element, das **Zusammenarbeiten** zum Zwecke einer bestimmten Zielerreichung in den Vordergrund. Man wird deshalb mit guten Gründen auch im Rahmen der TEN-Politik der Union die Solidarität als ein wichtiges Ziel ausmachen können.<sup>178</sup>

Das Solidaritätsprinzip ist ein den Verträgen durchgängig zugrunde liegendes Prinzip.<sup>179</sup> Es hat – ebenso wie die soziale Flankierung der Marktwirtschaft – 73

174 Art. 51 iVm Art. 7 Abs. 2 lit. c Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348.

175 Art. 6 Abs. 1 lit. c Verordnung (EU) Nr. 283/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2014 über Leitlinien für transeuropäische Netze im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, ABl. 2014 L 86.

176 Europäische Kommission, Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014 – 2020, Dezember 2014.

177 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2009) 295 endg.; Calliess/Ruffert/Puttler AEUV/AEUV AEUV Art. 174 Rn. 8 f.

178 Vgl. Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 16, der die Interkonnektion der Energienetze als faktische Voraussetzung für solidarisches Handeln bezeichnet. Vgl. auch Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel AEUV Art. 170 Rn. 26. Art. 14 Abs. 2 lit. a der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/57, verwendet den Begriff ausdrücklich. Ebenso Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 4.2.2011, 5.

179 Vgl. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, S. 191.

durch den Vertrag von Lissabon eine deutliche Aufwertung erfahren.<sup>180</sup> In diesem Sinne bezieht sich beispielsweise der neue Art. 194 AEUV zur Energiepolitik der Union ausdrücklich auf das Prinzip der Solidarität.<sup>181</sup> Diese Norm weist wichtige Parallelen zu den Art. 170 ff. AEUV auf (s. bereits → Rn. 61). Denn hier wie dort geht es um die Verflechtung von Einrichtungen und Infrastruktur in den Mitgliedstaaten der Union.<sup>182</sup> Dadurch entsteht unweigerlich auch eine Verflechtung von Interessen; bisher nationale Anliegen werden zu gemeinsamen Anliegen der Gemeinschaft. Die Solidarität fungiert dabei als Katalysator zwischen einem wachsenden tatsächlichen Bedürfnis nach gemeinsamem Vorgehen und positivrechtlichen Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten.<sup>183</sup>

- 74 Solidarität als eine der europäischen Integration inhärente und **sinnstiftende Leitidee**, die zum Leitwert und Rechtsprinzip im Staaten-, Verfassungs- und Werteverbund geworden ist,<sup>184</sup> macht deutlich, dass eigene Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher, insbesondere gemeinwohlorientierter Ziele abhängig sind und sinnvoll nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden können.<sup>185</sup> Zwischen den einzelnen Gliedern einer Gemeinschaft begründet diese Abhängigkeit eine „qualifizierte Verbundenheit“.<sup>186</sup> Solidarität verlangt, die Interessen der anderen Gemeinschaftsglieder als den eigenen gleichwertig anzusehen, was die Bereitschaft zur freiwilligen Hinnahme von Nachteilen bzw. zumindest zum Verzicht auf Vorteile begründet.<sup>187</sup> Den Mitgliedstaaten obliegt die Bereitschaft, anzuerkennen, dass die Union ihnen die Verfolgung ihrer mit den anderen Mitgliedstaaten gemeinsamen Ziele erleichtert und nicht dazu dient, sich individuelle Vorteile zu verschaffen. Dies bedeutet auch und gerade im Bereich der netzgebundenen Infrastruktur, dass ursprüngliche rein national organisierte Gemeinwohlbelange – wie zB Versorgungssicherheit, Mobilität, Kommunikation – zunehmend zu europäisierten Belangen werden und auf dieser Ebene auch eine Verrechtlichung erfahren.<sup>188</sup> In den Bereich der TEN-Politik übersetzt bedeutet das Solidaritätsprinzip, dass die Mitgliedstaaten Infrastruktur als Bereich gemeinsamen Interesses ansehen – was dann auch das Zurückstellen eigener Interessen bedeuten kann.<sup>189</sup>

180 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 5; *ders.* in FS Säcker, S. 589 (600). Auch *Ebricke/Hackländer* ZEuS 2008, 579 (594); Calliess, Die neue EU, S. 474 ff.

181 Ausführlich dazu Calliess in Cremer/Pielow, S. 20, 46 ff.; *Schulenberg*, S. 392 f.

182 *Ebricke/Hackländer* ZEuS 2008, 579 (594 ff.)

