



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

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

herausgegeben vom  
edited by

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

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

Nr. 63

05.04.2011

Clemens Ladenburger:

**Kompetenzverteilung, Kompetenzausübung und Rechtseinheit nach dem Vertrag von Lissabon**

Zitiervorschlag:

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



*Dr. Clemens Ladenburger LL. M. , Brüssel\**

Dieser Beitrag ist die Schriftfassung eines Vortrages, den der Verfasser am 19. Februar 2011 auf dem Rechtspolitischen Kongress des BACDJ in Karlsruhe gehalten hat.

## **Kompetenzverteilung, Kompetenzausübung und Rechtseinheit nach dem Vertrag von Lissabon**

**- aus der Sicht der Kommission -**

Gegenstand dieses Vortrages sind einige Bemerkungen zu den Themen Kompetenzverteilung, Kompetenzausübung und Rechtseinheit nach dem Vertrag von Lissabon. Sie spiegeln die rein persönliche Sicht eines EU-Beamten wieder, der zum einen in die Entstehung des Vertrages von Lissabon und zuvor des EU-Verfassungsvertrages einbezogen war und zum anderen jetzt die legislative Praxis der Kommission begleitet.

### **I. Zur Kompetenzverteilung und -ausübung im Vertrag von Lissabon selbst**

Nach einer verbreiteten Vorstellung soll der VvL zu einer weiteren enormen Expansion der Kompetenzen der EU geführt haben.

Bei näherem Besehen trifft diese Vorstellung aber gerade nicht zu. Nur in einem Politikbereich hat der VvL die Kompetenzen der EU signifikant erweitert, nämlich in der gemeinsamen Handelspolitik. Diesen Bereich soll aber hier nicht behandelt werden, da er im wesentlichen den Abschluss völkerrechtlicher Verträge betrifft, während es uns um interne EU-Gesetzgebung gehen soll.

Nun hat der VvL allerdings die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit in der EU, also die ehemalige „3. Säule“ „vergemeinschaftet“ – das ist sicherlich ein wichtiger Integrationsprung, aber keine Kompetenzausweitung. Das Anliegen des Vertrages war es, in diesem prioritären Politikbereich die effizienteren Instrumente der Gemeinschaftsmethode

---

\* Der Verfasser ist Assistent des Generaldirektors des Juristischen Dienstes der Kommission; stellv. Vorsitzender des ACDJ Brüssel. Dieses Referat gibt rein persönliche Auffassungen wieder. Der Vortragsstil wurde beibehalten und auf Nachweise wurde in diesem Manuskript verzichtet.

einzuführen, die demokratische Legitimation zu stärken und eklatante Rechtsschutzlücken zu schließen – nicht aber, die Gegenstände europäischer Gesetzgebung auszuweiten.

Im Gegenteil: Diese Vergemeinschaftung war nur möglich im Gegenzug zu einer präziseren und auch engeren Fassung der EU-Kompetenzen. Deutlich sieht man das bei der Strafrechtsharmonisierung, die nach Art. 83 AEUV nur zulässig ist entweder in 10 abschließend aufgeführten Bereichen schwerwiegender grenzüberschreitender Kriminalität oder sofern unerlässlich für die Wirksamkeit einer bereits harmonisierten EU-Politik. Hierin liegt eine bewußte Kompetenzreduktion gegenüber dem vorherigen Vertragszustand, der von einer eigentlich uferlos formulierten Kompetenz in der 3. Säule gekennzeichnet war, zu der sich dann noch die zwei vieldiskutierten EuGH-Urteile zur strafrechtlichen Annexkompetenz der Gemeinschaft gesellten. Die Logik des Konvents war klar: Die Bürger erwarten eine wirksamere, hinreichend legitimierte EU-Politik zur Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung; das geht nur mit der Gemeinschaftsmethode, setzt aber voraus, dass wir uns im Vertrag vorab präziser darauf verständigen, in welchen Bereichen wir dieses gemeinsame Handeln auf EU-Ebene überhaupt wollen.

