

Schriften zum Europäischen Recht

---

Band 171

# Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU

Symposium zum 80. Geburtstag von  
Volkmar Götz

Herausgegeben von

Reinhard Hender, Martin Ibler  
und José Martínez



Duncker & Humblot · Berlin

HENDLER/IBLER/MARTÍNEZ

Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU

# Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten**

**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 171

# Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU

Symposium zum 80. Geburtstag von  
Volkmar Götz

Herausgegeben von

Reinhard Hendler, Martin Ibler  
und José Martínez



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-14769-4 (Print)

ISBN 978-3-428-54769-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84769-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Am 28. November 2014 feierte Prof. Dr. Volkmar Götz seinen 80. Geburtstag. Aus diesem Anlass veranstalteten seine Schüler am 16. Januar 2015 ein Symposium in Göttingen zum Thema „Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU“, dessen Beiträge in diesem Band versammelt sind.

Volkmar Götz gehört zu den Europarechtlern der ersten Stunde. Mit dem Beginn seiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Assistent bei Günther Jaenicke an der Universität Frankfurt wendet er sich diesem, damals noch jungen Rechtsgebiet zu, das er seitdem mit bedeutenden Schriften mitgeprägt hat. Dabei war ihm das System der Kompetenzverteilung zwischen der EWG und den Mitgliedstaaten von Anbeginn ein besonderes Anliegen. In seiner Habilitationsschrift zum Recht der Wirtschaftssubventionen beginnt Volkmar Götz die Untersuchung des europäischen Subventionsrechts mit einem Kapitel zu den Beihilfen als Gegenstand gemeinschaftspolitischer Kompetenzen. Dieses Interesse spiegelt sich seit seiner Berufung an die Universität Göttingen im Jahre 1967 in zahlreichen Beiträgen und einem Tagungsband wider.

Rechtsfragen zur Kompetenzordnung haben in den letzten Jahren nicht an Aktualität verloren: Die fortschreitende Integration mitgliedstaatlicher Politiken steht einer zunehmenden verfassungsrechtlich begründeten Skepsis zur Weite der Kompetenzübertragung gegenüber. Diese Herausforderungen, denen sich die Kompetenzordnung der EU gegenüberstellt, stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Beiträge.

Unser Dank gilt der Landwirtschaftlichen Rentenbank für die finanzielle Förderung des Symposiums und der Veröffentlichung. Den Herausgebern der Schriftenreihe sowie dem Geschäftsführer des Verlags, Herrn Dr. Florian R. Simon, danken wir für die Unterstützung der Veröffentlichung.

Reinhard Hendler

Martin Ibler

José Martínez



## Inhaltsverzeichnis

<i>Martin Ibler</i>	
Begrüßung der Teilnehmer .....	9
<i>Frank Schorkopf</i>	
Die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem .....	11
<i>Markus Ludwigs</i>	
Der Ultra-vires-Vorbehalt des BVerfG – Judikative Kompetenzanmaßung oder legitimes Korrektiv? .....	27
<i>Martin Böse</i>	
Selbständige Ermächtigungsgrundlage oder Brücke zur Annexkompetenz? – Art. 325 Abs. 4 AEUV im System der strafrechtlichen Kompetenzen der Union	47
<i>Oliver Koch</i>	
Kompetenzfragen in der Entscheidungspraxis der EU Institutionen .....	65
<i>José Martínez</i>	
Die Renationalisierung von Kompetenzen der EU – die grüne Gentechnik als primärrechtlicher Sündenfall oder Befreiungsschlag? .....	81
<i>Volkmar Götz</i>	
Bemerkungen zur Kompetenzverteilung .....	97
<i>Reinhard Hendlar</i>	
Schlusswort .....	103





## Begrüßung der Teilnehmer

Martin Ibler\*

Guten Tag meine Damen und Herren,

vielen Dank dafür, dass Sie von überall aus der Bundesrepublik nach Göttingen gekommen sind. Ich stelle fest, dass einige sogar die Autorenkonferenz des Beck-Verlags zu dessen größten Grundgesetzkommentar auslassen, die heute in München stattfindet. Der Anlass ist aber auch wichtig und erfreulich genug. Wir feiern hier zu Ehren von Volkmar Götz, der am 28. November letzten Jahres 80 Jahre alt geworden ist, ein wissenschaftliches Kolloquium.