183 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 194 Rn. 5; *Nettesheim* JZ 2010, 19 (22 f.)

184 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 222 Rn. 1, 3 ff.

185 *Lais*, S. 45; Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 222 Rn. 2, bezeichnet dies als die „deskriptive Dimension“ der Solidarität.

186 *Kingreen*, Sozialstaatsprinzip, S. 46.

187 Calliess in Cremer/Pielow, S. 20, 46; Calliess, S. 187; Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 222 Rn. 2, bezeichnet dies als die „normative Dimension“ der Solidarität.

188 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 222 Rn. 4, 5.

189 Calliess in Cremer/Pielow, S. 20, 47, zur Solidaritätsklausel in Art. 194 AEUV.

Im Bereich der Infrastrukturpolitik – ebenso wie im Bereich der Energiepolitik **75** der Union – ist der Solidaritätsansatz nicht allein durch eine uU auch Nachteile in Kauf nehmende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander verwirklicht; hier tritt auch die Union als handelnder Akteur hinzu, die zusammen mit den Mitgliedstaaten an der Erreichung der gemeinsamen Ziele arbeitet und dafür ggf. die notwendigen Rahmenbedingungen setzt. Diese laufen im Bereich der Infrastruktur häufiger auf eine (unionale) Gewährleistungsverantwortung für als notwendig erachtete Grundlagen der Daseinsvorsorge hinaus.<sup>190</sup>

*b) Umsetzung des Solidaritätsansatzes bei den TEN: Anbindung geographisch benachteiligter Gebiete*

Die solidarische Seite der TEN-Politik zeigt sich insbesondere in der Nähe zur **76** Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (**Kohäsionspolitik**, Art. 174 ff.).<sup>191</sup> Deren Aufgabe besteht darin, flankierend zur Marktintegration und zum Binnenmarktziel, regionale Benachteiligungen bei der Allokation von Ressourcen und Produkten abzumildern.<sup>192</sup> Für benachteiligte Regionen sollen überhaupt erst die Möglichkeiten geschaffen werden, in nennenswertem Umfang an den Vorteilen des Binnenmarktes, auf die Art. 170 Abs. 1 AEUV ausdrücklich Bezug nimmt, zu partizipieren. Der Auf- und Ausbau der TEN kann zur Verringerung der unterschiedlichen Entwicklungsstände der verschiedenen Regionen und der Rückstände der am stärksten benachteiligten Gebiete beitragen. So ist zB durch den Auf- und Ausbau von Verkehrsnetzen die Abmilderung von Standortnachteilen, durch Telekommunikationsnetze ein Informationsaustausch in Echtzeit und durch Energienetze die Lieferung von Elektrizität und Gas überhaupt erst möglich.<sup>193</sup>

Ausdrücklich in den Blick genommen werden in Art. 170 Abs. 2 S. 2 AEUV **77** **geographisch benachteiligte Gebiete**. Schwer erreichbare und unzureichend angebundene Randlagen können für die dort ansässigen Wirtschaftsbeteiligten und Verbraucher in einem Binnenmarkt, der auf stetigen, grenzüberschreitenden Austausch aller Produkte und Produktionsfaktoren ausgerichtet ist und sich naturgemäß besonders dynamisch in den zentralen, gut erschlossenen Gebieten entwickelt, von großem Nachteil sein. Die daraus resultierende Folge, das wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Absterben ganzer Regionen, soll durch eine Kohäsionspolitik verhindert werden.<sup>194</sup>

Diese Ausrichtung steht in einem gewissen **Spannungsverhältnis zum oben** **78** **beschriebenen Marktprinzip** (→ Rn. 61 ff.): Nach dem Marktprinzip wird Gemein-

190 Vgl. Glaser DVBl. 2012, 1283 (1289).

191 So auch Bogs, S. 16.

192 Dausen/Müller-Graff HdBEUWiR A. I. Rn. 136.

193 Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 170 Rn. 14.