Diese Kompetenzreduktion ist in der Praxis schon mehrfach spürbar geworden. So hat neulich die Kommission zur Sportpolitik veröffentlicht. Dabei haben die Juristen der Kommission darauf hingewiesen, dass die EU gegenwärtig im Bereich des Dopingstrafrechts wohl keine Harmonisierungskompetenz hat. Ebenso verhält es sich mit dem Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einschließlich der Leugnung des Holocaust. Hier ist es sogar so, dass ein unter dem alten Vertrag angenommener Rahmenbeschluss nun nicht in eine Richtlinie überführt werden kann, weil die Kompetenzgrundlage weggefallen ist. Und zu dem wichtigen Problem der Straftaten gegen das geistige Eigentum, zu dem die Kommission noch unter dem alten Vertrag einen weit ausgreifenden Richtlinienvorschlag gemacht hatte, wird man bei künftigen Initiativen genau prüfen müssen, in welchen Teilbereichen des Rechts des geistigen Eigentums eine EU-Harmonisierung vorliegt.

Auch zur Kompetenzausübung setzt der VvL einige Signale, die so gar nicht zum Leitbild fortschreitender Zentralisierung passen wollen. Hier sei nur ein Punkt angesprochen: Der Vertrag von Lissabon hat die sogenannte „acquis communautaire“ Klausel des alten Vertrages gestrichen. Diese Klausel hatte die EU auf das Ziel „der vollen Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seiner Weiterentwicklung“ verpflichtet. Das war die

alte Vorstellung von der Europäischen Integration als einer regulatorischen Einbahnstraße, in der die einmal erreichte Harmonisierung unantastbar war und man nur immer nur weitere Rechtsakte auf die alten aufbauen dürfe. Diesem Modell erteilt der VvL also eine klare Absage. Stattdessen sagt nun Art. 2 Abs 2 AEUV nun explizit, dass im Bereich geteilter Zuständigkeiten die EU entscheiden kann, ihre Kompetenz nicht mehr auszuüben und dass dann die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten erneut wahrnehmen – das mag uns deutschen Juristen eine Selbstverständlichkeit erscheinen, aber über dieses Konzept wurde im Konvent durchaus gerungen. Ein wichtiges praktisches Beispiel für eine solche Rücknahme ausgeübter EU-Kompetenz findet sich im aktuellen Vorschlag der Kommission zur Änderung der Gentechnikrichtlinie 2001/18, mit dem sie den Mitgliedstaaten die Freiheit zurückgeben will, über den Anbau von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet selbst zu entscheiden.

## **II. Zur Kompetenzausübung in der Praxis der Kommission**

Wie läuft nun in der Kommissionspraxis die Kontrolle von Kompetenzgrenzen, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ab? Welche Entwicklungen lassen sich aufzeigen?

Zunächst nur kurz zur internen Kompetenzkontrolle: Sie ist eine reine Rechtsprüfung, die in der Hand des Juristischen Dienstes liegt. Diese Rechtsprüfung ist nun zwar keine exakte Wissenschaft und daher gelegentlich schwierig. Sie spielt sich natürlich auch nicht im politisch luftleeren Raum ab. Also kommt es vor, dass der Juristische Dienst zunächst auf Kompetenzbedenken hinweist und dann mit der federführenden Generaldirektion und ihrem Kommissar überlegt, wie ein Gesetzgebungsvorschlag konzipiert werden kann, der die Kompetenzgrenze beachtet oder wie eine weite Vertragsauslegung juristisch noch solide vertreten werden kann. Letztlich wird aber das Votum des Juristischen Dienstes, obwohl er kein förmliches Vetorecht hat, in der Praxis beachtet; ich kann mich an keinen Fall erinnern, in dem sich das Kollegium der Kommissare in Kompetenzfragen bewusst über ein solches Votum hinweggesetzt hätte.

Anders gelagert ist die Prüfung der Grundsätze der Subsidiarität und auch des hier interessierenden Teilaspekts der Verhältnismäßigkeit, d.h. des Gebots, dass ein EU-Rechtsakt nicht intensiver als nötig in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten hineinwirken soll. Denn beide Grundsätze haben neben ihrem rechtlichen Gehalt bekanntlich eine starke Komponente politischer Einschätzung.

Herr Prof. Calliess hat ja soeben schon sehr klar den materiellen und den prozeduralen Gehalt des Subsidiaritätsprinzips herausgearbeitet.

