

Der Europäische Rechtsraum: Grundlagen, Herausforderungen und Perspektiven

Koen Lenaerts

Inhaltsverzeichnis

I. Kompetenzen	43
II. Kooperation	45
III. Rechtsstaatlichkeit	46

Dieser Beitrag unternimmt den Versuch, das bedeutende wissenschaftliche Werk des Jubilars mit dem Thema des Ehrensymposiums in Beziehung zu setzen. Auf diese Weise soll die Grundlagenforschung zum europäischen Rechtsraum und zum europäisierten Grundgesetz gewürdigt werden, um die sich der Jubilar verdient gemacht hat. Dazu wird jeweils die Perspektive des Gerichtshofs der Europäischen Union gespiegelt.

I. Kompetenzen

Beginnen möchte ich mit einem Verweis auf den Aufsatz „Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der Gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung“, erschienen 1991 im *Archiv des öffentlichen Rechts*.¹

In diesem Aufsatz beleuchtet der Jubilar die Grundlagen des Kompetenzverteilungssystems zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Er sucht im Licht der Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung und des Anwendungsvorrangs nach dem obersten Hüter der europarechtlichen Kompetenzordnung – und geht der richterlichen Aufgabenteilung bei Konfliktlagen zwischen Unionsrecht und nationalem Recht nach.

Dabei fragt er zugespitzt, ob „dem EuGH [...] die Rolle eines Bundesverfassungsgerichts auf EG-Ebene zu[kommt], das seine Entscheidungen allein an der im gesamten ‚Bundesstaat‘ vorrangigen Bundesverfassung zu messen hat, ohne dass dabei verfassungsrechtliche Vorgaben der Gliedstaaten eine Rolle spielen könnten?“²

1 Huber, AöR 116 (1991), 210.

2 Huber, AöR 116 (1991), 210 (220).

Auch fast 30 Jahre später handelt es sich meines Erachtens um die *Gretchenfrage* des Unionsrechts.

Denn die Autonomie des Unionsrechts und der unionsrechtliche Anwendungsvorrang stehen freilich mit fortschreitender Integration in einem Spannungsverhältnis zur Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 2 EUV, „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen [...] zum Ausdruck kommt“, zu achten.

Dieses Spannungsverhältnis lässt sich beispielhaft an den Rechtssachen *Taricco* sowie *M.A.S. und M.B.* nachzeichnen: In *Taricco*³ hatte der Gerichtshof 2015 entschieden, dass die italienischen Rechtsvorschriften über die Verjährung von Mehrwertsteuerstraftaten dem Unionsrecht entgegenstehen (Art. 325 AEUV), falls sie die Sanktionierung von Betrugsfällen verhindern, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten. Daher urteilte der Gerichtshof, dass nationale Gerichte dem Unionsrecht dadurch volle Wirkung verleihen müssen, indem sie die Verjährungsvorschriften gegebenenfalls nicht anwenden.

Kurz nach *Taricco* mussten der Oberste Kassationsgerichtshof Italiens sowie der Mailänder Berufungsgerichtshof über Anklagen wegen des Verdachts des schweren Betrugs im Mehrwertsteuerbereich entscheiden.

Die Angeklagten wären straflos geblieben, wenn die italienischen Verjährungsvorschriften anzuwenden gewesen wären. Dagegen hätte es zu einer Verurteilung kommen können, wenn die Verjährungsfristen auf Grundlage der *Taricco*-Entscheidung nicht anwendbar gewesen wären. Die Nichtanwendung hätte allerdings gegen das italienische Verfassungsprinzip des Gesetzlichkeitsgrundsatzes verstoßen. Die Gerichte haben dem italienischen Verfassungsgericht darum Fragen zur Verfassungsmäßigkeit vorgelegt, der wiederum den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht hat, wie das Unionsrecht (Art. 325 AEUV) im Lichte der *Taricco*-Entscheidung auszulegen ist.