194 Vgl. zu dem insofern programmatischen, strukturpolitischen Art. 174 AEUV Calliess/Ruffert/Puttler EUV/AEUV AEUV Art. 174 Rn. 1 ff.

wohl durch das wirtschaftliche Verhalten der einzelnen Individuen erreicht; das Prinzip der Solidarität hingegen hat ein gemeinsames Vorgehen als Ausgangspunkt.<sup>195</sup> Allerdings ist immer auch der Adressat des jeweiligen Prinzips zu berücksichtigen: Während sich die Solidaritätsverpflichtung an die Mitgliedstaaten richtet, ist wettbewerbliches Verhalten zunächst einmal Sache der privaten Marktteilnehmer.<sup>196</sup> Konflikte können sich allenfalls dort ergeben, wo es um konkrete Infrastrukturmaßnahmen geht, wenn sich beispielsweise die Anbindung eines abgelegenen Gebiets an das Breitband-Telekommunikationsnetz nicht (betriebswirtschaftlich) rentabel gestalten lassen wird und damit das Ziel der solidarischen Entwicklung benachteiligter Gebiete in ein Spannungsverhältnis zur generell marktwirtschaftlichen Ausrichtung der TEN-Politik (→ Rn. 61) tritt.<sup>197</sup>

- 79 Diese Diskussion findet eine Fortführung in der wirtschaftspolitischen Diskussion um die Wirkung der europäischen Infrastrukturpolitik im Bereich der TEN. Es wird nämlich ein Zielkonflikt der solidaritätsbasierten Ausrichtung der Politik, bei der der Ausgleich von Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Regionen auf dem Binnenmarkt im Vordergrund steht, mit einem eher **wachstumsorientierten Ansatz** ausgemacht.<sup>198</sup> Dieser tritt in den letzten Jahren verstärkt in den Vordergrund: Die TEN zunehmend als Mittel zu mehr Wirtschaftswachstum.
- 80 Schon zu Beginn der 1990er-Jahre des letzten Jahrhunderts wurde diese Bedeutung immer wieder genannt;<sup>199</sup> Hochkonjunktur erlebte der wachstumsfördernde Ansatz jedoch vor allem in den letzten Jahren.<sup>200</sup> Insbesondere in der neuen Strategie „Europa 2020“, die den sog. Lissabon-Prozess ablöst, ist (nachhaltiges)

---

195 *Ehrlicke/Hackländer* ZEuS 2008, 579 (596).

196 *Calliess* in *Cremer/Pielow*, S. 20, 48.

197 *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Gundel* AEUV Art. 170 Rn. 21.

198 Vgl. *Witte* in *Zippel*, S. 63, 69 f.

199 Kommission, Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, KOM(93) 700 endg.; *Laaser* in *Karl*, S. 31, 39.

200 Kommission, Grünbuch – TEN-V: Überprüfung der Politik – Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM(2009) 44 endg.; Kommission, Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM(2011) 144 endg., Rn. 10; Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348. Vgl. auch Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Konsultation über die künftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz, KOM(2010) 212 endg., 4.2; Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM(2011) 665 endg., Begründung 1, Art. 3 lit. a; Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L115/57, Erwägungsgründe 1, 8, 17; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Intelligente Stromnetze: von der Innovation zur Realisierung, KOM(2011) 202 endg., 1. Vgl. auch Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom

Wachstum ein zentraler Begriff. Der Ausbau der Verkehrs- und insbesondere der Energienetze ist dabei ein wichtiger Baustein.<sup>201</sup> In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird darin zum Teil ein Widerspruch zum ausgleichsorientierten Ansatz, der TEN-Politik, gesehen. Auch könne wissenschaftlich nicht bewiesen werden, dass bessere Infrastruktur einen Wachstumseffekt habe.<sup>202</sup> Dabei ist die raumökonomische Bedeutung von Infrastruktur wohl weitgehend unbestritten: Sie zieht mobile Produktionsfaktoren an. Dies gilt vor allem für die sich entwickelnden Volkswirtschaften: Diese benötigen eine Basisinfrastruktur, um darauf überhaupt die weitere wirtschaftliche Entwicklung aufbauen zu können.<sup>203</sup>

Das **Spannungsverhältnis** entsteht jedoch, wenn die wachstumsorientierte Begründung der TEN-Politik hinzutritt. Das mit dem Stichwort der Solidarität umschriebene Bestreben, zur Kohäsion der Gemeinschaft insbesondere durch Einbindung benachteiligter Gebiete beizutragen, lässt sich nämlich nicht ohne Weiteres mit dem Ziel, ein höheres Wachstum für die gesamte Union zu generieren, vereinbaren. **Makroökonomisch** betrachtet führt die Umlenkung ökonomischer Ressourcen in strukturschwache (Rand-)Regionen meist zu vergleichsweise geringen Wachstumseffekten.<sup>204</sup> 81

Dies lässt sich auch damit erklären, dass das solidarische Anliegen, unterentwickelte (Rand-)Regionen besser anzubinden, nur begrenzt durch marktwirtschaftliche Prozesse – also ohne steuernde, hoheitliche Einflussnahme – erreicht werden kann. Die aus Sicht einer europäischen Politik wünschenswerte, verstärkte Integration und Kohäsion kann sich unter ökonomischen Rentabilitätsüberlegungen als ineffizient erweisen.<sup>205</sup> 82

