

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker

Kontrollierte Dynamik

Die neue EU-Kompetenzordnung
im Vertrag von Lissabon und das Urteil
des Bundesverfassungsgerichts

S 31
Dezember 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Der Status quo der Kompetenzordnung und ihre Anpassung durch den Vertrag von Lissabon**
- 7 Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der EU (Art. 5 Abs. 1 EUV)
- 8 Die Kategorisierung der Kompetenzen
- 9 Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 EUV)
- 10 Die Flexibilitäts- und Brückenklauseln
- 12 **Die Interessen der EU-Organe**
- 12 Die Europäische Kommission – Subjekt und Objekt europäischer Politikgestaltung
- 14 Das Europäische Parlament – Europäisierung im Interesse der Bürger
- 15 Der EuGH – Rechtlicher Schutz der europäischen Verträge
- 16 Die Mitgliedstaaten – Rationale Integrationsentscheidungen der Regierungen
- 18 **Beispiele neuer europäischer Zuständigkeiten**
- 18 Fallbeispiel Bildung: Europäische Standards zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
- 20 Fallbeispiel Sport: Von der Förderung der europäischen Identität zur Arbeitnehmerfreizügigkeit im Binnenmarkt
- 23 Die Triebkräfte zur Übertragung von Kompetenzen
- 25 **Fazit: Eine dynamische europäische Kompetenzordnung**
- 28 Abkürzungen

*Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Integration*

Kontrollierte Dynamik

Die neue EU-Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Seit das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009 sein Urteil zum Lissabonner Vertrag verkündet hat, lautet eine zentrale Frage für die deutsche Europapolitik: Wo werden künftig die verfassungsrechtlichen Grenzen der Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die EU gezogen werden? Die europäische Kompetenzordnung hat für die Karlsruher Richter nicht nur die Aufgabe, Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche voneinander abzugrenzen; sie ist vielmehr der Kern des nationalen Demokratieprinzips. Damit wird die Gestaltung der Kompetenzordnung zum zentralen Baustein für den Erhalt der nationalstaatlichen Souveränität und der demokratischen Legitimität im europäischen Staatenverbund. Gerade diese Anliegen hatten zur transparenten Verteilung der EU-Zuständigkeiten im Vertrag von Lissabon geführt.

Zuvor war in Deutschland viele Jahre lang eine endgültige Verteilung von Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten gefordert worden. Kritiker warfen der Union »Kompetenzanmaßung« vor oder sprachen von einer »schleichenden Kompetenzübertragung«. Dabei führten sie vier Punkte an:

- ▶ Die Grenzen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für politisches Handeln würden verwischt, wenn dieses generell auf die Umsetzung der – in Artikel 2 und 3 des EG-Vertrags primärrechtlich verankerten – Ziele des Integrationsprozesses gerichtet sei.
- ▶ Die Kompetenzordnung, ausgerichtet auf die Herstellung eines europäischen Binnenmarktes, fördere Zentralisierungstendenzen. Die Konzentration politischer Entscheidungen in der EU schwäche die demokratischen Mitwirkungsrechte und verstärke die Bürgerferne des politischen Handelns auf europäischer Ebene.
- ▶ Die Europäisierung nahezu aller Politikbereiche lasse den politischen Spielraum und die Handlungsautonomie der Mitgliedstaaten (und in Deutschland auch der Bundesländer) immer weiter schrumpfen. Den Mitgliedstaaten drohe ein politischer Bedeutungsverlust, der nur unzureichend durch die Beteiligung an europäischen Entscheidungen kompensiert werden könne.

- ▶ Die EU mit ihren begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen werde mit neuen Aufgaben zunehmend überlastet. Sie müsse sich auf ihre eigentlichen Zuständigkeiten konzentrieren, zum Beispiel im Wettbewerbsrecht oder beim Außenhandel.

Der Lissabonner Vertrag enthält keinen abschließenden Zuständigkeitskatalog. Er ordnet die Kompetenzen der EU transparent und systematisch in die Kategorien der ausschließlichen, geteilten und ergänzenden Zuständigkeiten. Gleichzeitig werden die Prinzipien der Kompetenzausübung sowie möglicher weiterer Kompetenzübertragungen genauer definiert und neue Verfahren eingeführt, nach denen die nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess mitwirken. Auch das Karlsruher Urteil fordert keinen endgültigen Zuständigkeitskatalog. Es bestätigt vielmehr, dass die Kompetenzen der EU von den Mitgliedstaaten übertragen werden und die Union über keine Kompetenz-Kompetenz verfügen kann. Der europäische Staatenverbund müsse seinen Mitgliedern einen »unantastbaren Kerngehalt« ihrer Verfassungsidentität gewähren, der vor den Wirkungen der Integration zu schützen sei.

Die systematisierte Kompetenzordnung darf also nicht als integrationspolitischer Endzustand missverstanden werden. Sie dient vielmehr der Regelung von Zuständigkeitskonflikten, wie sie weiterhin unvermeidlich sein dürften. Denn auch künftig werden starke Triebkräfte darauf hinwirken, dass die EU weitere Kompetenzen erhält:

- ▶ Die enge wirtschaftliche Integration im europäischen Binnenmarkt drängt die Mitgliedstaaten dazu, auch angrenzende Politikfelder auf gemeinschaftlicher Ebene zu koordinieren und zu regulieren. Dieser Handlungsdruck (oder zumindest die Wahrnehmung eines solchen) kann dabei von externen Herausforderungen oder veränderten Umfeldbedingungen verstärkt werden.
- ▶ Die Organe der EU werden auch weiterhin ihr institutionelles Eigeninteresse an zusätzlichen Kompetenzen verfolgen. Insbesondere die Europäische Kommission verfügt dabei durch ihre zentrale Rolle im Brüsseler Politikzyklus über ein breites Instrumentarium: als Initiator im Gesetzgebungsprozess, bei der Verteilung europäischer Fördergelder oder als europäische Wettbewerbsaufsicht.
- ▶ Verstärkend wirkt die integrationsfördernde Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der sich – gestützt auf das europäische Vertragsrecht – dem Ziel einer immer engeren Union verpflichtet sieht.

- ▶ Auch einzelne Gruppen oder Verbände, die entweder ihren politischen Entscheidungsspielraum erweitern oder aber den eigenen Sektor vor zu starker nationaler Einflussnahme schützen wollen, drängen zunehmend auf europäische Regulierung.

Die reformierte Kompetenzordnung des Lissabonner Vertrags wird Zuständigkeitskonflikte nicht in allen Einzelfällen verhindern können; auch weiterhin wird es bei konkreten Fragen der Zuweisung und Ausübung von Kompetenzen zu unterschiedlichen Interpretationen kommen. Grundsätzlich gilt: Jede Kompetenzordnung hat eine angemessene Antwort auf neue Rahmenbedingungen und veränderte Anforderungen zu liefern. In jedem Mehrebenensystem sind Kompetenzkonflikte fortwährend neu zu lösen; die Verteilung, Ausübung und Kontrolle der Zuständigkeiten muss zwischen den Ebenen kontinuierlich ausbalanciert und justiert werden.

Die reformierte Kompetenzordnung bietet mehr Transparenz und damit die Grundlage für eine stärkere öffentliche Kontrolle. Dank neuer Kontrollmechanismen und Verfahren wird die Ausübung der Zuständigkeiten durch die EU und ihre Organe von den Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten besser begleitet und kontrolliert werden können. Diese Neuerungen erhöhen die demokratische Legitimation der EU, ohne den notwendigen Prozess der Weiterentwicklung der europäischen Integration zu bremsen.

Allerdings bewirkt die Kompetenzordnung des Lissabon-Vertrags nach dessen Karlsruher Interpretation nicht mehr Vorhersehbarkeit in der Frage, wie weitgehend die EU gesetzgebend tätig werden darf – zumal die Verfassungsrichter keine abschließende Antwort auf das Problem der finalen und funktionalen Kompetenzverteilung in der Union liefern. Die reformierte dynamische Kompetenzordnung und die Ausübungsregeln setzen jedoch einen Rahmen, innerhalb dessen die EU künftig die sich ständig wiederholende Frage beantworten kann, wie der europäische Staatenverbund angemessen auf die Herausforderungen der globalisierten Welt reagieren soll, ohne gegen das Demokratieprinzip zu verstoßen oder die mitgliedstaatliche Identität und Souveränität zu verletzen.

Das in Artikel 1 des EU-Vertrags bestätigte Integrationsziel »einer immer engeren Union der Völker Europas« bestimmt auch weiterhin die Richtung des Integrationsprogramms und die Bewertung der Kompetenzordnung. Die von Karlsruhe geforderte integrationsfreundliche Auslegung der deutschen Verfassung wird sich an dieser dynamischen Ordnung orientieren müssen.

Der Status quo der Kompetenzordnung und ihre Anpassung durch den Vertrag von Lissabon

In jeder föderalen Ordnung müssen die Grundlagen und Regeln zur Verteilung von Kompetenzen und Verantwortungsbereichen zwischen der zentralen und der gliedstaatlichen Ebene normiert sein, um Kompetenzkonflikte einzuhegen und die Ausübung der Zuständigkeiten zu regeln. Auch das europäische Primärrecht beinhaltet notwendigerweise eine Reihe von Kompetenzabgrenzungs- und Kompetenzausübungsprinzipien. Der Vertrag von Lissabon grenzt die Kompetenzen der EU nun klarer von den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten ab, indem er die europäischen Kompetenzen systematisiert. Die EU kann nur in den ihr übertragenen Zuständigkeitsbereichen gesetzgeberisch tätig werden; mit dem Vertrag ist es zudem erstmals möglich, dass der EU diese Kompetenzen auch wieder entzogen werden. Die Prinzipien zur Ausübung der übertragenen Zuständigkeiten werden deutlicher und schärfer formuliert. So wird das Subsidiaritätsprinzip durch eine Sanktionsmöglichkeit der nationalen Parlamente verstärkt, die im Zuge der Subsidiaritätskontrolle einen Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission sogar aufhalten können.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der EU (Art. 5 Abs. 1 EUV)

Grundlegend für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon aus Artikel 5 EG-Vertrag abgeleitet wurde.

Durch den neuen Vertrag wird das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erstmals formell in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. In Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heißt es: »Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.« Damit wird das Prinzip inhaltlich nicht generell verändert, aber doch ausdrücklich benannt und klar ausformuliert. Der Wortlaut schließt aus, dass die Union über eine allzustän-

dige Rechtsetzungskompetenz oder eine Kompetenz-Kompetenz verfügt; vielmehr bleibt die EU von den Kompetenzübertragungen der Mitgliedstaaten abhängig.

Dazu gehört, dass die Union ihre Zuständigkeiten durch die Verträge erhält, die übertragenen Kompetenzen also im europäischen Primärrecht expliziert werden müssen (Art. 5 Abs. 2 EU-Vertrag). Europäische Rechtsetzung kann mithin nur auf der Basis einer zugewiesenen und hinreichenden Rechtsgrundlage erfolgen; ein Vertragsziel allein kann keine Zuständigkeit begründen. Die Ermächtigung zur gemeinschaftlichen Rechtsetzung wird der EU durch die Zuweisung im europäischen Vertragswerk übertragen. Die Mitgliedstaaten als »Herren der Verträge« entscheiden formal und im Konsens über die Kompetenzen der Europäischen Union und ihrer Organe. Das Bundesverfassungsgericht sieht deshalb im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung einen »Schutzmechanismus zur Erhaltung mitgliedstaatlicher Verantwortung«.¹ Jene Politikbereiche, die nicht auf die Union übertragen wurden, verbleiben im Umkehrschluss bei den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 EU-Vertrag). Die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten haben weiterhin Vorrang vor europäischen Kompetenzen; sie sind und bleiben der Regelfall.

Mit der Entscheidung, am Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung festzuhalten und es sogar explizit im neuen EU-Vertrag zu benennen, waren auch frühere Überlegungen über einen dualen Kompetenzkatalog² nach Vorbild der deutschen oder der amerikanischen Verfassung hinfällig. Ohnehin wurde die Aufstellung eines abschließend formulierten Kompetenzkatalogs als wenig sinnvoll, wenn nicht sogar völlig unmöglich abgelehnt.³

¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 301.

² Vgl. Thomas Fischer/Nicole Schley, *Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union*, Bonn 1999.

³ Vgl. u.a. Wilfried Swenden, »Is the European Union in Need of a Competence Catalogue? Insights from Comparative Federalism«, in: *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004) 2, S. 371–392.

Die Kategorisierung der Kompetenzen

Bislang folgte das europäische Primärrecht in der Übertragung von Zuständigkeiten auf die EU keiner abstrakten Systematik. Vielmehr existierte ein zersplittertes und intransparentes Verfahren der Kompetenzzuweisung, das im Laufe des europäischen Integrationsprozesses historisch gewachsen war. Es fehlte eine klare und nachvollziehbare Struktur.