In dem Urteil *M.A.S. und M.B.*⁴ legte der Gerichtshof daraufhin dar, dass die nationalen Gerichte dem Unionsrecht grundsätzlich volle Wirkung verleihen müssen, wozu auch die Anwendung der *Taricco*-Entscheidung gehört. Insbesondere in einem nicht-harmonisierten Bereich wie dem der Verjährungsvorschriften obliegt es grundsätzlich der Wahl der nationalen Gesetzgeber, sich für eine verfahrens- oder materiell-rechtliche Ausgestaltung

3 EuGH, Urt. v. 8.9.2015 – Rs. C-105/14 – ECLI:EU:C:2015:555 – *Taricco* u. a.

4 EuGH, Urt. v. 5.12.2017 – Rs. C-42/17 – ECLI:EU:C:2017:936 – *M. A. S. und M. B.*

zu entscheiden. Bei einer Zuordnung zum materiellen Strafrecht unterliegen die Verjährungsvorschriften folglich dem Gesetzlichkeitsgrundsatz, um die Vorhersehbarkeit, die Bestimmtheit und das Verbot der Rückwirkung der anzuwendenden Strafvorschriften als Ausprägungen dieses Grundsatzes garantieren zu können.⁵ Diesen kommt insbesondere auch im Licht der Charta und der EMRK besondere Bedeutung zu.⁶ Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe der nationalen Gesetzgeber, die italienischen Verjährungsvorschriften so zu bestimmen, dass sie unionsrechtlichen Anforderungen genügen.

In diesem – bedeutsamen – Aspekt der Nicht-Harmonisierung unterscheiden sich die Rechtssachen *Taricco* sowie *M.A.S. und M.B.* auch ausdrücklich von anderen verfassungsidentitätssensiblen Rechtssachen wie *Egenberger*⁷, *IR*⁸ – oder selbst *Melloni*⁹.

Aus diesem Grund entschied der Gerichtshof, dass nationale Gerichte in Strafverfahren im Bereich der Mehrwertsteuer zum Schutz der italienischen Verfassungsordnung nicht verpflichtet sind, der *Taricco*-Entscheidung nachzukommen, selbst wenn durch die Anwendung einer mit dem Unionsrecht unvereinbaren nationalen Sachlage abgeholfen werden könnte.¹⁰

Bereits an der *M.A.S. und M.B.*-Entscheidung ist abzulesen, dass, anders als der Jubilar in seinem Aufsatz 1991 schreibt, der EuGH nicht als Partei handelt, der „für sich ein politisches Mandat als Motor der Integration in Anspruch nimmt“¹¹, sondern als unabhängiger Schiedsrichter bei Konfliktlagen zwischen Union und Mitgliedstaaten, der den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Gliedstaaten grundlegende Bedeutung zuschreibt.

II. Kooperation

Fast 20 Jahre später hat dieser Umstand den Jubilar offenbar dazu verleitet, in einem anderen Aufsatz, erschienen 2009 im *Deutschen Verwaltungsblatt* unter dem Titel „Das europäisierte Grundgesetz“, von der „europäischen Berufung des Bundesverfassungsgerichts“ auszugehen.

5 EuGH, Urt. v. 5.12.2017 – Rs. C-42/17 – ECLI:EU:C:2017:936, Rn. 45; siehe hierzu auch *Staffler*, ZStW 2018, 1173.

6 EuGH, Urt. v. 5.12.2017 – Rs. C-42/17 – ECLI:EU:C:2017:936, Rn. 51 ff. – *M.A.S. und M.B.*

7 EuGH, Urt. v. 17.4.2018 – Rs. C-414/16 – ECLI:EU:C:2018:257 – *Egenberger*.

8 EuGH, Urt. v. 11.9.2018 – Rs. C-68/17 – ECLI:EU:C:2018:696 – *IR*.

9 EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – Rs. C-399/11 – ECLI:EU:C:2013:107 – *Melloni*.

10 EuGH, Urt. v. 5.12.2017 – Rs. C-42/17 – ECLI:EU:C:2017:936, Rn. 62 – *M.A.S. und M.B.*

11 *Huber*, AöR 116 (1991), 213.