Zur materiellen Seite hat die Kommission gleich nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon deutlich gemacht, dass sie die Prüfungsleitlinien des alten Subsidiaritätsprotokolls von Amsterdam in der Praxis weiter anwenden wird, obwohl sie nun nicht mehr explizit Teil des Primärrechts sind. Gemeint sind damit Leitlinien wie etwa das Vorliegen transnationaler Aspekte, die Frage, ob nationale Alleingänge Anforderungen des Vertrages wie den Wettbewerb verletzen oder die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten, ob eine Gemeinschaftsregelung deutliche Vorteile bringen würde, etc.

*Eine* Leitlinie des ehemaligen Protokolls allerdings wird von der jüngeren Praxis mit gelinde gesagt, einem immer dickeren Fragezeichen versehen – ja man könnte sogar sagen, sie hat sich überholt. Das ist die Maxime vom Vorrang der Richtlinie vor der Verordnung. Der klare Trend geht seit einigen Jahren in die entgegengesetzte Richtung. Sicherlich, die Richtlinie dient einer möglichst schonenden Einpassung europäischer Vorgaben ins nationale Recht. Sie hat aber auch gewichtige Nachteile: Umsetzungsdefizite führen zu jahrelangem Streit in aufwendigen Vertragsverletzungsverfahren und zu Rechtsunsicherheit; die zeitliche Verzögerung zwischen dem Handeln des EU-Gesetzgebers und dem effektiven Wirksamwerden vor Ort hat sich nach dem Ausbruch der Finanzkrise, auf die man rasch reagieren musste, als Problem erwiesen; und schließlich beklagen die Wirtschaftsverbände immer heftiger das sogenannte „Gold Plating“, d.h. die Tendenz des nationalen Draufsattels in der Umsetzungsgesetzgebung, die zu mehr Bürokratie führt und einheitlichen Wettbewerbsbedingungen zuwiderläuft. Daher hat etwa der Baron de Larosière in seinem Bericht zur Finanzkrise Anfang 2009 gefordert: Rechtsakte sollten künftig so oft wie möglich in Form von Verordnungen erlassen werden. Mario Monti stößt in seinem Binnenmarktbericht in dasselbe Horn, in dem er die Vorzüge der Verordnung preist: Rechtsklarheit, Voraussehbarkeit, Effizienz, level playing field für Bürger und Wirtschaft in ganz Europa.

Ich will hier nicht schwarz-weiß malen: Die Wahl zwischen Verordnung und Richtlinie, über die das Kollegium der Kommissare schon mehrmals in jüngster Zeit diskutiert hat, muss von Fall zu Fall mit Sorgfalt getroffen werden. Die Richtlinie bleibt in Materien vorzugswürdig,

die im nationalen Recht von etablierten Kodifikationen geprägt sind, wie etwa im klassischen Bürgerlichen Recht – deshalb hat die Kommission z.B. 2008 keine Verbraucherschutzverordnung, sondern eine Richtlinie vorgeschlagen. Bestimmte Rechtsgrundlagen des Vertrages erlauben auch nur Richtlinien und setzen damit Kompetenzgrenzen, so z.B. im Bereich im Strafrechts, des Steuerrechts oder der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Deshalb wird etwa das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe auch künftig Richtlinienrecht bleiben und auch der geplante Rechtsakt zur Konzessionsvergabe – leider, wie manche finden – nur in dieser Rechtsform möglich sein. Politisch am unwillkommensten ist diese Kompetenzgrenze aktuell im Finanzmarktsektor aus den soeben genannten Gründen. Und so hat der EU-Gesetzgeber gerade erstmals eine Verordnung erlassen, nämlich die zu den Ratingagenturen; das war nur möglich, nachdem die Kommissionsdienststellen den Regelungsansatz dieser Verordnung komplett umgestellt hatten, um von der Rechtsgrundlage der Niederlassungsfreiheit wegzukommen. In nächster Zeit könnte eine Prüfung der Frage anstehen, ob ein solcher Schwenk hin zur Verordnung auch bei der anstehenden Revision der existierenden Finanzmarktrichtlinien rechtlich möglich ist.

Nun aber zu den prozeduralen Sicherungen des Subsidiaritätsprinzips, die ich für entscheidend halte. Denn: Gerade weil es zu der Frage, ob eine EU-Regelung erforderlich ist, in den einzelnen Mitgliedstaaten und interessierten Kreisen höchst unterschiedliche Meinungen geben kann, müssen politische und administrative Prozesse so organisiert werden, dass Subsidiaritätsaspekte solide aufbereitet und im politischen Diskurs bewertet werden können.