Die reformierte Kompetenzordnung des Lissabon-Vertrags sorgt nun erstmals dafür, dass die Zuständigkeiten der EU kategorisiert werden und ihre Verteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten transparent wird. Das Vertragswerk teilt die Zuständigkeiten der EU in drei Kategorien ein – ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten sowie unterstützende Maßnahmen. Daneben sind für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik) Sonderregelungen vorgesehen. Diese fallen aus der Typisierung der drei Zuständigkeitsarten heraus und betonen damit den Ausnahmecharakter der beiden Politikbereiche.⁴

Im Bereich *ausschließlicher Zuständigkeiten* nach Artikel 2 AEUV ist nur die EU rechtsetzungsbefugt; umgekehrt dürfen die Mitgliedstaaten nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ausdrücklich ermächtigt worden sind oder wenn es darum geht, EU-Rechtsakte durchzuführen. Die abschließende Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten in Artikel 3 AEUV stellt klar, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungskompetenzen vollständig auf die EU übertragen haben und über keine eigenen Kompetenzen mehr verfügen. Die Liste umfasst die Politikbereiche Zollunion, Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, Währungspolitik für die Euro-Mitgliedstaaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und die gemeinsame Handelspolitik. Die Liste ist kurz gehalten und knüpft weitgehend an den vorgefundenen *acquis* des EG-Vertrags an.

Von besonderer Wichtigkeit ist die Liste, um den Geltungsbereich des Subsidiaritätsprinzips zu definieren, da dieses nur in den Bereichen angewendet wird, die nicht zu den ausschließlichen Zuständig-

keiten der Union gehören.⁵ Je umfangreicher oder auch unspezifischer die Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten ist, desto beschränkter bzw. ungenauer wird demzufolge der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips.

Im Bereich der *geteilten Zuständigkeiten* hingegen verfügen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten über die Befugnis, gesetzgeberisch tätig zu werden und verbindliche Rechtsakte zu erlassen. Die Mitgliedstaaten können ihre Zuständigkeiten allerdings nur »sofern und soweit« (Art. 2 Abs. 2 AEUV) wahrnehmen, wie die EU von ihren Zuständigkeiten noch keinen Gebrauch gemacht hat. Der Unterschied zwischen ausschließlicher und geteilter Gesetzgebungskompetenz entscheidet sich somit an der Frage, ob die Union ihre grundsätzliche Möglichkeit, Gesetze zu erlassen, genutzt hat oder nicht. Die EU kann mit ihrer Legislativtätigkeit im Bereich der geteilten Zuständigkeiten also eine Art »Sperrwirkung« für die nationale Gesetzgebung entfalten. Dieser Vorrang europäischer Rechtsetzung gilt allerdings nicht für den gesamten jeweiligen Politikbereich, sondern nur für die »durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente« (Protokoll Nr. 25 über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit).

Hat die Union im Bereich der geteilten Gesetzgebung bereits europäische Richtlinien oder Verordnungen erlassen, wird die Ausübung, das heißt die Reichweite und die Regelungstiefe dieser Gesetzgebungsbefugnis, durch die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beschränkt.

Bereiche geteilter Zuständigkeiten sind laut Artikel 4 AEUV der Binnenmarkt, die Sozialpolitik (soweit sie in dem Vertrag erfasst wird), der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, die Landwirtschafts-, Fischerei⁶ und Umweltpolitik, der Verbraucherschutz, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, der europäische Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Das zentrale Politikfeld im Bereich der geteilten Zuständigkeiten ist zweifellos der Binnenmarkt, für den eine uneingeschränkte Regelungskompetenz gilt. Dabei beinhaltet die Zuordnung alle erforderlichen Maßnahmen, um »einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienst-

⁴ Vgl. Beate Braams, »Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon«, in: Ingolf Pernice (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden-Baden 2008, S. 115–134.

⁵ Vgl. Christian Koenig/Ralph Alexander Lorz, »Stärkung des Subsidiaritätsprinzips«, in: *JuristenZeitung*, (2003) 4, S. 167–173.

⁶ Ausgenommen der Fischfang (also die »Erhaltung der biologischen Meeresschätze«), der eine ausschließliche EU-Kompetenz ist.

leistungen und Kapital« (Art. 26 AEUV) möglich ist, zu schaffen. Mit dieser undifferenzierten Zuweisung bleibt allerdings ein zentraler Streitpunkt ungelöst, nämlich die Frage der Abgrenzung von Binnenmarktvorschriften gegenüber anderen Politikbereichen mit abweichender Zuständigkeitsverteilung.

Für die Bereiche Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Art. 4 Abs. 3 AEUV) sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Art. 4 Abs. 4 AEUV) wird als abweichende Regelung festgeschrieben, dass die Union hier nur insofern Maßnahmen treffen und Programme erstellen darf, als sie die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten auf den jeweiligen Feldern nicht behindern. Demnach ist für diese Politikbereiche eine parallele Gesetzgebungszuständigkeit vorgesehen; die EU-Legislativtätigkeit kann hier auch keine Sperrwirkung entfalten.

Als dritte Kompetenzkategorie werden in Artikel 2 AEUV *Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen* genannt. Darunter fallen Maßnahmen in den Bereichen Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. Die Union kann in diesen Bereichen tätig werden, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Politikfelder ersetzt wird. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ist ausgeschlossen.

Die Zuständigkeiten zur Koordinierung in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. 2 Abs. 3 AEUV) sowie zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 2 Abs. 4 AEUV) folgen keiner allgemeinen Kompetenzkategorie; damit wird der Sondercharakter dieser Politikbereiche mit paralleler Zuständigkeit verdeutlicht. Dies deutet auf eine Dominanz der nationalen Zuständigkeiten über die europäischen in den beiden Politikbereichen hin.

Mit der Kategorisierung der Zuständigkeiten wird die bestehende europäische Kompetenzordnung erstmals systematisch geordnet und damit nachvollziehbar gemacht. Diese Transparenz dient dem Ziel einer klaren Kompetenzverteilung und der Benennung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Zwar wird damit die Kompetenzordnung nicht verändert oder gar eine »Kompetenzentflechtung«⁷ erreicht. Mittelbar

aber sollen die nationalen und regionalen Zuständigkeiten und Gestaltungsspielräume durch die Einordnung der europäischen Kompetenzen in Kategorien geschützt werden. Gerade die Benennung der ausschließlichen EU-Kompetenzen stellt klar, dass in allen anderen Politikbereichen noch mitgliedstaatliche und regionale Rechtsetzung möglich ist.

Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 EUV)

Das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurden erstmals mit dem Vertrag von Maastricht 1992 im europäischen Primärrecht verankert. Seither sind es die maßgebenden Grundsätze der primärrechtlichen Kompetenzausübung. Beide Prinzipien setzen der EU Schranken bei der Ausübung einer übertragenen konkurrierenden Zuständigkeit, also beim Erlass europäischer Rechtsetzung auf der Grundlage einer Kompetenzübertragung im europäischen Primärrecht.

Mit dem *Prinzip der Subsidiarität* soll sichergestellt werden, dass die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig werden darf, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und sich wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene realisieren lassen. Das Subsidiaritätsprinzip wurde bereits durch den EU-Verfassungskonvent klarer formuliert und der Prüfbereich erweitert. Demnach darf die Union nur dann tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen nicht zu einer besseren Lösung für ein Problem in der Lage sind und deshalb allein das Handeln auf EU-Ebene einen Mehrwert verspricht. Hierbei wurde ausdrücklich eine Bezugnahme auf die regionale und lokale Ebene in die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips aufgenommen und die kumulative Funktion der beiden Prüfkriterien – keine ausreichende Verwirklichung der Unionsziele durch die Mitgliedstaaten bzw. deren regionale oder lokale Ebene und eine bessere Verwirklichung auf EU-Ebene – deutlicher formuliert.

Das ebenfalls in Artikel 5 EUV aufgeführte *Prinzip der Verhältnismäßigkeit* besagt, dass die EU grundsätzlich nur Maßnahmen ergreifen darf, die geeignet, erforderlich und angemessen sind. Der EU ist demnach nicht gestattet, inhaltlich und formal über das

⁷ Vgl. Ralph Alexander Lorz, »Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem«, in: Jürgen Schwarze (Hg.), *Europäische Verfassung und Grundrechtecharta*, Baden-Baden 2006 (Europarecht, Beiheft 1), S. 43–61 (58).

zur Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinaus tätig zu werden.

Ergänzt und spezifiziert werden die Definitionen der Ausübungsbeschränkungen durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Dort werden die Begründungspflichten der Europäischen Kommission, die Verfahrensregeln und – in der Zusammenschau mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU – die Informations-, Kontroll- und Einspruchsmöglichkeiten der nationalen Parlamente aufgeführt. Mit diesen neuen Mitwirkungsinstrumenten räumt der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten eine deutlich stärkere Rolle im europäischen Integrationsprozess ein, als dies bisher der Fall war. Demnach muss die Kommission künftig in ihren Gesetzesinitiativen detailliert erläutern, warum eine Regelung auf der europäischen Ebene einer mitgliedstaatlichen Regelung vorzuziehen ist bzw. warum mit einem europäischen Gesetz ein bestimmtes Ziel besser erreicht werden kann. Dafür soll sie qualitative und quantitative Kriterien anlegen.⁸

Dennoch bleibt das Subsidiaritätsprinzip zunächst ein politischer Grundsatz, der die Bewertung europäischer Rechtsetzungsinitiativen an politischen Maßstäben ermöglicht. Der Vertrag von Lissabon beauftragt erstmals die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten mit der Überwachung des Subsidiaritätsgrundsatzes. Als wichtigstes Kontrollinstrument der nationalen Parlamente beinhaltet der neue Vertrag den sogenannten »Frühwarnmechanismus«, über den die Volksvertretungen frühzeitig in den EU-Gesetzgebungsprozess einbezogen werden.⁹ Dieser Mechanismus gibt ihnen die Möglichkeit, ihre Subsidiaritätsbedenken innerhalb von acht Wochen, nachdem ihnen der Entwurf für eine Gesetzgebungsinitiative von der Kommission übermittelt worden ist, deutlich zu machen. Die Kommission muss ihren Vorschlag überprüfen, wenn mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente Bedenken geäußert hat.¹⁰

⁸ Die Kommission soll in einem gesonderten Vermerk, der ihren Entwürfen für Gesetzgebungsakte beizufügen ist, detaillierte Angaben zu den finanziellen Auswirkungen und den Folgen des Gesetzgebungsvorschlags für nationale oder auch regionale Rechtsvorschriften machen. Siehe Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

⁹ Andreas Maurer/Peter Becker, *Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente. Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags für den deutschen Parlamentarismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (SWP-Studie 23/2004).

¹⁰ Dabei haben Ein-Kammer-Parlamente zwei Stimmen und

Die nationalen Parlamente werden also bereits vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses in der EU informiert und gehört. Sie können darüber hinaus nach Abschluss des Legislativverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof wegen einer mutmaßlichen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips klagen.

Die Flexibilitäts- und Brückenklauseln

Das europäische Primärrecht kennt seit jeher die Möglichkeit, auch unterhalb des förmlichen Vertragsänderungsverfahrens, das heißt ohne Regierungskonferenz, das Vertragsrecht an neue Herausforderungen anzupassen. Die Flexibilitätsklausel in Artikel 308 des EG-Vertrags (auch Kompetenzergänzungs- oder Abrundungsklausel genannt) ermöglichte eine vertragsimmanente Weiterentwicklung des europäischen Primärrechts. Dabei wurde das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht grundsätzlich in Frage gestellt, denn Artikel 308 EGV konnte nur zur Erreichung eines im EG-Vertrag bereits benannten Ziels angewendet werden. Bislang war diese Klausel allerdings materiell in mehrfacher Hinsicht begrenzt. Darüber hinaus war ihre Nutzung an das einstimmige Votum der Mitgliedstaaten und die Anhörung des Europäischen Parlaments gebunden. Die Klausel kam also erst dann zur Anwendung, wenn ein Konsens vorlag. In den letzten dreißig Jahren wurde sie jährlich etwa 30 Mal effektiv genutzt, zum Beispiel für Partnerschafts-, Handels- oder Assoziierungsabkommen der EU, zur Einrichtung von Agenturen oder auch für aktuelle Herausforderungen wie beim Katastrophenschutz oder bei der Terrorbekämpfung.¹¹

Die Neuformulierung der Flexibilitätsklausel im Lissabonner Vertrag (Art. 352 AEUV) verschärft die Nutzungsbeschränkung, indem sie eine Zustimmung des Europäischen Parlaments und die Einbeziehung der nationalen Parlamente vorschreibt; gemäß Artikel 352 Absatz 2 AEUV ist die Kommission nunmehr

die beiden Kammern von Zwei-Kammern-Parlamenten jeweils eine. Bei Gesetzgebungsvorschlägen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt ein reduziertes Quorum von einem Viertel der Stimmen. Siehe Art. 7 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

¹¹ Siehe hierzu die Grafik »Nutzung der Flexibilitätsklausel 1971–2008« bei Peter Becker/Andreas Maurer, *Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Aktuell 41/2009), S. 5.

verpflichtet, die nationalen Parlamente über die beabsichtigte Anwendung der Flexibilitätsklausel zu unterrichten. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Verwirklichung von Zielen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vom Anwendungsbereich der Klausel ausgeschlossen. Dasselbe gilt für Harmonisierungsmaßnahmen in jenen Politikbereichen, in denen eine Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften durch den Lissabonner Vertrag explizit ausgeschlossen wurde. Mit der jetzigen Flexibilitätsklausel können keine neuen Kompetenzen auf die EU übertragen oder Teile des europäischen Vertragsrechts abgeändert werden. Sie ermöglicht nur die Konkretisierung einer bereits übertragenen Zuständigkeit durch ein einstimmiges Votum der Mitgliedstaaten.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird ein neues, mehrstufiges Verfahren zur vereinfachten Vertragsänderung eingeführt (Art. 48 EUV). Demnach gibt es künftig – neben den beiden »ordentlichen« Änderungsverfahren einer Regierungskonferenz mit oder ohne vorgeschaltetem Konventsverfahren – zwei »vereinfachte Änderungsverfahren«.