Die Europäisierung der im Grundgesetz etablierten Funktionenordnung hätte zur Folge, dass auch das Bundesverfassungsgericht „in einem Kooperationsverhältnis zum EuGH [steht], und zwar nicht nur in jener passiv-überheblichen Art, wie sie das Maastricht-Urteil andeutet. Vielmehr etablierten Grundgesetz und EUV einen aktiven richterlichen „Dialog“ zwischen beiden Gerichten, in dem das Effektivitätsinteresse des Unionsrechts und das Beharrungsinteresse der deutschen Verfassungsordnung in einen – dem Integrationsstand angemessenen – Ausgleich zu bringen sind.“¹²

Weiter führt der Jubilar aus, dass die bis dato geltende Haltung des Bundesverfassungsgerichts, sich „unter Berufung auf seine besondere Funktion im Rechtsprechungsgefüge und unter Hinweis auf seinen begrenzten Prüfungsmaßstab nicht für eine zur Vorlage geeignete Instanz [zu halten]“, „eine effektive und für die Rechtssuchenden transparente Kooperation [verhindert] und [...] zudem in einem seltsamen Gegensatz zu der Tatsache [steht], dass es die Entscheidung der Fachgerichte über die Einholung einer Vorabentscheidung einer relativ rigiden Kontrolle am Maßstab des gesetzlichen Richters unterwirft (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG).“¹³

Die Gratwanderung zwischen dem von ihm eingeforderten *Effektivitätsinteresse* des Unionsrechts und dem von Ihnen kritisierten *Beharrungsinteresse* der grundgesetzlichen Funktionsordnung wird – meines Erachtens – in besonderer Weise an der ersten Vorlage des Bundesverfassungsgerichts in der Rechtssache *Gauweiler*¹⁴ ersichtlich.

Dagegen ließ der Karlsruher Vorlagebeschluss drei Jahre später in der Rechtssache *Weiss*¹⁵ deutlicher Ihre Forderung erkennen, wonach „[d]er richterliche Dialog mit dem EuGH [...] Aufgabe aller nationalen Gerichte [ist], auch der Verfassungsgerichte.“¹⁶

III. Rechtsstaatlichkeit

Das Gebot der konstruktiven Zusammenarbeit im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens ist, wie der Jubilar in dem neueren Aufsatz „Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis“, veröffentlicht 2017 in der Zeitschrift *Der Staat*, darlegt, damit nicht nur von grundlegen-

12 *Huber*, DVBl. 2009, 582.

13 *Huber*, DVBl. 2009, 582.

14 EuGH, Urt. v. 16.6.2015 – Rs. C-62/14 – ECLI:EU:C:2015:400 – *Gauweiler* u. a.

15 EuGH, Urt. v. 11.12.2018 – Rs. C-493/17 – ECLI:EU:C:2018:1000 – *Weiss* u. a.

16 *Huber*, DVBl. 2009, 582.

der Bedeutung, um den Charakter der Unionsrechtsordnung als wechselseitiger Auffang- und Kooperationsordnung zu bewahren.¹⁷

Richtigerweise dient die horizontale Interaktion der Gerichte außerdem der gemeinsamen Verantwortung, „Orientierungen und Arbeitsweisen der nationalen Richter fort[z]ubilden sowie eine gemeinsame Begrifflichkeit und damit eine gemeinsame Rechtskultur [für die Entwicklung des europäischen Rechtsraums zu] fördern.“¹⁸

Damit leistet der europäische Rechtsprechungs- und Verfassungsgerichtsverbund einen entscheidenden Beitrag, dem Abbau demokratischer und rechtsstaatlicher Standards in einigen Mitgliedstaaten beharrlich den Gewährleistungsgehalt des europäischen Demokratieprinzips sowie die Rechtllichkeit der Europäischen Union entgegenzuhalten.

Die Solidarität zwischen nationalen und europäischen Gerichten trägt dabei wesentlich zur gesamteuropäischen Aufgabe der Demokratiesicherung bei.