In den Begriffen der Art. 170, 171 AEUV ist dies der oben beschriebene Konflikt zwischen Solidaritätsgedanken einerseits und Marktorientierung andererseits. Er spiegelt sich ganz konkret auf der Ebene der praktischen TEN-Politik wider: So soll eine finanzielle Unterstützung durch die neue Fazilität *Connection Europe* (s. dazu → Rn. 92) im Energiebereich auch dann möglich sein soll, wenn „nur“ positive externe Effekte wie Solidarität oder Innovation gegeben sind, das Vorhaben also kommerziell nicht tragfähig sein wird. Damit zeigt sich der Konflikt in- 83

24.10.2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007–2013), ABl. 2006 L 310/15; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 20.7.2012, Anlage („Pakt für Wachstum und Beschäftigung“), 3. d.; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsame für neues Wachstum.

201 Mitteilung der Kommission, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg., S. 19, 30; Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39 Erwägungsgründe 1, 17.

202 *Junkernheinrich* in Karl, S. 17 (18).

203 *Junkernheinrich* in Karl, S. 17 (19).

204 *Junkernheinrich* in Karl, S. 17 (19 f.).

205 *Wink* in Karl, S. 59 (69).

nerhalb ein und desselben Rechtsakts, der die Wachstumsfunktion der TEN an anderer Stelle deutlich hervorhebt.<sup>206</sup>

- 84 Insofern bedeutet das Bekenntnis zu einer wachstumspolitischen Bedeutung der TEN möglicherweise auch eine zukünftig stärkere Betonung derjenigen Einrichtungen, die gesamteuropäisch Wachstumseffekte auslösen können, indem sie beispielsweise **Engpässe überregionaler Bedeutung** beseitigen.<sup>207</sup> Dies lenkt den Blick ein wenig weg von der ausgleichspolitisch motivierten Anbindung abgelegener Gebiete hin zu einer gesamteuropäisch, makroökonomisch ausgerichteten Wachstumsorientierung und wirft beispielsweise konkret die Frage auf, ob die der Realisierung der TEN-Politik vorausgelagerten Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse aus wirtschaftspolitischer Sicht tatsächlich geeignet sind, die gewünschten Wachstumseffekte zu realisieren: So könnte das Ziel, alle Mitgliedstaaten gleichermaßen bei Infrastrukturprojekten zu berücksichtigen, eher zur Realisierung auch abgelegener, aber wenig wachstumsrelevanter Infrastrukturvorhaben in den einzelnen Mitgliedstaaten statt einer Fokussierung auf wichtige Lückenschließungen im gesamteuropäischen Netz verführen.<sup>208</sup>

*c) Umsetzung des Solidaritätsansatzes bei den TEN: Finanzielle Förderung<sup>209</sup>*

- 85 Die solidarische, strukturpolitische Ausrichtung in der TEN-Politik spiegelt sich vor allem in der finanziellen Unterstützung wider, die die Union zur Durchführung einzelner Vorhaben gewähren kann.
- 86 Nach Art. 171 Abs. 1, 3. Spiegelstr. AEUV kann sie die von den Mitgliedstaaten unterstützten Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die in den Leitlinien ausgewiesen sind, finanziell fördern. Trotz des insoweit missverständlichen Wortlauts („von den Mitgliedstaaten unterstützt“) genügt die Unterstützung eines Vorhabens durch einen einzigen Mitgliedstaat.<sup>210</sup> Die Förderung kann insbesondere durch die Finanzierung von **Durchführbarkeitsstudien**,<sup>211</sup> durch Stellung von An-

---

206 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39, Erwägungsgründe 1, 17.

207 Vgl. *Junkernheinrich* in Karl, S. 17 (28).

208 *Wink* in Karl, S. 59 (78 f.).

209 Ein besonderer Dank bei der Erstellung insbesondere dieses Abschnittes gilt Dr. *Moritz von der Wense*, Bundesministerium der Finanzen.

210 *Calliess/Ruffert/Calliess EUV/AEUV AEUV Art. 171 Rn. 16.*

211 Durchführbarkeitsstudien dienen der Risikoabschätzung im Hinblick auf die wirtschaftliche, technische oder faktische Durchführbarkeit eines Vorhabens (*Schwarze/Voet van Vormizeele EU-Kommentar AEUV Art. 171 Rn. 10*).