In Absatz 6 wird eine erleichterte Änderung des dritten Teils des AEUV ermöglicht; dies betrifft die internen Politikbereiche wie zum Beispiel den Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten, der Agrarpolitik, der Innen- und Justizpolitik oder der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Mit dieser allgemeinen Brückenklausel für die internen Politikbereiche und einer speziellen Brückenklausel für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 83 Abs. 1 AEUV) wird ein vereinfachtes Verfahren zum Übergang von Entscheidungen im Rat mit Einstimmigkeit zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit sowie von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Der Beschluss des Europäischen Rates muss einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission erfolgen. Eine Erweiterung der Zuständigkeiten der EU ist dabei ausgeschlossen, so dass mit diesem Verfahren keine Kompetenzübertragung möglich sein wird.

Hinzu kommen weitere Möglichkeiten der Vertragsänderung, um in den Bereichen, in denen der Rat noch einstimmig beschließen muss, eine Überführung in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit zu ermöglichen, oder um in den Bereichen, in denen der Rat noch nach einem »besonderen Gesetzgebungsverfahren« entscheidet, die Annahme nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einzuführen. Daneben werden spezielle Brückenklauseln

für familienrechtliche Maßnahmen und eine weitere Klausel im Bereich des Strafrechts (Art. 83 Abs. 1 AEUV) geschaffen. Mit dieser gesonderten Eingriffsoption soll die Auflistung der besonders schweren und grenzüberschreitenden Kriminalitätsbereiche abgeändert werden können, für die europäische Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen möglich sein werden.

Auch diese Verfahrensänderungen unterliegen der einstimmigen Beschlussfassung durch den Europäischen Rat oder den Rat, der Zustimmung (bzw. im Bereich des Familienrechts der Anhörung) des Europäischen Parlaments sowie einem besonderen Vorbehaltsrecht der nationalen Parlamente. Legt ein nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung einer entsprechenden Vertragsänderungsinitiative sein Veto ein, scheidet das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 3 EUV). Im Gegenzug entfällt jedoch die Pflicht zur Ratifikation der Vertragsänderungsbeschlüsse.

Diese vereinfachten Vertragsänderungsverfahren wurden eingeführt, um in einer Union von 27 und mehr Mitgliedstaaten nicht jede Vertragsanpassung dem langwierigen Prozedere einer Regierungskonferenz und der nationalen Ratifizierung unterziehen zu müssen. Eine formelle Kompetenzübertragung kann mit diesen Verfahren nicht erfolgen, sondern lediglich eine Anpassung des bestehenden Vertragsrechts. Es ist also ausgeschlossen, dass die EU und ihre Organe sich mit den Änderungs- und Brückenklauseln selbst neue Zuständigkeiten übertragen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten, insbesondere die Staats- und Regierungschefs, sind durch die Voraussetzung der einstimmigen Beschlussfassung stets an den Entscheidungen beteiligt und können nicht überstimmt werden.

Die Interessen der EU-Organe

Jede Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses hat bislang zu einer Entwicklung der vertikalen Zuständigkeitsverteilung beigetragen. So ist die europäische Kompetenzordnung historisch gewachsen. Dabei treiben zweifellos auch die Organe der EU den Integrationsprozess im Interesse der Gemeinschaft voran.¹² Das Bundesverfassungsgericht spricht in seinem Urteil den EU-Organen eine durchaus gewollte und zu akzeptierende »Tendenz zu ihrer politischen Selbstverstärkung« zu.¹³ Allerdings sei das »Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus« nicht unbegrenzt.¹⁴

Es sind besonders die supranationalen Organe der EU, die im Mittelpunkt der Diskussion über die europäische Kompetenzverteilung stehen. Denn ihnen wird vorgeworfen, eigene Interessen zu verfolgen und auf die Erweiterung ihres Zuständigkeitsbereichs und ihrer Handlungsmöglichkeiten zu zielen. Vor allem die Europäische Kommission und das Europäische Parlament seien bestrebt, immer neue Zuständigkeiten auf der europäischen Ebene zu verankern, um so ihre Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte auszudehnen. Im Blickpunkt steht aber auch der Europäische Gerichtshof, dessen jüngste Rechtsprechung vor dem Hintergrund einer angestrebten klaren Kompetenzordnung kritisch hinterfragt wurde. Es waren vor allem die Urteile des EuGH zum Arbeits- und Sozialrecht (insbesondere die jüngsten Urteile in den Rechtssachen Laval, Viking und Rüffert), die eine kontroverse Debatte über die Kompetenzausweitung der EU durch die europäische Rechtsprechung ausgelöst haben. Der Gerichtshof hatte in diesen Fällen für die Öffnung des Binnenmarkts und gegen die Geltung nationaler arbeitsrechtlicher Vorgaben und die Rechte der Gewerkschaften entschieden.

¹² Vgl. Jeppe Trankholm-Mikkelsen, »Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC«, in: *Millenium*, 20 (1991) 1, S. 1–22.

¹³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 237.

¹⁴ Ebd., Rdnr. 238.

Die Europäische Kommission – Subjekt und Objekt europäischer Politikgestaltung

Die Europäische Kommission als »Motor der Integration«, »Hüterin der Verträge« und »Wahrerin des Gemeinschaftsinteresses« ist für das »ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes« verantwortlich (Art. 211 EG-Vertrag). Sie sieht sich dabei insbesondere durch das europäische Vertragsrecht aufgefordert und verpflichtet, zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes auch stets »in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau« auszugehen (Art. 95 Abs. 3 EGV). Die EU-Kommission übt insofern eine aktive Rolle aus und bestimmt mit Hilfe ihres Initiativmonopols entscheidend Richtung und Dynamik des Integrationsprozesses. Sie kann einen Gesetzesvorschlag jedoch nur auf Grundlage einer der Europäischen Union übertragenen Zuständigkeit vorlegen. Hinzu kommt die Verpflichtung, bei jedem Vorschlag, der nicht auf einer ausschließlichen EU-Kompetenz basiert, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zu prüfen, ob eine europäische Regelung wirklich erforderlich und nützlich ist. Die Ermächtigungsgrundlage sowie die Handlungsbegründung werden in den Vorschlägen der Kommission regelmäßig aufgeführt.

Zugleich wird das Vorschlagsmonopol der Kommission durch Artikel 225 bzw. 241 AEUV ergänzt. Danach können der Rat oder das Parlament¹⁵ die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu unterbreiten. Tatsächlich beruht die überwiegende Mehrzahl der durch die Kommission vorgelegten Vorschläge auf Anregungen und Wünschen von Mitgliedstaaten, Verbänden oder Interessenvertretungen.¹⁶ Mit dem Lissabonner Vertrag wird dieses institutionelle Aufforderungsrecht von Rat und EP ergänzt durch die zusätzliche Möglichkeit einer europäischen Bürger-

¹⁵ Das EP räumt in seiner Geschäftsordnung jedem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit ein, dem Plenum einen Vorschlag zur Aufforderung der EU-Kommission vorzulegen.

¹⁶ Beitrag von Herrn Barnier und Herrn Vitorino, Mitglieder des Konvents: »Das Initiativrecht der Kommission«, CONV 230/02 vom 3.9.2002.

initiative.¹⁷ Demnach kann die Kommission künftig von Seiten der Bevölkerung aufgefordert werden, zu einem bestimmten Thema einen Legislativvorschlag vorzulegen. Voraussetzung dafür ist, dass die Initiative von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürgern der EU (die aus mehreren Mitgliedstaaten kommen müssen) unterstützt wird.¹⁸

Den Gesetzgebungsinitiativen der Kommission gehen in der Regel intensive und zum Teil langwierige Beratungen voraus, zu denen die Kommission Fachleute aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten, aus den beratenden Ausschüssen oder aus der Wissenschaft sowie mögliche Adressaten eines künftigen Rechtsaktes hinzuzieht. Die Kommission bedient sich des Expertenwissens aus den EU-Staaten, um erstens angemessene Vorschläge ausarbeiten zu können und zweitens frühzeitig einen breiten Konsens für die beabsichtigte europäische Regulierung herzustellen. Sie ist dabei gleichermaßen Objekt mitgliedstaatlicher Einflussnahme und Subjekt europäischer Politikgestaltung.

Trotz zum Teil schwacher Zuständigkeiten in einzelnen Politikbereichen nutzt die Kommission durchaus die Unklarheiten des europäischen Vertragsrechts, die Rechtsprechung des EuGH oder den politischen Willen einzelner Mitgliedstaaten oder Interessengruppen, um europäische Maßnahmen vorzuschlagen. Unterstützt wird sie dabei von den anderen EU-Organen, insbesondere dem Europäischen Parlament (wenn sie zu ihrem Vorgehen nicht sogar vom EP – oder von einzelnen Mitgliedstaaten – aufgefordert wird).

Zwar betont die Kommission stets das Subsidiaritätsprinzip und die Achtung vor der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene. Sie argumentiert jedoch häufig, dass weder die EU noch die Mitgliedstaaten allein auf bestimmte politische Herausforderungen reagieren können. Deshalb erkennt sie in gemeinsamen Maßnahmen einen höheren Mehrwert; zumindest aber hält sie eine bessere politische Koordinierung zwischen nationaler und europäischer Ebene für unerlässlich. Die Kommission spricht von »neuen Partnerschaften«, die dazu beitragen sollen, in den Bereichen der Förderung von Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung, einer langfristigen und

kohärenten Energiepolitik, der weiteren Harmonisierung (etwa der nationalen Steuersysteme) sowie der Flankierung von sozialpolitischen Reformen in den Mitgliedstaaten europäische Lösungen zu finden. Damit plädiert die Kommission für eine weitergehende Europäisierung von Politikbereichen, die bislang noch von den Mitgliedstaaten dominiert werden.¹⁹

Andererseits wird gerade die EU-Kommission in der öffentlichen Diskussion häufig mit überbordender Bürokratie und expandierender Regelungszuständigkeit gleichgesetzt. Sie greife mit ihren Regulierungsinitiativen immer stärker in die politischen Gestaltungsräume der Mitgliedstaaten und das Alltagsleben der EU-Bürger ein. Denn trotz der Beschränkung ihrer autonomen Gestaltungsmöglichkeiten durch den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und das Subsidiaritätsprinzip verfügt die Kommission über einen relativ weiten Interpretationsspielraum, um eine Gesetzgebungsinitiative zu begründen. Deshalb werden selten die vertragsrechtlichen Übertragungen von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene kritisiert; abgelehnt wird zumeist die sekundärrechtliche Nutzung dieser Kompetenzübertragung durch die Kommission. Einzelne Richtlinien oder Verordnungen (oder auch noch nicht verabschiedete Vorschläge der Kommission) werden dann als bürokratische Ungetüme und Belege für Kompetenzanmaßung angeprangert. Klassische Beispiele sind etwa die Traktorsitzverordnung, die Gurkenkrümmungsverordnung oder die Seilbahnverordnung.²⁰ Unberücksichtigt

¹⁹ Etwa Europäische Kommission, *Europäische Werte in der globalisierten Welt. Beitrag der Kommission zur Tagung der Staats- und Regierungschefs im Oktober*, KOM (2005) 525 endg., 20.10.2005.

²⁰ Die oft genannte »Traktorsitzverordnung« (Richtlinie des Rates, 78/764/EWG, vom 25.7.1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Führersitz von land- oder forstwirtschaftlichen Zugmaschinen auf Rädern – ABl. L 255, 18.9.1978) wurde auf Anregung Deutschlands vorgelegt, um europaweit einheitliche Sicherheits- und Gesundheitsschutzstandards festzulegen. Deutsche Hersteller hatten sich über Billigkonkurrenz aus Asien und Osteuropa beklagt, die durch den Verzicht auf Sicherheitsvorrichtungen über einen Wettbewerbsvorteil verfügten. Mit Unterstützung von Bayerns Staatsregierung konnte der bayerische Traktorhersteller Fendt schließlich das sichere, aber teure Sitzsystem, das er entwickelt hatte, zum europäischen Standard machen. Die Sicherheitsstandards von Traktoren und deren Sitzen werden im Übrigen von einer speziellen Arbeitsgruppe der OECD geregelt, geprüft und kontinuierlich standardisiert und angepasst – am 24./25. Februar 2009 wurde der 50. Geburtstag des OECD-Traktorstandards im Rahmen des jährlichen OECD-Traktortreffens gefeiert, <www.oecd.org/dataoecd/32/63/42228143.pdf>.