In dem Verfahren *Minister for Justice and Equality* hat der Gerichtshof diesen Zusammenhang am Spannungsverhältnis von Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit verdeutlicht:

In dem Urteil hat der Gerichtshof ausgeführt, „dass das Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit zum Wesensgehalt des Grundrechts auf ein faires Verfahren gehört, dem als Garant für den Schutz sämtlicher dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsender Rechte und für die Wahrung der in Art. 2 EUV genannten Werte, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, unter anderem des Werts der Rechtsstaatlichkeit, grundlegende Bedeutung zukommt.“¹⁹

In 30 Jahren rechtswissenschaftlicher, rechtspolitischer und rechtsprechender Tätigkeit hat der Jubilar mit seinem verfassungs- und unionsrechtlichen Reflexionsvermögen wie auch mit seiner sinnstiftenden Beharrlichkeit einen überaus wertvollen Beitrag zum Verständnis des europäischen Rechtsraums geleistet.

Offenkundig hat er dabei nicht immer nur Argumente vertreten, die ich aus der Perspektive der Unionsgerichtsbarkeit uneingeschränkt teilen konnte.

Die zitierten Aufsätze legen allerdings nahe, dass er die Suche nach Lösungen für immer sensiblere Fragestellungen über die Grundlagen der

17 Huber, Der Staat 56 (2017), 389 (403 f.).

18 Huber, Der Staat 56 (2017), 389 (408).

19 EuGH, Urt. v. 25.7.2018 – Rs. C-216/18 – ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 48 – Minister for Justice and Equality.

europäischen Integration als dezidiert gemeinsame Aufgabe von nationalen Gerichten und europäischer Gerichtsbarkeit verstanden hat, weshalb er dem formellen und informellen Dialog der Gerichte zu Recht eine besondere Bedeutung zuweist.

Der „Europäische Rechtsraum“ als Ort wechselseitiger Selbstbeschränkung

Günter Krings

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung: Der „Europäische Rechtsraum“	49
II.	Die Europäische Kommission: ein supranationaler pouvoir neutre?	51
III.	Der Rollenkonflikt der Europäischen Kommission	52
IV.	Der Gerichtshof der Europäischen Union als Hüter der Kompetenzschränken der Europäischen Union?	57
V.	Die Rolle der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit	61
VI.	Nationale Parlamente im unionalen Rechtsdialog	63
VII.	Nationale Selbstbeschränkung im Rechtsraum der Europäischen Union.	64
VIII.	Perspektiven	66

I. Einleitung: Der „Europäische Rechtsraum“

Dass die Europäische Union nicht nur eine Wirtschaftsunion ist, sondern eine Union des Rechts ist¹, spiegelt sich auf vielfältige Weise im Werk und im Wirken Peter Michael Hubers.²

Dieses Fundament der europäischen Integration droht aber in der politischen Wahrnehmung immer wieder verloren zu gehen. Mitunter wird dieser rechtliche Aspekt auch eher kritisch als Ausdruck einer kleinteiligen „Regulierungs-Union“ wahrgenommen. Zugleich werden die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union mitunter sehr liberal ausgelegt, während die auf ihrer Grundlage ergehenden verhaltensleitenden Regeln ein immer engeres regulatorisches Netz über den Gesetzgebungsorganen und letztlich über den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten auswerfen.

* Für die Zuarbeit, Unterstützung und Mitwirkung bei der Erstellung dieses Beitrags dankt der Verfasser Herrn *Patrick Jäger*.

1 Vgl. u. a. *Lenaerts*, Europa-Rede: Die Rechtlichkeit der Europäischen Union, <https://www.kas.de/einzelartikel/-/content/die-rechtlichkeit-der-europaischen-union> <8.10.2020>, 7 ff.; EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – Rs. C-294/83 – ECLI:EU:C:1986:166 – Les Verts/Parlament.