Ihnen brauche ich den Jubilar nicht vorzustellen. Die meisten von Ihnen hat er in einem wichtigen Lebensabschnitt begleitet, sei es während Ihrer Promotion, Ihrer Assistentenzeit, Ihrer Habilitation oder als Ihr Kollege an seiner Universität Göttingen. Bei mir war dies vor allem die Assistentenzeit von 1992 bis 1997. Rückblickend kann ich sagen, dass mich diese Zeit, vor allem aber Herr Götz, wesentlich geprägt hat; vielen von Ihnen wird es ähnlich gehen. Nur zu Beginn hatte mich überrascht, wieviel Freiraum er seinen Habilitanden und Doktoranden am Lehrstuhl gelassen hat. Binnen Kurzem aber war klar – er prägte durch sein Vorbild. Was hat uns Volkmar Götz vorgelebt: Rechtswissenschaft ist kein Selbstzweck, sondern soll praktisch verwertbares Wissen schaffen.

Praxisbezug und Praxistauglichkeit seiner Forschung standen und stehen ihm bis heute im Vordergrund. Dies und die Freude am öffentlichen Recht waren und sind bei ihm stets spürbar, und beides hat er seinen Studenten, Doktoranden und Habilitanden mit auf den Weg gegeben. Viele von uns haben das in seinen Seminaren erlebt, die nicht nur in Göttingen und Umgebung, sondern auch in Straßburg, Luxemburg, Bologna, Udine und, mehrmals, in Valencia stattfanden. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit, die damals begonnen hat, besteht fort; die Früchte der von Herrn Götz in Göttingen ausgebrachten Saat ernte ich bis heute in Konstanz, und die Partnerschaft mit Valencia ist mittlerweile auf Bogotá ausgedehnt. Übrigens habe ich vorgestern in einer Email an unsere spanische Kollegin Margarita Soler aus Valencia unsere heutige Tagung erwähnt und sofort die Antwort erhalten: „Dale por favor un fuerte abrazo de mi parte al profesor y dile que lo recordamos siempre con mucho cariño. – Umarme den Professor fest von mir und sage ihm, dass wir uns immer mit großer Zuneigung an ihn erinnern.“ Diese Zuneigung erstreckt sich genauso auf Frau

---

\* Professor Dr. Dr. h.c. Martin Ibler ist Inhaber eines Lehrstuhls für öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verwaltungsrecht an der Universität Konstanz.

Götz, deren Gastfreundschaft mit Einladungen der Seminare ins Haus Götz allen in bester Erinnerung ist.

Es ging Herrn Götz also nicht nur um nationales Recht und Europarecht, sondern ebenso um Rechtsvergleichung. Dabei ist er – und das gilt nicht nur für die Seminar-Teilnehmer sondern ebenso für Kollegen – wegen der Klarheit und Genauigkeit seines Denkens, für die Geschwindigkeit seiner Auffassung und für die Kompaktheit und Effektivität seiner Argumente bewundert worden. Seine Emeritierung mit 68 kam deshalb viel zu früh. Immerhin: Als wir ihm vor zehn Jahren seine Festschrift zum 70. Geburtstag überreichten, wussten wir, dass wir noch viele wichtige Anregungen von ihm erwarten konnten. Und so ist es gekommen: Seine Publikationsliste seit 2005 enthält spannende Beiträge u. a. zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, zum Vertrauensschutz bei der Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen und zur Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten.

Diese Aufsätze zeigen zugleich, dass die Hinwendung des Jubilars zum Europarecht, die im Laufe seines Arbeitslebens immer stärker hervorgetreten ist, weiterhin einen Schwerpunkt seines Interesses bildet. Auch die Vorträge der heutigen Tagung, sie gehen auf seine Themenwünsche zurück, belegen dies. Wir dürfen also auf seine Wortbeiträge dazu gespannt sein. Das alles heißt aber nicht, dass er seine anderen Arbeitsschwerpunkte aus dem Blick verloren hat. Davon zeugen seine Beiträge der letzten zehn Jahre zur Gemeinsamen Agrarpolitik, zur Inneren Sicherheit und zur öffentlichen Ordnung. Sein Polizeirechtslehrbuch, im letzten Jahrzehnt zweimal neu aufgelegt, zuletzt in der 15. Auflage von 2013, setzt weiterhin Maßstäbe. Nicht vergessen werden dürfen seine vielen Buchbesprechungen zum Polizeirecht: Bis heute ist eine Buchbesprechung durch Volkmar Götz für den Autor des Werkes ein Ritterschlag.