¹⁷ Siehe hierzu die Studie von Andreas Maurer und Stephan Vogel, *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 28/2009).

¹⁸ Art. 11 Abs. 4 EUV-Lissabon i.V. mit Art. 24 AEUV.

bleiben dabei meist die fachlichen und objektiven Hintergründe, die zur Vorlage und Verabschiedung eines Legislativvorschlags geführt haben. Häufig nutzen Parteien die vermeintlichen »Auswüchse europäischer Regulierungswut« in Wahlkämpfen zur Mobilisierung ihrer Klientel. So wurde im hessischen Landtagswahlkampf 2008 gegen ein angebliches Äppelwoi-Verbot gekämpft, im bayerischen Landtagswahlkampf 2009 die Rettung der Salzbrezel beschworen oder im Europawahlkampf desselben Jahres für die Glühbirne gestritten.

Die Europäische Kommission kann im Übrigen ihre Rolle als Verwalterin des EU-Haushalts nutzen, um etwa durch eine »Politik des goldenen Löffels« besondere Anreize zur Förderung eines bestimmten Politikbereichs zu setzen. Mit der Einrichtung spezifischer Förderprogramme (oder zum Teil auch von Pilotprogrammen) lassen sich nämlich Begehrlichkeiten in einzelnen Mitgliedstaaten oder bei Interessengruppen wecken. Die Kommission kann dann mittelfristig, wenn die ersten Programme abgeschlossen sind und über ihre Fortführung zu entscheiden ist, Abhängigkeiten von der europäischen Förderung schaffen. Dabei dürfte die Aussicht, in den Genuss von Fördergeldern aus dem EU-Budget zu gelangen, bei den Begünstigten die Bereitschaft erhöhen, eine Kompetenzzustandübertragung durch die europäische Ebene – oder sogar eine Übertragung der Zuständigkeit – zu tolerieren. Ein höchst erfolgreiches Beispiel für den Weg von kleinen Förderprogrammen zu einer Übertragung legislativer Zuständigkeiten stellt die europäische Strukturfondsförderung dar. Die Initiative zur Etablierung einer eigenständigen europäischen Regional- und Strukturpolitik ging von der Kommission aus. Bereits 1965 hatte sie in einer Mitteilung eine solche Politik angeregt und dabei die direkte Unterstützung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften gesucht.²¹ Mit der Gründung einer Generaldirektion Regionalpolitik schuf die Kommission dann 1968 den organisatorischen Rahmen zur Europäisierung eines vormals nationaler Förderung vorbehaltenen Politikfeldes.

Hinzu kommt, dass die Kommission nicht nur ein politischer Akteur im institutionellen Gefüge der EU ist. Vielmehr ist sie in ihrer Funktion als europäische Wettbewerbsaufsicht auch eine administrative Behörde, die auf Einhaltung des europäischen Wett-

bewerbs- und Beihilfenrechts achten muss. Gerade mit Hilfe der umfassenden Zuständigkeit der Kommission, über die Befolgung des europäischen Beihilfeverbots zu wachen,²² wird de facto der Handlungsspielraum auf nationaler und regionaler Ebene eingeschränkt. Politische Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen sich durch die Gewährung finanzieller Hilfen oder durch Anreize für einzelne Unternehmen bzw. Wirtschaftssektoren. Wird diese Möglichkeit durch das grundsätzliche Verbot von Beihilfen begrenzt oder von einer Notifizierung der beabsichtigten Maßnahme bei der EU-Kommission abhängig gemacht, schränkt dies die politische Handlungsautonomie nationaler und regionaler Entscheidungsträger ein. Jede geplante Subventionierung und damit implizit jede größere wirtschafts- oder industriepolitische Maßnahme in einem Mitgliedstaat kann von der Kommission zumindest hinterfragt, häufig aber auch verhindert werden.

Das Europäische Parlament – Europäisierung im Interesse der Bürger

Das EP spielt eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der europäischen Politik, seit das Mitentscheidungsverfahren eingeführt und schrittweise ausgeweitet worden ist. Dadurch wurde das Europäische Parlament zu einem dem Rat gegenüber gleichberechtigten Mitgesetzgeber aufgewertet. Im Zuge dieser Entwicklung hat man von Parlamentsseite häufig gefordert, der Europäischen Union zusätzliche Aufgaben zu übertragen, denn neue Kompetenzen für die EU bedeuten im Regelfall auch erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten für das EP.²³ Dabei verfügt das Parlament durch die Direktwahl seiner Abgeordneten über einen hohen Grad an demokratischer Legitimation – die zumindest vor jener des Mitgesetzgebers, der im Ministerrat versammelten Abgesandten der mitgliedstaatlichen Exekutiven, nicht zurückstehen muss. Die Europaparlamentarier verstehen sich zumeist als

²¹ Europäische Kommission, *Première communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté économique européenne*, SEC (65) 1170, 11.5.1965.

²² Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag besagt, dass die Europäische Kommission allein entscheidet, ob eine mit staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist oder als missbräuchlich zu gelten hat und ob im Missbrauchsfall der Mitgliedstaat diese Subvention zurückfordern bzw. umgestalten muss.

²³ Diese Politik der Ausweitung gesetzgeberischer Handlungsmöglichkeiten kann das Parlament als Teil der europäischen Haushaltsbehörde über seine Mitwirkung am Zustandekommen – oder Nicht-Zustandekommen – des EU-Budgets durchsetzen.

Vertreter der europäischen Öffentlichkeit und der EU-Bürger. Mit der Übertragung neuer Kompetenzen auf die Union wächst nach diesem Verständnis die Notwendigkeit zusätzlicher Mitwirkungsrechte des Parlaments, um das noch immer vielfach kritisierte europäische Demokratiedefizit zu verringern. Die Stärkung des Parlaments im Politikzyklus der EU wiederum begünstigt die Forderung nach europäischen Lösungen, das heißt nach Übertragung weiterer Zuständigkeiten.

Darüber hinaus verfügt das EP als Teil der europäischen Haushaltsbehörde über das Recht, an der finanziellen Ausstattung vieler europäischer Förder- und Hilfsprogramme mitzuwirken und Einfluss auf die Umsetzung europäischer Zuständigkeiten zu nehmen. Die Parlamentarier besitzen so einen wirksamen Hebel, um europaweit gestaltend tätig werden zu können. Über die finanzielle Ausstattung europäischer Programme können Anreizwirkungen für bestimmte Politikfelder oder besondere Ziele europäischer Politik deutlich verstärkt – oder eben auch minimiert – werden. Diese Politikgestaltung mit Hilfe des europäischen Haushalts geht allerdings häufig zu Lasten nationaler Parlamente (oder in Mitgliedstaaten mit Legislativregionen auch regionaler Parlamente). So kann das EP zum Beispiel über die Ziele und Förderschwerpunkte der europäischen Strukturfonds mitentscheiden. Die nationalen Parlamente oder das Regionalparlament einer Förderregion aber werden über die Mittelverwendung und die Planungen der Exekutiven meistens nur informiert. Vereinzelt wurde dies bereits als Eingriff in die Budgethoheit der Parlamente kritisiert.²⁴

Der EuGH – Rechtlicher Schutz der europäischen Verträge

Vor dem Hintergrund der in Deutschland eingereichten Verfassungsklagen gegen den Lissabonner Vertrag haben nicht nur die Kläger, sondern auch Wissenschaftler, Politiker und Medien einige Urteile des EuGH aus jüngster Zeit zum Anlass genommen, die

Rolle des Gerichtshofs kritisch zu beleuchten.²⁵ Es wurde die Frage gestellt, welche Spielräume den Mitgliedstaaten für eine autonome und souveräne Politik sowie zur eigenständigen Rechsetzung verbleiben, wenn der EuGH – trotz scheinbar klarer und begrenzter Zuständigkeitszuweisungen – den Kompetenzbereich der Europäischen Union immer umfassender interpretiert.²⁶ Diese »rechtsfortbildende« Funktion seiner Rechtsprechung, also »die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages«, wird dem EuGH allerdings bereits in Artikel 220 EG-Vertrag (bzw. in Artikel 19 EUV-Lissabon) zugestanden. Demnach ist der EuGH befugt, sich zur Wahrung des Rechts nicht nur auf den reinen Vertragswortlaut zu stützen, sondern die jeweiligen Bestimmungen so auszulegen, dass das Recht in seinem umfassenden Sinn gewahrt wird. Gestützt auf diese deutende Rolle sieht sich der Gerichtshof als letztentscheidende Instanz europäischer Rechtsprechung befugt und genötigt, eine einheitliche Interpretation des Gemeinschaftsrechts zu erarbeiten.²⁷ Zentrales Argumentationselement dieser Auslegungsmethode ist der »effet utile«, mit dem der EuGH dem Primärrecht zur »praktischen Wirksamkeit« in Bezug auf den jeweiligen Regelungszweck verhilft und der im Rückgriff auf die grundlegenden Ziele der Gemeinschaftsverträge konkretisiert wird.

Der Gerichtshof kann also über seine rechtsinterpretierende und -fortbildende Rolle durchaus eine integrationspolitische Gestaltungsfunktion ausüben. Er hat diese Möglichkeit durch seine Rechtsprechung wiederholt im Sinne der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses genutzt. So hat der EuGH eine Vielzahl integrationsfreundlicher Rechtsgrundsätze entwickelt, wie den Vorrang des

²⁴ Antje Hermenau, *Hintergrundpapier zur Verfassungsklage »Verletzung der Budget-, Informations- und Beteiligungsrechte des 4. Sächsischen Landtags bei der Entscheidung über die Verteilung der EU-Fördermittel 2007–2013«*, abrufbar unter: <www.antjehermenau.de/fileadmin/user_upload/Hintergrundpapiere/HP_organstreit_06-10-18.pdf>.

²⁵ Zur aktuellen Kritik am EuGH siehe Franz C. Mayer, »Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung«, in: *Integration*, 32 (2009) 2, S. 246–265.

²⁶ Als Beispiele Martin Höppner, *Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf*, Köln, Dezember 2008 (MPIfG-Discussion Paper, 08/12); Roman Herzog/Lüder Gerken, »Stoppt den Europäischen Gerichtshof«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.9.2008, S. 8, und Interview mit Fritz Scharpf, »Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen«, in: *Magazin Mitbestimmung*, (2008) 7/8, S. 18ff.

²⁷ Insbesondere durch die zahlenmäßig häufigsten Fälle der Vorabentscheidungsverfahren wird der EuGH – insoweit in Kooperation mit den vorlegenden nationalen Gerichten – zum Garanten der Kohärenz des Gemeinschaftsrechts.

Gemeinschaftsrechts oder die unmittelbare Wirkung von Verordnungen.

Zugleich obliegt dem EuGH als oberstem europäischen Gericht auch die Aufgabe, die Kompetenzausübung durch die EU unter dem Kriterium des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu überwachen. Mit dem Vertrag von Lissabon wird diese Rolle des EuGH als Wächter der EU-Kompetenzordnung und der Kompetenzausübung weiter gestärkt. Sowohl die nationalen Parlamente als auch der Ausschuss der Regionen erhalten ein eigenständiges Recht zur Anrufung des Gerichtshofs. Damit verfügt dieser in einem Konfliktfall zwischen der EU und ihren Mitgliedern über die Letztentscheidung bei der Auslegung der Kompetenzausübung.

Die Mitgliedstaaten – Rationale Integrationsentscheidungen der Regierungen

Die Mitgliedstaaten bleiben als »Herren der Verträge« diejenigen, denen die Entscheidung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf die Europäische Union vorbehalten ist. Mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Kompetenzverteilungsgrundsatz kontrollieren sie Richtung und Dynamik der Integrationsschritte.