2 Statt vieler: *P.M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002 (3. Aufl. im Erscheinen, Dezember 2020); *P.M. Huber*, in: FS für Daniel Thürer, 2015, 305; *P.M. Huber*, in: FS für Peter-Christian Müller-Graff, 2015, 893.

Bei einer auch nur oberflächlichen machtpolitischen Analyse ist aber offensichtlich, dass die Mitgliedstaaten nur bereit sind, Hoheitsrechte auf eine supranationale Organisation zu übertragen, wenn diese ihrerseits an die sie begründenden Verträge und an das auf dieser Grundlage geschaffene sekundäre Recht gebunden ist. Aus einer rechtsgebundenen Europäischen Union entsteht so mit der Verbreiterung der Kompetenzen der Europäischen Union und der Verdichtung des europäischen Regelungsgeflechts unter gleichzeitiger Etablierung indirekter oder gar direkter Rechtsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und den Bürgern der Union tatsächlich ein „Europäischer Rechtsraum“.

Eine wesentliche Ausprägung dieses „Europäischen Rechtsraumes“ ist die des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Diese ist thematisch auf den Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992³ und begrifflich auf den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997⁴ zurückzuführen. Allerdings ist diese Ausprägung nicht die erste und erst recht nicht die einzige Emanation dieses Rechtsraumes. So spricht Art. 8 Abs. 1 EUV vom „Raum des Wohlstandes und der guten Nachbarschaft“. Im Rahmen der Lissabon-Strategie sollte die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden.⁵ Neben der Förderung des europäischen Wirtschaftsraumes waren auch die Erweiterung des Forschungs- und Informationsraumes sowie die Vernetzung innerhalb dieser Räume zentrale Anliegen der Lissabon-Strategie.⁶ Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, dass die Europäische Union geradezu in Raumvorstellungen schwelgt.⁷ *Bernhard Kempen* spricht in diesem Zusammenhang gar von einem „spatial turn“ in der politischen Unionsstrategie.⁸ Mit dem Begriff des „Raumes“ befreit sich die Europäische Union vor allem aus der Verlegenheit, dass ihr die Nutzung eines dezidiert staatsrechtlichen Begriffes wie jener des „Staatsgebiets“ als supranationale Organisation verwehrt sei.

Bei dem Konzept des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben wir es mit dem stärksten und wichtigsten Ausdruck des europäischen Raumdenkens zu tun, da in diesem Raumkonzept nichts Geringeres

3 Vertrag über die Europäische Union v. 7.2.1992, ABL Nr. C 191 v. 29.7.1992, 0001–0110.

4 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte v. 2.10.1997, ABL Nr. C 340 v. 10.11.1997, 0001–0144.

5 Vgl. Die Lissabon-Strategie, WD 11–205/06, 4 m. w. N.

6 Die Lissabon-Strategie, WD 11–205/06, 4 m. w. N.

7 *Kempen*, Staat und Raum, 2014, 46.

8 *Kempen*, Staat und Raum, 2014, 47.

als die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren im Mittelpunkt steht, es also die Grundlagen des politischen Zusammenlebens, wie die Gewährleistung von Sicherheit, die Gerichtsbarkeit, die Sicherung der Grenzen und das Migrationsrecht umfasst.⁹ Hier geht es um die Fundamente moderner Staatlichkeit. Dabei bleibt der „Europäische Rechtsraum“ jedenfalls territorial ein von den Mitgliedstaaten abgeleiteter Rechtsraum, wie es das unverändert gültige Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen vorschreibt.¹⁰

II. Die Europäische Kommission: ein supranationaler *pouvoir neutre*?

Mit den Dimensionen der Freiheit und Sicherheit des „Europäischen Rechtsraumes“ erhöhen sich zugleich die Anforderungen an die Geltung und Durchsetzung des Rechts im Raum der Europäischen Union.