Mit den heutigen Vorträgen konzentrieren wir uns auf die Vorliebe des Jubilars für das Europarecht, das unser Recht seit Jahrzehnten immer stärker durchwebt und prägt. Die Kompetenzordnung, um die es heute gehen soll, ist dafür eine maßgebliche Schaltstelle. Ich glaube, es ist nicht zu viel versprochen, wenn ich Ihnen einen gewinnbringenden Tag voraussage: Die Referenten sind in der Wolle gefärbte Europarechtler.

Wie stets in den Seminaren des Jubilars sind es aber nicht nur die Wissenschaft und die Referenten, die die Güte der Veranstaltung ausmachen. Lassen Sie mich diese Gelegenheit wahrnehmen und schon in der Begrüßung dankbar darauf hinweisen, dass Herr Martínez und sein Team vom Institut für Landwirtschaftsrecht unser heutiges Zusammensein professionell vorbereitet haben. Vor allem aber tragen zum Glanz einer Veranstaltung die Teilnehmer bei. In unserem Fall ist dies ein besonderer Kreis. Wenn wir in die Runde schauen, finden wir viele vertraute, aber oft lang nicht mehr gesehene Köpfe. Dies weckt viele Erinnerungen. Unsere Tagung wird also nicht nur den Geist, sondern auch die Seele bereichern. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen einen anregenden Tag!

# Die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem

Frank Schorkopf \*

## I.

Anfang der 1970er Jahre schlägt die Europäische Kommission dem Rat eine Verordnung und drei Richtlinien auf dem Gebiet der Agrarpolitik vor. Es handelt sich um Rechtsetzungsvorschläge, mit denen der „revidierte Mansholt-Plan“ ins Werk gesetzt werden soll. Dabei geht es um das agrarpolitische Konzept von *Sicco Mansholt*, dem für Landwirtschaft zuständigen Mitglied und Vizepräsidenten der Kommission.<sup>1</sup> Das Memorandum sieht vor, durch wirtschaftliche und soziale Maßnahmen die Agrarstruktur in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verändern. Die landwirtschaftlichen Betriebe sollen wettbewerbsfähiger werden und weniger auf Subventionen angewiesen sein.<sup>2</sup> Der Verordnungs- und die Richtlinienvorschläge sind der normative Rest jenes ursprünglichen, bereits 1968 vorgelegten Mansholt-Planes, der erhebliche Struktureingriffe in den Agrarsektor der Mitgliedstaaten vorsah, entsprechende politische Auseinandersetzungen hervorgerufen hatte und deshalb zwischenzeitlich vom Ministerrat deutlich „entschärft“ worden war.

Die Rechtsetzungsvorschläge der Kommission und das Dossier der Agrarstrukturereformen führen in der 1971 neu gegründeten Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes (Agrarrecht) zu einer seltenen, direkten Auseinandersetzung zwischen zwei Autoren. Im zweiten Heft des ersten Jahrgangs nimmt *Volkmar Götz* die skizzierten Vorgänge zum Anlass, die Frage zu diskutieren, ob die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft außerhalb des Marktordnungsrechts weitere agrarpolitische Kompetenzen hat. *Götz* vertritt die Ansicht, dass die EWG-Organen in den klassischen Bereichen des Agrarrechts, d. h. etwa

---

\* Prof. Dr. Frank Schorkopf ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Göttingen.

<sup>1</sup> COM(68) 1000, Teil A und B mit Anhängen v. 18.12.1968. Sicco Mansholt (1908–1995), Landwirt, niederld. Politiker, Minister, Mitglied der EWG-Kommission, Vizepräsident, Präsident; ausführlich zur Person *Johan van Merriënboer*, Mansholt: A Biography, Brüssel, 2011.

<sup>2</sup> Vgl. *Markus F. Hofreiter*, Origins and development of the Common Agricultural Policy, in: Gehler (Hrsg.), Vom gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007 From Common Market to European Union Building. 50 Years of the Rome Treaties 1957–2007, Wien 2009, S. 333 (347).