Allerdings haben die Mitgliedstaaten den Organen der Europäischen Union auch den Auftrag erteilt, die gemeinsam vereinbarten Ziele zu verfolgen. Dazu listet Artikel 2 des Lissabonner Vertrags die Errichtung eines Binnenmarktes oder ein hohes Maß an Umweltschutz auf, ebenso die Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts oder die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Dieser Auftrag ist die eigentliche Legitimation für die Initiativen der EU-Kommission. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Kommission schon heute »in die Funktion einer – mit Rat und Europäischem Rat geteilten – europäischen Regierung hineingewachsen«. ²⁸

Kommission und Europäisches Parlament können aber nur bis zu der Grenze gesetzgebend tätig werden, die ihnen von den Mitgliedstaaten gezogen wird. Die im Rat der EU vertretenen Regierungen definieren über den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, das Subsidiaritätsprinzip und ihre Mitwirkung am europäischen Gesetzgebungsverfahren im jeweiligen Einzelfall diese Grenze immer wieder neu. Sie

versuchen, auf die sich stetig verändernden politischen Rahmenbedingungen zu reagieren und ihre nationalen und die gemeinschaftlichen Politiken anzupassen. In erster Linie führen dann die rational begründeten Interessen der Mitgliedstaaten zu Kompetenzübertragungen auf die EU. ²⁹ Die Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten sehen sich einem stetig wachsenden Problemlösungsdruck und zunehmenden Ansprüchen an staatliche Leistungen zur Sicherung von Wohlstand und Stabilität ausgesetzt. Die Einlösung dieser Ansprüche können die Regierungen aber nicht mehr autonom gewährleisten. ³⁰ So entsteht ein rationales Interesse an der verstärkten Nutzung zwischenstaatlicher Abstimmungsprozesse und Handlungsinstrumente und der Verlagerung bislang staatlicher Leistungen auf die europäische Ebene. Häufig bestärken die nationalen Regierungen daher die Europäische Kommission, von ihrem Initiativmonopol Gebrauch zu machen. Die funktionale und sehr offene Formulierung des Ziels der europäischen Integration entspricht insofern dem politischen Willen aller EU-Mitglieder, den Prozess der Übertragung von Zuständigkeiten nicht abzuschließen, sondern im Gegenteil weiter fortzusetzen.

Es sind also die Regierungen, die auf der Grundlage rationaler Erwägungen darüber befinden, in welcher Form nationale Souveränität aufgegeben und wie dieser Schritt jeweils umgesetzt wird. Sie rücken somit in eine zentrale Entscheidungs- und Gestaltungsposition. Dabei können sich bislang gerade die Verantwortungsträger in den Exekutiven durch die Verlagerung von Entscheidungsprozessen in die EU-Organe der parlamentarischen Kontrolle auf nationaler Ebene entziehen. ³¹ Mit der bewussten Ausgrenzung innenpolitischer Kontrollorgane erweitern sie auch ihre Handlungsspielräume und ihre Entscheidungsautonomie. Die bewusst eingegangene Be-

²⁹ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1999.

³⁰ Vgl. Wolfgang Wessels, »An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes«, in: *Journal for Common Market Studies*, 35 (1997) 2, S. 267–299.

³¹ Andrew Moravcsik, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Cambridge, Mass.: Center for European Studies, 1994 (Working Paper Series, Nr. 52); ders., »Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation«, in: Klaus Dieter Wolf, *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, S. 211–269; auch Klaus Dieter Wolf, *Die Staatsräson – zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden 2000.

²⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 297.

schränkung nationalstaatlicher Autonomie durch zwischenstaatliche Kooperation und Integration wird demnach für die Exekutiven kompensiert durch erwartete politische und/oder ökonomische Vorteile und Gewinne, das heißt eine verbesserte Output-Legitimität zur Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher Erwartungen ihrer Gesellschaften.

Es sind also nicht die supranationalen Institutionen, die letztlich über den Fortgang der Integration befinden. Entscheidend sind vielmehr die gesellschaftliche Nachfrage in den Mitgliedstaaten nach internationaler Kooperation sowie das Interesse der nationalen Exekutiven, im Zusammenspiel von nationaler und europäischer Entscheidungsebene sich innenpolitischen Einflüssen besser entziehen zu können und somit wiederum Autonomie zurückzugewinnen.

Beispiele neuer europäischer Zuständigkeiten

Ein regelmäßig erhobener Vorwurf lautet, dass die Europäische Union sich immer neuer Zuständigkeiten bemächtigt – auch dort, wo ihr dies nach den europäischen Verträgen untersagt sei. Um diese Behauptung zu überprüfen, sollten daher insbesondere jene Zuständigkeitsbereiche untersucht werden, in denen die EU lediglich über ergänzende, koordinierende oder unterstützende Kompetenzen verfügt.

Fallbeispiel Bildung: Europäische Standards zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

Die europäische Bildungspolitik hat im Laufe ihrer Entwicklung einen bedeutenden Integrationsschub erlebt. Aus einem eher peripheren Politikbereich wurde so ein vordringliches Aufgabenfeld, dessen hoher Stellenwert durchaus auch im EU-Haushalt ablesbar ist. Die Wurzeln der europäischen Bildungspolitik liegen im EGKS-Vertrag von 1951 und dem EWG-Vertrag aus dem Jahr 1957. Der EGKS-Vertrag sah als erste bildungspolitische Kompetenzübertragung in Artikel 56 die Möglichkeit zur Finanzierung von Umschulungsmaßnahmen durch die EGKS vor; der EWG-Vertrag erweiterte diese bildungspolitische Rumpfständigkeit in Artikel 128. Dort war die Verabschiedung allgemeiner Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik vorgesehen, »die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann«. Hinzu kam in Artikel 57 EWG-Vertrag die Zuständigkeit für den Erlass von Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen. Ziel dieser Gesetzgebungskompetenz war die Erleichterung der Niederlassungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt.

Mit einem ersten Ratsbeschluss wurden im April 1963 zwar allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung aufgestellt und erstmals bildungspolitische Ziele auf europäischer Ebene formuliert.³² Inhaltlich

³² Beschluss des Rates über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik

konkretisiert wurde der im Beschluss angelegte Ansatz zu einer gemeinsamen Bildungspolitik jedoch erst 1976 mit einer EntschlieÙung des Rates der europäischen Bildungsminister. Die Mitgliedstaaten verständigten sich darin auf eine gemeinschaftliche Zusammenarbeit im Bildungsbereich und legten den Grundstein für ein erstes Aktionsprogramm.³³

Der erste Ratsbeschluss und die Folgebeschlüsse gingen auf Initiativen der Kommission zurück, die stets die Europäisierung der Bildungspolitik gefordert hatte.³⁴ Dabei spielten zwei entschieden pro-europäische Politiker eine wichtige Rolle: Kommissar Altiero Spinelli initiierte 1971 das erste Treffen der europäischen Bildungsminister, und 1973 wurde unter Leitung des deutschen Kommissars Ralf Dahrendorf eine eigene Generaldirektion für Forschung, Wissenschaft und Bildung gegründet.

Die Kommission interpretierte in der Folgezeit Artikel 128 EWG-Vertrag zunehmend als ausreichende Grundlage für eine weitergehende europäische Rechtsetzung in allen bildungspolitischen Bereichen, das heißt neben der beruflichen Bildung auch in der schulischen, der universitären und der Weiterbildung. Vor allem der EuGH trug durch seine Rechtsprechung zu dieser interpretatorischen Ausdehnung der bildungspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft bei. Er erweiterte den zunächst auf die berufliche Bildung begrenzten Anwendungsbereich von Artikel 128 sukzessive auf die Hochschul- und die schulische Bildung.³⁵

Damit löste das Gericht eine heftige juristische und politische Diskussion über die Ausweitung der Gemeinschaftsbefugnisse aus.³⁶ Denn der EuGH

der Berufsausbildung, 63/266/EWG, 2.4.1963.

³³ EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 9.2.1976 mit einem Aktionsprogramm im Bildungsbereich.

³⁴ Ingo Linsenmann, »Die Bildungspolitik der Europäischen Union«, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Europa-Handbuch*, 3. Auflage, Gütersloh 2004, S. 333f.

³⁵ Siehe EuGH Rs 286/82, EuGH Rs 293/83, EuGH Rs 263/86 und EuGH Rs 242/87 (Erasmus).

³⁶ Allerdings hatte der EuGH in seinen Urteilen stets klargestellt, dass die Organisation und die Ausgestaltung des europäischen Rahmens der Bildungspolitik eindeutig in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten lägen.

vergrößerte den Handlungsspielraum der Europäischen Kommission, die ihrerseits in den siebziger und achtziger Jahren mit gemeinschaftlichen Aktivitäten und Programmen den Ausbau und die Ausweitung bildungspolitischer Initiativen forcierte – ohne dabei über eine klare und unumstrittene primärrechtliche Kompetenzbasis zu verfügen. Die Kommission und der EuGH blieben die maßgeblichen europäischen Akteure einer »schleichenden Vergemeinschaftung bildungspolitischer Zuständigkeiten«.³⁷

Begünstigt wurde diese Vorgehensweise durch eine relativ unklare Rechtsgrundlage, die dem Gerichtshof einen breiten Interpretationsspielraum bot und dadurch eine weite Auslegung des Politikfeldes ermöglichte. Die Kommission konnte, gestützt auf diese Rechtsprechung, die meisten ihrer Initiativen im Bereich der Hochschulbildung als Teil der beruflichen Bildung deklarieren und die Komplementarität der beiden Bereiche betonen.

Die Rechtsprechung des EuGH und die fortgesetzten Harmonisierungs- und Europäisierungsversuche der Kommission³⁸ stießen in der Folge zunehmend auf den Widerstand der Mitgliedstaaten. Für die meisten von ihnen bedeutete die Übertragung bildungspolitischer Kompetenzen auf die EU und die Homogenisierung der Bildungssysteme einen Verlust an nationaler Identität und einen Eingriff in einen sensiblen Souveränitätsbereich. Deshalb forderten die Mitgliedstaaten im Zuge der Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht 1990/91 eine verbindliche Klarstellung der bildungspolitischen Kompetenzverteilung. Mit den neuen Artikeln 126 und 127 EG-Vertrag wollten sie ihre Zuständigkeiten im Bildungsbereich sichern; der EU wurde darin eine Unterstützungsfunktion übertragen, mit der sie einen Beitrag zu einer »qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung« leisten kann. Zugleich wurde allerdings die Bildungspolitik in die Zielvorgaben des EG-Vertrags nach Artikel 3 aufgenommen. Die Europäische Kommission nutzte die neue vertragliche Grundlage für weitere Gesetzgebungsvorschläge³⁹ und

zur Konkretisierung ihrer neuen unterstützenden Zuständigkeiten.⁴⁰

Die bildungspolitischen Ziele der EU standen in den neunziger Jahren in deutlicher Verbindung zu ihrer intensivierten beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Agenda.⁴¹ Diese utilitaristische Fokussierung und die Ökonomisierung der Bildungspolitik wurden zu den eigentlichen Triebfedern ihrer fortgesetzten Europäisierung. Der Europäische Rat von Lissabon proklamierte im März 2000 das Ziel, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.⁴² Dabei wurde die besondere Bedeutung der allgemeinen und beruflichen Bildung betont. Der Europäische Rat von Barcelona verabschiedete deshalb im März 2002 folgerichtig ein detailliertes bildungspolitisches »Arbeitsprogramm Allgemeine und berufliche Bildung 2010«, das konkrete Zielsetzungen und eine Indikatorenliste zur Messung der Fortschritte bei der Umsetzung enthielt. Mit diesem Programm sollte das europäische Bildungssystem, so die ehrgeizige Vorgabe, weltweit führend werden.

Die intensivierte bildungspolitische Koordinierung und Zusammenarbeit rückt seither immer stärker die ökonomischen und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen in den Vordergrund. Mit der Ausrichtung der EU-Bildungspolitik auf primär ökonomische Kriterien wuchs der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die Überlegungen der Kommission. Die Bildungspolitik wurde weiter ökonomisiert und in den Dienst von Europas Wettbewerbsfähigkeit und seines wirtschaftlichen Erfolgs gestellt. Vorrangige Bedeutung gewannen eine »wissende« und gut ausgebildete Bevölkerung als wirtschaftspolitischer Standortfaktor

neuen Rechtsgrundlagen von Artikel 126 und Artikel 127 in den beiden großen Programmpaketen Sokrates und Leonardo da Vinci zusammengefasst. Beschluss Nr. 819/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.3.1995 über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm Sokrates; Beschluss Nr. 94/819/EG des Rates über ein Aktionsprogramm zur Durchführung einer Berufsbildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft »Leonardo da Vinci«.

⁴⁰ Europäische Kommission, *Grümbuch zur europäischen Dimension im Bildungswesen*, KOM (93) 457 endg., September 1993.

⁴¹ Die Kommission schlug zum Beispiel in ihrem Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« von 1993 spezifische Förderziele europäischer Bildungsprojekte vor. Europäische Kommission, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch*, KOM (93) 7000 endg., 5.12.1993.

⁴² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23./24.3.2000.

³⁷ Kerstin Martens/Klaus Dieter Wolf, »Paradoxien der neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 13 (2006) 2, S. 145–176 (153).

³⁸ Siehe Europäische Kommission, *Bildung in der Europäischen Gemeinschaft – Mittelfristige Perspektiven 1989–1992*, KOM (88) 280 endg.