In diesem Zusammenhang wachsen nun die Erwartungen und Anforderungen an die Europäische Kommission in ihrer Rolle als „Hüterin der europäischen Verträge“¹¹. Die Vorstellung der Europäischen Kommission als Vertragshüterin findet ihr Fundament insbesondere in der Vorstellung, dass einerseits die Mitgliedstaaten partikularen nationalen Interessen nachgehen – selbst dann, wenn sie in den Europäischen Räten zusammenwirken – und andererseits die Europäische Kommission die Wahrung des europäischen Rechts und dessen Durchsetzung sowie die Bildung eines kohärenten europäischen Rechtssystems verfolgt. Dies wird insbesondere normativ durch die Formulierung in Art. 17 Abs. 1 Satz 1 und 3 EUV deutlich. Dort ist festgehalten: „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union.“ Die tragende Rolle der Europäischen Kommission wird im Vertragstext durch das in Art. 258 AEUV normierte Vertragsverletzungsverfahren gegenüber den Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht. Aufgrund dessen wird die Europäische Kommission daher im Geflecht institutioneller und mitgliedstaatlicher Kompetenzen zum Teil als supranationaler „*pouvoir neu-*

9 Haack, in: Leiße (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, 220.

10 Vgl. Kempen, Staat und Raum, 2014, 47 sowie Art. 50 Abs. 1 EUV oder international für das Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen den Rechtsgedanken des Art. 28 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention).

11 Vgl. z. B. Lenaerts/van Nuffel, Constitutional Law of the European Union, 2005, 427.

tre“ verortet.¹² Dieses Attribut scheint bei näherer Betrachtung aber weder die Rolle der Europäischen Kommission noch die des Gerichtshofs der Europäischen Union angemessen zu beschreiben. Den Begriff des „pouvoir neutre“ hat *Benjamin Constant* auf das Staatsoberhaupt als unabhängigen Mittler zwischen Legislative, Exekutive und Judikative gemünzt,¹³ der eine andere Rolle spielte als das in Europa erst später entwickelte Konzept der Verfassungsgerichtsbarkeit. Auch das Profil und die Aufgabe der Europäischen Kommission weichen erheblich von einem neutralen Mittler zwischen den drei Gewalten ab. Die Europäische Kommission übt vertraglich festgelegte Kompetenzen aus und stellt sich hierbei als zentraler Akteur sowohl unter den europäischen Institutionen als auch gegenüber den Mitgliedstaaten dar.

III. Der Rollenkonflikt der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat neben ihrer Aufgabe als „Hüterin der europäischen Verträge“ auch – mit wenigen Ausnahmen – das Monopol betreffend die unionalen Gesetzesinitiativen nach Art. 17 Abs. 2 Satz 1 EUV.

Gesetzgebungsakte der Europäischen Union dürfen, soweit in den europäischen Verträgen nichts anderes festgelegt ist, nur auf Vorschlag der Europäischen Kommission erlassen werden. Die Exklusivität dieses Initiativrechts der Europäischen Kommission hat zugleich eine Beschränkung der beschließenden Organe zur Folge. Neben den Gesetzgebungsakten, die auf Vorschlag der Europäischen Kommission erfolgen, können andere Rechtsakte, wenn dies in den europäischen Verträgen vorgesehen ist, auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen werden. Dies führt zu der besonderen Situation, in der die Europäische Kommission aus ihrer Rolle einer bloßen Rechtswahrerin gemäß Art. 258 ff. AEUV heraustritt und zusätzlich die Rolle einer Rechtssetzerin und Rechtsgestalterin übernimmt.

Der latente Rollenkonflikt findet aber nicht nur horizontal in den Funktionen der Europäischen Kommission als Mitwirkende von Rechtsänderungen und Hüterin des Rechtsbestandes statt, sondern es ergibt sich zugleich ein vertikaler Konflikt gegenüber den Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission wacht einerseits über die jeweiligen, vertraglich festgelegten Kompetenzreichweiten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten und andererseits versteht sich die Europäische Kommission als Motor und An-

12 *Kokott*, ZaöRV 69 (2009), 280; zugleich kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff des *pouvoir neutre* für die Europäische Kommission.

13 *Constant*, *Cours de Politique Constitutionnelle*, 2. Aufl. 1836, Bd. 1, 1.