³⁹ Die bildungspolitischen Programme wurden Anfang der neunziger Jahre erneuert und seit 1994 nicht mehr als Einzelprogramme fortgeschrieben, sondern auf Basis der

und die Nutzung von »Humanressourcen« im Kontext der Globalisierung. Diese Faktoren lieferten die ökonomische Begründung, mit der die Kommission ihre Aktivitäten in diesem Bereich rechtfertigt.⁴³ Außerdem steht sie inzwischen im Zentrum eines engen Netzwerks aus nichtstaatlichen bildungspolitischen Akteuren wie den europäischen Wirtschaftsverbänden, Sozialpartnern und hochschulpolitischen Zusammenschlüssen, die versuchen, Einfluss auf die Kommission auszuüben und die europäischen Maßnahmen im Bereich der Bildungspolitik für eigene Interessen zu nutzen. Wenn die Kommission also ein großes Gesamtpaket aus Vorschlägen, Zielen und Maßnahmen schnürt, verfolgt sie dabei nicht nur ein institutionelles Eigeninteresse. Vielmehr versucht sie auf diese Weise, die einschlägigen Akteure für eine Europäisierung der Bildungspolitik zu gewinnen und auch die Kritik der Mitgliedstaaten zu neutralisieren.⁴⁴

Die ökonomische Ausrichtung der bildungspolitischen Koordinierung eröffnete der EU neue Spielräume, verstärkte eine indirekte Europäisierung und ermöglichte so das Vordringen in ein Politikfeld, das für eine europäische Harmonisierung eigentlich verschlossen war. Die Rechtsprechung des EuGH hat zunächst sicherlich eine große Rolle bei der Vertiefung der Integration im Bildungsbereich gespielt; häufig transformierte der Gerichtshof ursprünglich »weiche« Handlungsempfehlungen und Vereinbarungen der EU in verbindliches Gemeinschaftsrecht. Ein zusätzliches Mittel zur Einflussnahme sind Förderprogramme wie das EU-Programm für lebenslanges Lernen oder Leonardo da Vinci, Sokrates und Erasmus – sie haben Abhängigkeiten geschaffen, die Kompetenzgrenzen verwischt und bei Strafe von Finanzierungsverlust die Berücksichtigung der europäischen Dimension erzwungen. Die große Bedeutung dieser Initiativen wird bestätigt durch eine steigende Beteiligungsquote und das Interesse der Mitgliedstaaten an ihrer Fortführung. Für die jüngsten bildungspolitischen Harmonisierungsinitiativen der EU ist aber in erster Linie der Utilitarismus der Mitgliedstaaten verantwortlich. Sie haben – im Rahmen der Lissabon-Strategie zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit,

Wachstum und Beschäftigung – die Bedeutung der ökonomischen Dimension von Bildung und der Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen im europäischen Binnenmarkt immer stärker in den Vordergrund gerückt.

Fallbeispiel Sport: Von der Förderung der europäischen Identität zur Arbeitnehmerfreizügigkeit im Binnenmarkt

Die Sportpolitik gehört zweifelsohne nicht zu den Kernkompetenzen der Europäischen Union, obwohl der Sport mit seinen internationalen Wettbewerben über eine besondere transnationale Dimension verfügt. Die europäischen Verträge enthielten bislang keine Artikel zu diesem Politikfeld und sahen damit auch keine Zuständigkeitsübertragung auf die EU vor. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1997 lediglich eine unverbindliche Erklärung der Mitgliedstaaten zum Sport angenommen; dies war die erste Erwähnung der Sportpolitik im europäischen Primärrecht. Die Europäische Union wurde aufgefordert, bei wichtigen den Sport betreffenden Fragen die Sportverbände anzuhören und dabei die Besonderheiten des Amateursports zu berücksichtigen.⁴⁵ Zudem betonten die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2000 in der »Erklärung über die im Rahmen gemeinsamer Politiken zu berücksichtigenden besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa« die soziale Bedeutung des Sports. Erst der Vertrag von Lissabon aber enthält einen speziellen Artikel zur Sportpolitik (Art. 165 AEUV). Dieser weist dem Sport eine europäische Dimension zu und erwähnt besonders die Achtung seiner sozialen und pädagogischen Funktion sowie das freiwillige Engagement im Sport.

Die ersten Schritte zu einer wirklichen europäischen Sportpolitik gehen auf den »Adonnino-Bericht« zurück, der dem Europäischen Rat von Juni 1985 in Mailand vorgelegt worden war.⁴⁶ Darin wurde insbesondere die gesellschaftliche Dimension des Sports unterstrichen, der deshalb ein hervorragendes Mittel sei, um das Zugehörigkeitsgefühl der Europäer gegen-

⁴³ Dieter Münk, »Einflüsse der Europäischen Union auf das Berufsbildungssystem in Deutschland«, in: *Berufsbildung: Europäische Zeitschrift*, (2003) 30, S. 46–60 (48).

⁴⁴ Carolin Balzer/Christoph Humrich, »Bildungspolitik«, in: Hubert Heinelt/Michèle Knodt (Hg.), *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*, Baden-Baden 2008, S. 271–292 (290).

⁴⁵ Vertrag von Amsterdam, Erklärung Nr. 29 zum Sport.

⁴⁶ Die Ad-hoc-Kommission »Europa der Bürger« unter dem Vorsitz des italienischen Christdemokraten Pietro Adonnino war 1984 vom Europäischen Rat eingesetzt worden, um Vorschläge auszuarbeiten, wie die Bürgerferne der Europäischen Gemeinschaften überwunden werden könnte. Der Bericht ist abrufbar unter <www.ena.lu>.

über der EU zu festigen. Die Kommission griff diesen Vorschlag auf und initiierte 1991 die Gründung des »Sportforums der EU«, eines Beratungsgremiums der zuständigen Generaldirektion für den Dialog zwischen der Kommission und den europäischen Sportverbänden.⁴⁷ In der Folge spiegelte sich die wachsende Bedeutung des Sports in einer Vielzahl sportpolitischer Initiativen auf EU-Ebene wider. Die Kommission legte zahlreiche Mitteilungen, Diskussions- und Konsultationspapiere vor, die sich ausschließlich mit der europäischen Dimension des Sports befassten.⁴⁸ Auf dieser Grundlage unterbreitete sie dann im Dezember 1999 den Helsinki-Bericht zum Sport, in dem sie einen reformierten Ansatz zur Sportpolitik vorschlug.⁴⁹ Die Kommission suchte mit ihrem neuen Ansatz einen Ausgleich zu finden, der einerseits den Anforderungen des europäischen Binnenmarktes und den Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung, andererseits aber auch der gesellschaftlichen und bildungspolitischen Dimension des Sports gerecht werden sollte.⁵⁰

Die europapolitische Komponente der Sportpolitik wurde auch vom Europäischen Parlament aufgegriffen, das in einigen Initiativberichten die zentralen Linien einer möglichen sportpolitischen Koordination in der EU aus seiner Sicht zusammenstellte.⁵¹ 2004 wurde, wie bereits im Bericht der Europa-

Abgeordneten Doris Pack gefordert, zum »Europäischen Jahr der Erziehung und des Sports«.⁵²

Trotz der fehlenden Rechtsgrundlage erfährt der Sport seit einigen Jahren eine zunehmende europäische Aufmerksamkeit. Er rückte dabei zunächst indirekt durch das europäische Binnenmarktrecht (Art. 39–55 EGV) und das Wettbewerbsrecht (Art. 81–89 EGV)⁵³ und schließlich auch durch die Europäisierung zusätzlicher Politikfelder wie der Bildungs- oder der Gesundheitspolitik (Art. 149–152 EGV) in den Fokus europäischer Politik. Die nationalen Sportpolitiken unterliegen in der europapolitischen Praxis somit einer Vielzahl von Einwirkungen aus zahlreichen angrenzenden Aktionsfeldern der EU. Insbesondere die ökonomischen Aspekte des Sports und die stetig wachsende Europäisierung des Berufs- und Spitzensports waren und sind dabei die entscheidenden Triebkräfte.⁵⁴

Bereits in den siebziger Jahren hatte der EuGH entschieden, dass auch sportliche Betätigungen dem europäischen Gemeinschaftsrecht unterliegen, wenn sie eine wirtschaftliche Komponente im Sinne von Artikel 2 des EWG-Vertrags beinhalten.⁵⁵ Damit unterstellte der Gerichtshof den Sport explizit dem Gemeinschaftsrecht, sofern er binnenmarktrelevante Aspekte berührt.

Die wohl einschneidendste Zäsur in der Entwicklung einer eigenen europäischen Sportpolitik war das berühmte Bosman-Urteil des EuGH vom 15. Dezember 1995.⁵⁶ Zugleich handelte es sich dabei um die sichtbarste Einwirkung europäischer Politik und Rechtsprechung auf den Sport. Der Gerichtshof hatte – in Fortsetzung seiner Rechtsprechung aus den siebziger Jahren – bereits in mehreren Entscheidungen (Donà, Deliège und Lethonen) die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts auf den Berufssport bekräftigt. In der Rechtssache Bosman entschied der EuGH dann zugunsten der Arbeitnehmerfreizügigkeit des Profifußballers Jean-Marc Bosman, der nach Ende seines

47 Die bisher letzte Tagung dieses Gremiums fand unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft am 26. November 2008 in Biarritz im Vorfeld der informellen Sportministerkonferenz statt.

48 Die erste Mitteilung war Europäische Kommission, *Die Europäische Gemeinschaft und der Sport*, SEC (91) 1438 fin., 31.7.1991. Es folgten dann Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Entwicklung und Perspektiven der Gemeinschaftsaktion im Bereich Sport*, Brüssel, 29.9.1998, und Europäische Kommission, *Das Europäische Sportmodell. Diskussionspapier der GD X*, Brüssel, November 1998.

49 Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an den Europäischen Rat im Hinblick auf die Erhaltung der derzeitigen Sportstrukturen und die Wahrung der sozialen Funktion des Sports im Gemeinschaftsrahmen – Helsinki-Bericht zum Sport*, KOM (1999) 644 endg., 10.12.1999.

50 »In essence, the report establishes an embryonic EU sports policy«, zitiert in: Richard Parrish, »The Politics of Sports Regulation in the European Union«, in: *Journal of European Public Policy*, 10 (2003) 2, S. 246–262 (254).

51 Zum Beispiel im Bericht der deutschen Europaparlamentarierin Doris Pack. Europäisches Parlament, *Bericht über die Rolle der Europäischen Union im Bereich des Sports*, A4-0197/97 vom 28.5.1997, Berichterstatterin: Doris Pack. Mit diesem Bericht forderte erstmals ein EU-Organ explizit die Berücksichtigung des Sports im europäischen Vertragswerk.

52 Mit einem Budget von rund 13 Millionen Euro wurden im Rahmen dieses »Europäischen Jahres« europaweit rund 180 sportpolitische Projekte durch die EU kofinanziert.

53 Siehe Jürgen Schwarze/Philipp Hetzel, »Der Sport im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts«, in: *Europarecht*, (2005) 5, S. 581–604.

54 Parrish, »The Politics of Sports Regulation in the European Union« [wie Fn. 50].

55 EuGH, Rechtssache 36/74, B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch gegen Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie und Federación Española Ciclismo, Urteil des Gerichtshofes vom 12.12.1974.

56 EuGH, RS C415/93, URBSFA gegen Bosman.

Vertrags ablösefrei den Verein wechseln wollte. Der Gerichtshof verbot die Zahlung einer Ablösesumme für den Wechsel des Spielers von einem EU-Staat in einen anderen. Er urteilte damit im Einklang mit dem europäischen Binnenmarktrecht und gegen die Transferregeln der Profifußballverbände. Die Transferkosten, die sich direkt auf den Zugang der Spieler zum Arbeitsmarkt in einem anderen EU-Staat auswirken können und damit ein Hindernis für die Freizügigkeit eines Arbeitnehmers darstellen, seien gemäß Artikel 48 EG-Vertrag unrechtmäßig. Zugleich befand der Gerichtshof auch die Ausländerklauseln, welche die Anzahl von Spielern mit der Staatsangehörigkeit anderer Mitgliedstaaten beschränken, als nicht europarechtskonform.

Diese Entscheidung bewirkte eine umfangreiche Neuorganisation des europäischen Profifußballs und anderer Profisportarten. Nach langwierigen Verhandlungen wurde zwischen der EU-Kommission, der FIFA und der UEFA im Jahr 2001 eine veränderte, europarechtskonforme Transferregelung vereinbart. Die Sportverbände – nicht nur die zunächst betroffenen Fußballverbände – forderten in erster Linie einen rechtlich gesicherten Schutz ihrer Regelungsautonomie vor den Wirkungen des europäischen Binnenmarktrechts und der auslegenden Rechtsprechung des EuGH. Der Sinn des eingeforderten Vertragsartikels zur Sportpolitik lag demnach in erster Linie in einer Abwehr- bzw. Schutzfunktion gegenüber den Konsequenzen der europäischen Integration.

Dass die Europäisierung der Sportpolitik aber nicht nur auf die Vereinbarkeit des Berufssports mit dem europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht zurückzuführen ist, belegt das im Juli 2007 vorgelegte Weißbuch Sport der Europäischen Kommission.⁵⁷ Diese »erste umfassende Initiative im Sportbereich« zieht eine Bilanz der sportpolitischen Rechtsprechung des EuGH und der wirtschaftlichen Dimension des Sports in Europa. Im Mittelpunkt aber stehen seine gesellschaftliche Bedeutung und die grenzüberschreitenden Herausforderungen, vor die sich die nationalen Sportpolitiken gestellt sehen (zum Beispiel im Kampf gegen Doping). Das Weißbuch, dem ein fast

⁵⁷ Europäische Kommission, *Weißbuch Sport*, KOM (2007) 391 endg., 11.7.2007. Ergänzt wird das Weißbuch durch ein umfangreiches Arbeitsdokument der Kommission, in dem ergänzende Hintergrundinformationen und Entwicklungen, die im Weißbuch diskutiert werden, zusammengestellt sind. Europäische Kommission, *Arbeitsdokument EU und Sport: Hintergrund und Kontext. Begleitdokument zum Weißbuch Sport*, SEK (2007) 935, 11.7.2007.

zweijähriger umfassender Konsultationsprozess mit den Sportorganisationen und den Mitgliedstaaten vorausging, zielt darauf ab, die Sichtbarkeit des Sports in der EU-Politik zu erhöhen, die positiven Aspekte des Sports für die Integrations- und Antidiskriminierungspolitik sowie für die Gesundheit besser zu nutzen, schärfer gegen Doping vorzugehen und die Rolle des Sports in der Bildungspolitik zu verstärken. Dafür wurde das sportbezogene Handeln der Europäischen Union im Aktionsplan »Pierre de Coubertin« zu insgesamt 53 Maßnahmen gebündelt.⁵⁸ Sie betreffen die Gebiete öffentliche Gesundheit, Bildung, soziale Eingliederung, ehrenamtliche Tätigkeit, Außenbeziehungen sowie Sportfinanzierung und konkretisieren so die sozialen und ökonomischen Aspekte des Sports.⁵⁹ Für den Zeitraum 2008 bis 2012 werden insgesamt 2,85 Millionen Euro aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Verfügung gestellt.⁶⁰

Mit dem Weißbuch hat die Kommission, sozusagen im Vorgriff zur Verankerung des Sportartikels im Vertrag von Lissabon, die Diskussion über die europäische Dimension des Sports und die Dringlichkeit einer europäischen Sportpolitik wieder belebt. Sie kam dabei den Forderungen der Sportpolitiker in den Mitgliedstaaten⁶¹ und der Sportverbände entgegen. Allerdings haben sowohl die nationalen Sportpolitiker als

⁵⁸ Europäische Kommission, *Arbeitsdokument Aktionsplan »Pierre de Coubertin«. Begleitpapier zum Weißbuch Sport*, SEK (2007) 934, 11.7.2007. Bis Ende 2008 wurden bereits 38 der 53 Aktionen des Planes in Angriff genommen.

⁵⁹ Die vorgeschlagenen Maßnahmen dienen der Unterstützung eines EU-Netzwerks für körperliche Aktivität und reichen von der Erstellung einer Studie zur Bewertung des Sports über die Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung bis hin zu weiteren Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung, einer Folgenabschätzung der Aktivitäten von Spieleragenten und einer Konferenz über Lizenzvergabesysteme im Fußball.

⁶⁰ Allerdings stand zunächst wegen der noch fehlenden vertraglichen Verankerung des Sports im europäischen Primärrecht noch keine eigene Haushaltslinie im EU-Budget zur Verfügung. Das Europäische Parlament hatte in seiner Stellungnahme zum Weißbuch eine solche Haushaltslinie für den Etat 2009 gefordert. Europäisches Parlament, *Bericht über das Weißbuch Sport*, Berichterstatter: Manolis Mavrommatis, A6-0149/2008, 14.4.2008.

⁶¹ In Deutschland hatte die Sportministerkonferenz von Bund und Ländern bereits 1995 eine Erweiterung und Intensivierung der sportpolitischen Zusammenarbeit in Europa sowie die Aufnahme eines Sportartikels in das europäische Primärrecht gefordert. Lediglich Bayern widersetzte sich damals dieser Forderung. Vgl. Walfried König, »Sportpolitik in Europa – eine Einführung«, in: *dvs-Informationen*, (1997) 3, S. 25–34.

auch die europäischen Sportverbände wiederholt die Eigenständigkeit des Sports und der Verbände betont. Die einflussreichen Fußballverbände FIFA und UEFA sowie das Internationale Olympische Komitee übten heftige Kritik am Weißbuch der Kommission. Sie sprachen von einer »vergebenen Chance«, weil die Autonomie der Verbände und deren selbstregulierende Kompetenzen ignoriert würden, keine Rechtssicherheit gegenüber der Jurisdiktion des EuGH in Aussicht gestellt werde und klare Aussagen etwa zu den wirtschaftlich zentralen Fragen der Vermarktung von Fernsehübertragungsrechten fehlten. Die Sportverbände kritisierten auch die vorsichtige Positionierung der Kommission mit Blick auf die Bedürfnisse des Breiten- und Amateursports.⁶²

Trotz dieser Vorwürfe hat die Kommission mit ihrem Weißbuch, dem Aktionsplan und insbesondere auch der Konsultationsphase vor und der kontroversen Diskussion nach der Vorstellung des Weißbuchs die europäische Dimension der Sportpolitik deutlich verstärkt. Durch die Betonung des Sports als Querschnittsaufgabe, die über binnenmarktrelevante Aspekte des Profisports weit hinausreicht, schuf die Kommission eine Verbindung zwischen Sportpolitik und anderen Politikbereichen, die teilweise bereits auf die europäische Ebene übertragen wurden. Sie konnte damit ihre Bestrebungen für eine intensiviertere europäische Sportpolitik materiell begründen und die Grundlage für eine weitere Kompetenzübertragung legen.

Die Triebkräfte zur Übertragung von Kompetenzen

Zwischen den vorgestellten Beispielen bestehen sicherlich Unterschiede. Dennoch zeichnen sich beide Fälle durch einige wiederkehrende Elemente aus, die zu einer Ausweitung der europäischen Kompetenzordnung führen:

⁶² Siehe Christian Eichler, »Dem Sport passt das ›Weißbuch‹ nicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.7.2007. Der DOSB kritisierte in seiner Stellungnahme zu dem Weißbuch, dass darin »ein klares Bekenntnis zur Autonomie der Sportorganisationen und zur Verbandsautonomie« fehle. Die Kommission nutze »den durchaus vorhandenen politischen Gestaltungsspielraum zu wenig« und überlasse es dem EuGH, den Rechtsrahmen für den Sport zu definieren. *Stellungnahme des Präsidiums des DOSB zum ›Weißbuch Sport‹*, 29.5.2008, <www.dosb.de/fileadmin/fm-dosb/downloads/DOSB-Textsammlung/Stellungnahme!Praesidium!Weissbuch!Sport.pdf>.

- ▶ Die Triebkräfte des Binnenmarktes zur Öffnung und Harmonisierung von neuen Marktsegmenten greifen auf angrenzende Politikfelder über und öffnen diese für europäische Rechtsetzung. Der Mechanismus der auf das Binnenmarktziel orientierten Zuständigkeitsverteilung orientiert sich nicht an den vertraglich fixierten Grenzen der europäischen Kompetenzordnung, sondern wirkt auch auf Bereiche, in denen die EU-Ebene nach der Kategorisierung des Lissabonner Vertrags lediglich ergänzende oder koordinierende Zuständigkeiten besitzen soll. Die Ziele des EG-Vertrags zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes, also der Marktöffnung und des unverfälschten Wettbewerbs, lösen die von der neo-funktionalistischen Integrations- theorie als *spillover* bezeichneten Prozesse aus, bei denen die Vergemeinschaftung eines Politikbereichs zur Vergemeinschaftung auch anderer Bereiche führt.⁶³

Gerade die zunehmende europäische Dimension in der Bildungs- und Sportpolitik zeigt, wie ökonomische Motive und Interessen eine europaweite Regulierung erforderlich machen. Wenn mit Fernsehübertragungsrechten Millionen zu verdienen sind und bei Spielertransfers Hunderte Millionen umgesetzt werden, kann der europäische Sportmarkt nicht unreguliert bleiben. Auch Bildung wird immer mehr zu einem handelbaren Produkt, das europaweit angeboten wird.

Diese neu entstehenden Märkte verstärken die utilitaristische und ökonomische Betrachtung von Politikbereichen, deren Schwerpunkte bislang anderer – etwa kultureller, sozialer oder karitativer – Natur waren. Die Ökonomisierung und die starke Rolle von Interessengruppen in diesen Bereichen können von der Politik nicht ignoriert werden. Als Ergänzung zum EU-Binnenmarkt bedarf es dann jeweils einer flankierenden europäischen Regulierung.

⁶³ Philippe C. Schmitter definierte dieses zentrale analytische Konstrukt des neo-funktionalistischen Theorieansatzes so: »Spillover refers, then, to the process whereby members of an integration scheme – agreed on some collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals – attempt to resolve their dissatisfaction either by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the *scope* of mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the *level* of mutual commitment) or both.« Philippe C. Schmitter, »Three Neo-functional Hypotheses about International Integration«, in: *International Organization*, (1969) 23, S. 161–166 (162).

- ▶ In jüngster Zeit orientieren sich bildungspolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene an den Zielen der Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung. Dies unterstreicht exemplarisch, dass auch der Prozess der Globalisierung wichtige Anstöße für eine expansive Nutzung übertragener Zuständigkeiten durch die EU auslösen kann. Zur Erreichung des Lissabon-Ziels, die EU zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, ist eine intensive bildungspolitische Koordinierung unabdingbar. Diese Notwendigkeit entfaltet einen zunehmenden politischen Harmonisierungsdruck, da die Koordinierung bislang noch ohne europäische Rechtsetzung zwischen den Regierungen verläuft.
- ▶ Insbesondere der Europäische Gerichtshof sieht sich verpflichtet, das europäische Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts auch auf benachbarte Politikbereiche anzuwenden. Die den politischen Handlungs- und den rechtlichen Regulierungsspielraum erweiternde Rechtsprechung des EuGH zugunsten einer europäischen Bildungspolitik zeigt, wie die finale, das heißt zielorientierte Kompetenzordnung der EU zur Erschließung neuer Politikfelder für die Union führt. Im Bereich des europäischen Sports, insbesondere des Berufssports, führte das binnenmarktgestützte Bosman-Urteil des Gerichtshofs zu den größten Verwerfungen und Umgestaltungen. Dabei liefern unklare Grenzen der übertragenen Kompetenzen im jeweiligen Politikfeld dem Europäischen Gerichtshof häufig die Möglichkeit, bestehende Kompetenzzuweisungen weiter zu interpretieren, als die Mitgliedstaaten dies mit ihrer Einzelermächtigung intendiert hatten.
- ▶ Dieser Mechanismus öffnet dann die jeweiligen Politikfelder als Gestaltungsbereiche für die Organe der EU. Insbesondere die Europäische Kommission hat es verstanden, mit Hilfe ihres Initiativmonopols die Grauzone zwischen Regulierungserfordernis und Kompetenzübertragung zu nutzen. Dabei konnte sie sich stets auf das Ziel einer immer enger werdenden Union und häufig auch auf die Rechtsprechung des EuGH berufen. Zugleich stützt sich die Kommission häufig, wie im Bereich der Bildungspolitik, auf die sektoralen Interessen von Fachverbänden, um europäische Lösungen voranzubringen. Diese müssen sich nicht immer in sekundärrechtlicher Rechtsetzung oder rechtlicher Harmonisierung niederschlagen, sondern können wie im Bereich des Berufssports oder bei der bil-

dungspolitischen Koordinierung zu Anpassungen nationaler Regelungen unterhalb legislativer Vorgaben führen.

- ▶ Zudem kann die Kommission auf die Möglichkeit zurückgreifen, mit Hilfe europäischer Förderprogramme, also dem Instrument des »goldenen Löffels«, bei Mitgliedstaaten, Regionen und Interessengruppen die Zustimmung zur Europäisierung von Politiken zu erleichtern. Gerade die europäischen Programme in der Bildungspolitik und ihre sukzessiv wachsende finanzielle Ausstattung belegen die Bereitschaft der Empfänger, im Tausch für materielle Entlastung auf politische und rechtliche Zuständigkeiten zu verzichten.
- ▶ Daneben versucht auch das Europäische Parlament, seinen politischen Handlungsspielraum auszuweiten. Die grenzüberschreitende Qualität des Sports öffnete das Feld für die ersten parlamentarischen Initiativen, die sich dafür aussprachen, die europäische Dimension des Sports zu stärken und einen gesonderten Sportartikel in das europäische Vertragsrecht aufzunehmen. Diese Forderung unterstreicht allerdings auch, dass die Verankerung im europäischen Primärrecht nicht am Beginn des Prozesses steht.

Ein Blick auf die Triebkräfte der Kompetenzübertragung zeigt, dass weniger die Zuweisung als solche – im Rahmen von Änderungen des europäischen Vertragsrechts – zu Streitigkeiten führt, sondern vielmehr die praktische Ausübung der Zuständigkeit im jeweiligen Politikbereich. Gleichzeitig wird deutlich, dass es neben den Organen der EU, also der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem EuGH, auch die Eigengesetzlichkeiten des einmal angestoßenen ökonomischen und politischen Integrationsprozesses sind, die zu Kompetenzkonflikten führen.

Fazit: Eine dynamische europäische Kompetenzordnung

Kompetenzfragen sind stets Machtfragen, bei denen es um politischen Einfluss und Gestaltungsspielräume geht. Die Kompetenzbestimmungen des europäischen Primärrechts sind das Ergebnis eines langen Integrationsprozesses, der verbunden ist mit schwierigen politischen Kompromisslösungen. Die so gewachsene europäische Kompetenzordnung ist naturgemäß keine Ideallösung, sondern eine Ordnung, in der sich die jeweiligen politischen Realitäten widerspiegeln.

Auch die reformierte Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon entspricht diesen politischen Realitäten. Die Zuständigkeiten der Europäischen Union werden kategorisiert, ihre Verteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten wird transparent. Dennoch argumentierten die Kläger⁶⁴ vor dem Bundesverfassungsgericht, dass durch den Lissabonner Vertrag eine schleichende Kompetenzverlagerung auf die EU drohe, die es zu verhindern gelte.⁶⁵ Der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog meinte, dass ein »abschließender Kompetenzkatalog, der Umfang und Grenzen der EU-Zuständigkeiten festlegt«, unerlässlich sei.⁶⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil die Grenze künftiger Kompetenzübertragungen für die deutsche Europapolitik enger gezogen. Den Mitgliedstaaten in der EU müsse auch weiterhin ein »ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse« verbleiben. Dies gelte »insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politischen Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und

sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten«. Die Karlsruher Richter listen dabei die Gestaltung der Staatsbürgerschaft auf, das zivile und militärische Gewaltmonopol, die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte (einschließlich der Kreditaufnahme), staatliche Grundrechtseingriffe durch das Strafrecht und kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit sowie den Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.⁶⁷

Die Grenze der Übertragung von bundesdeutschen Hoheitsrechten auf die EU, also der Umfang des zu schützenden Kerns von Entscheidungen, die grundlegend sind für die »demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates«, ⁶⁸ orientiert sich aus Sicht des Verfassungsgerichts im Einzelfall am Subsidiaritätsprinzip.⁶⁹ Daraus leitet das Gericht – ohne die Auswahl der Politik- und Rechtsfelder wirklich zu begründen – Bereiche ab, in denen weitergehende Integrationsentscheidungen besonders sensibel seien: »das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und – gerade auch sozialpolitisch motivierte – Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5)«. ⁷⁰

Dieser so entwickelte integrationsfeste Kerngehalt bleibt allerdings auch nach dem Urteil relativ unbestimmt, denn das Verfassungsgericht erlaubt in den aufgeführten Politikbereichen durchaus weitere

⁶⁴ Klageschriften von Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider vom 23.5.2008 sowie das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dietrich Murswiek vom Mai 2008 im Auftrag von Dr. Peter Gauweiler, MdB.

⁶⁵ Werner Mussler, »Schleichende Kompetenzverlagerung durch den Vertrag von Lissabon«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.2.2009, S. 15.

⁶⁶ Roman Herzog/Lüder Gerken, »Die Europäische Union gefährdet die parlamentarische Demokratie«, in: *Welt am Sonntag*, 14.1.2007.

⁶⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 249.

⁶⁸ Ebd., Rdnr. 252.

⁶⁹ Die Richter formulieren, dass »die Grenzlinie dort zu ziehen [ist], wo die Koordinierung grenzüberschreitender Sachverhalte sachlich notwendig ist«. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 251.

⁷⁰ Ebd., Rdnr. 252.

Integrations Schritte. So sei eine Übertragung weiterer Zuständigkeiten im Budgetrecht nur dann unmöglich, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben »in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde«. ⁷¹ Im Bereich der Bildungspolitik als Teil des besonders sensiblen nationalstaatlichen Kulturraums bleiben lediglich »die Gestaltung von Lehrplänen und Bildungsinhalten sowie etwa die Struktur eines gegliederten Schulsystems« der europäischen Zuständigkeit entzogen. ⁷² Auch aus dem Blickwinkel des Karlsruher Gerichts ist also nicht der gesamte Politikbereich vor europäischer Rechtsetzung geschützt. Die Sportpolitik und europäische Eingriffe im Bereich des Sports werden in dem Urteil nicht genannt; dennoch dürfte auch dieses Feld im Sinne des Richterspruchs zum sensiblen und zu schützenden eigenen Kulturraum gehören.

In seinem Urteil erkennt das Gericht zwar die Mechanismen und Triebkräfte des europäischen Integrationsprozesses prinzipiell an; gerade der »Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit« des Grundgesetzes ermächtige und dränge zu einer »weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union«. ⁷³ Dies könne auch bis zur Bildung einer politischen Union gehen. ⁷⁴ Die Übertragung weiterer Kompetenzen auf die EU und der Ausbau und die Konkretisierung der europäischen Zuständigkeiten durch die Sekundärrechtsetzung der Union werden jedoch vom weiteren Ausbau der demokratischen Organisationsstruktur und der Entscheidungsverfahren der EU abhängig gemacht. Je ähnlicher die Europäische Union einem demokratischen Nationalstaat wird, desto mehr Zuständigkeiten können ihr also übertragen werden. ⁷⁵

71 Ebd., Rdnr. 256.

72 Ebd., Rdnr. 260.

73 Ebd., Rdnr. 225, 226.

74 Das Bundesverfassungsgericht legt in diesem Zusammenhang eine eigene Definition einer europäischen politischen Union vor: »Politische Union meint die gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums. Dies ist in der europäischen Friedens- und Einigungsidee insbesondere dort angelegt, wo es um die Koordinierung grenzüberschreitender Lebenssachverhalte geht und um die Gewährleistung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraumes, in dem sich Unionsbürger frei entfalten können (Art. 3 Abs. 2 EUV-Lissabon).« BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 248.

75 Der Schritt vom Staatenverbund zum europäischen Bundesstaat wäre allerdings mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Die Richter lassen die Frage explizit unbeantwortet, ob die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes auch dann gilt, wenn die EU das gleiche Demokratieniveau wie die

Das Gericht kündigt auch an, künftig stets prüfen zu wollen, ob bei neuen Kompetenzübertragungen die Grenze zur Aushöhlung der nationalstaatlichen Souveränität bzw. die Schwelle zur Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union überschritten werde. Die Karlsruher Richter verstehen unter der Übertragung von Hoheitsrechten »jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts«. ⁷⁶ Es müsse möglich bleiben, die Übertragung von neuen Zuständigkeiten auf die EU im Rahmen einer Identitätskontrolle zu überprüfen, um den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes wahren zu können. ⁷⁷ Dabei entspricht es der Logik des Urteils, dass zum Schutz des integrationsresistenten Identitäts- und Souveränitätskerns »dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter« unmöglich bleiben und die europäische Integration sich nur nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung weiterentwickeln kann. Damit schließen die Karlsruher Richter weitere Kompetenzübertragungen keineswegs aus. Allerdings unterliegen alle europäischen Rechtsakte in den vom Urteil aufgeführten Bereichen künftig dem Prüfvorbehalt des Bundesverfassungsgerichts – und sind insofern stets dem Risiko ausgesetzt, in Karlsruhe zu scheitern.

In der politischen Konsequenz bedeutet das Prinzip des integrationsfesten Souveränitätskerns – zusammen mit der vom Gericht angekündigten Einzelfallprüfung von Kompetenzübertragungen –, dass sich der europäische Integrationsprozess und die deutsche Europapolitik an diesen Kernbereich nationaler Politik und nationalstaatlicher Identität vorsichtig herantasten müssen. Die letztlich verbindliche Feststellung, an welchem Punkt die Schwelle zum europäischen Bundesstaat erreicht oder gar überschritten wird, behält sich das Karlsruher Gericht selbst vor.

Das Bundesverfassungsgericht scheint damit eine dynamische und anpassungsfähige Kompetenzordnung zu präferieren, die keinen zu hohen Detailliertheitsgrad der primärrechtlichen Zuständigkeitsverteilung aufweist. Im europäischen Vertragswerk muss und sollte also nicht konkret und ausführlich innerhalb einzelner Politikfelder mit geteilten Zuständigkeiten zwischen europäischen und mitgliedstaat-

Bundesrepublik erreichen sollte und die Deutschen in einer Volksabstimmung dem Schritt zum europäischen Bundesstaat zustimmen würden. Siehe BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rdnr. 217.

76 Ebd., Rdnr. 243.

77 Siehe auch Christian Callies, »Unter Karlsruher Totalaufsicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.8.2009.

lichen Bereichen unterschieden werden.⁷⁸ Je allgemeiner die Kompetenzübertragungen im europäischen Vertragswerk ausfallen und je größer die Spielräume für sekundärrechtliche Politikgestaltung sind, desto wichtiger werden die Schutz-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Mitgliedstaaten und insbesondere auch der nationalen Parlamente bei der Kompetenzausübung. Es entspricht dem Verständnis des Karlsruher Gerichts und der Logik seines Urteils, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu stärken, damit eine europäische Kompetenz-Kompetenz auszuschließen und die im Lissabonner Vertrag verankerte Ausübungskontrolle zu forcieren. Im Ministerrat können die Mitgliedstaaten während des konkreten Gesetzgebungsverfahrens über die Reichweite der Kompetenzübertragung entscheiden. Zugleich ist mit der Verpflichtung auf das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine inhärente Grenze im Vertragsrecht gezogen.

Die Kompetenzordnung behält so ihre Anpassungsfähigkeit und sichert damit implizit die Zukunftsfähigkeit der EU. Sie bleibt ausreichend flexibel, damit die EU auf neue Herausforderungen und steigende Erwartungen reagieren kann, denn eine zu strikte oder gar unabänderliche Zuordnung von Zuständigkeiten führt zu Inflexibilität und Erstarrung und birgt die Gefahr der Reformunfähigkeit des politischen Systems. Vorrangige Aufgabe der europäischen Kompetenzverteilung ist es, die Handlungsfähigkeit der Union durch deren Konzentration auf Aufgaben mit europaweiter Dimension zu sichern und zu stärken. Zugleich dient die transparente Verteilung der Zuständigkeiten einer größeren Bürgernähe – es fällt dadurch leichter, die rechtliche Verantwortlichkeit für eine politische Entscheidung einer bestimmten Ebene zuzuordnen. So ist eine angemessene demokratische Kontrolle der politischen Akteure, insbesondere eine parlamentarische Kontrolle, besser zu gewährleisten; so können die handelnden Akteure für ihre Entscheidungen auch verantwortlich gemacht wer-

den. Diese Stärkung der demokratischen Legitimation entspricht ebenfalls der Logik des Karlsruher Urteils.

Die Beteiligungs- und Kontrollrechte auf nationaler Ebene werden mit dem Spruch des Verfassungsgerichts weiter verstärkt – über das Niveau des Lissabonner Vertrags hinaus wird das Mitwirkungsrecht für Bundestag und Bundesrat zur Mitwirkungs- und Kontrollpflicht. Beide Kammern *müssen* sich nun zu einem europäischen Gesetzgebungsverfahren äußern – eine Billigung durch Nichtbefassung ist ausgeschlossen. Damit unterliegt künftig jede noch so kleine Anpassung des europäischen Vertragswerks einem Vorbehalt der deutschen Gesetzgebungsorgane, also der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. In der Logik des Herantastens an den integrationsresistenten nationalstaatlichen Souveränitäts- und Identitätskern unterliegt auch die sekundärrechtliche Rechtsetzung der EU der erhöhten Aufmerksamkeit und der Integrationsverantwortung des nationalen Gesetzgebers. Intensität und Eingriffstiefe der Kompetenzausübung im europäischen Sekundärrecht sind künftig also verstärkt der nationalen Kontrolle ausgesetzt. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts antwortet auf die politische Debatte über die europäische Kompetenzordnung nicht mit der Forderung nach einer festgezurrten, starren Abgrenzung der Zuständigkeiten. Vielmehr appelliert das Gericht an die deutschen Verfassungsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, die dynamische europäische Kompetenzverteilung und ihre Anwendung durch die europäische Rechtsetzung jeweils im Einzelfall zu bewerten.

⁷⁸ Diesen verfassungsrechtlichen Weg der Kompetenzabgrenzung durch Differenzierung innerhalb eines Politikbereichs und zwischen den Entscheidungsebenen schlägt etwa die schweizerische Bundesverfassung ein. Im Beispielfall Bildungspolitik wird dort unterschieden zwischen Schulwesen (Art. 62, Zuständigkeit der Kantone, jedoch Datierung des Schuljahres durch den Bund), Berufsbildung (Art. 63, Zuständigkeit des Bundes), Hochschulen (Art. 63a, Zuständigkeit geteilt zwischen Bund und Kantonen), Forschung (Art. 64, Zuständigkeit des Bundes) und Weiterbildung (Art. 64a, Zuständigkeit des Bundes).

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Rdnr.	Randnummer
UEFA	Union of European Football Associations