Herr Prof. Calliess hat schon den neuen Kontrollmechanismus in der Hand der nationalen Parlamente behandelt. Dazu sei hier nur hinzugefügt, dass die praktische Wirksamkeit dieses Mechanismus sich nicht nur daran zeigt, wie oft die 1/3-Schwelle erreicht wird. Schon seine Einrichtung hat das Bewusstsein für Subsidiarität in der Kommission weiter gestärkt, und sie stärkt vor allem die Stimme derjenigen zentralen Stellen, die intern dazu berufen sind, Subsidiarität gegenüber Interessen der Fachpolitiker zur Geltung zu bringen, d.h. etwa das Generalsekretariat, der Juristische Dienst und auf politischer Ebene insbesondere der Präsident. Im Übrigen betont die Kommission, dass sie ihre Erfahrung mit dem Mechanismus sehr positiv beurteilt.

Ich möchte aber auf ein weiteres Verfahren hinweisen, die dazu beiträgt, dass bereits die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte adäquat berücksichtigen, nämlich das Kommissionssystem der Folgenabschätzung (Impact Assessment), das inzwischen so hoch entwickelt ist und so transparent funktioniert wie in kaum einem Mitgliedstaat. Es dient natürlich nicht nur der Prüfung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, sondern ganz allgemein dem Ziel besserer Rechtsetzung, aber es leistet gerade zu dieser Prüfung einen entscheidenden Beitrag. Inzwischen muss für alle bedeutsamen Initiativen der Kommission ein Folgenabschätzungsbericht erstellt werden. Das geschieht in aller Transparenz auf der Grundlage öffentlicher Konsultationen der „stakeholder“ und nach einem Zeitplan, der vorab im Internet veröffentlicht wird („Roadmaps“). Die neuen Kommissionsleitlinien zum Impact Assessment geben detaillierte Prüfungsanweisungen vor.

Seit letztem Jahr hat Präsident Barroso das System weiter gestärkt, in dem er dem Impact Assessment Board, einem hochrangigen Ausschuss, der die Qualität der erstellten Folgenabschätzungsberichte überprüft, ein grundsätzliches Vetorecht gegeben hat, das keine andere Stelle in der Kommission hat (nicht einmal der Juristische Dienst): Ein Entwurf darf nicht in die formelle Ressortabstimmung gegeben werden, ehe das Impact Assessment Board ein positives Votum zur Qualität der Folgenabschätzung gegeben hat. Das ist also kein Vetorecht zur Sache, wohl aber zur Qualität der Entscheidungsgrundlage. Das Board verweist in der Praxis immer wieder Impact Assessments zur Nachbesserung zurück, gerade auch wegen Subsidiaritätsaspekten. Sie können das in letzten jährlichen Subsidiaritätsberichten der Kommission wie auch den Tätigkeitsberichten des Board können Sie das nachlesen. Gelegentlich scheidet sogar auch ein Vorhaben insgesamt an der Hürde des Board, so z.B. vor kurzem der Plan eines neuen Finanzprogramms zur europäischen Dimension des Sports oder auch die Idee eines EU-Qualitätslabels für landwirtschaftliche Produkte aus Bergregionen (s. letzter Tätigkeitsbericht des Board).

Wichtig wäre es, sich dafür einzusetzen, dass endlich ein Impact Assessment auch im Rat und im Europäischen Parlament praktiziert wird, mindestens für wesentliche Abänderungsanträge und für mitgliedstaatliche Initiativen im Straf- und Polizeirecht.

Abschließend zu diesem Kapitel soll ein Blick in die Zukunft gewagt werden, der – stichwortartig – drei mögliche Einwirkungslinien auf die EU-Kompetenzordnung und die Subsidiarität erkennen lässt:

„**Economic governance**“ – dies ist mit Abstand der wichtigste Punkt. Im Gefolge der Staatsschuldenkrise entwickelt sich gegenwärtig eine economic governance vor allem in der Eurozone, die sich noch vor Jahresfrist niemand hätte ausmalen können. Im Rahmen des erstmals durchgeführten sog. Europäischen Semesters werden die Mitgliedstaaten ab April jährlich gebeten werden, in Nationalen Reformprogrammen ihre gesamten wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Vorhaben den Unionsorganen, vor allem aber sich gegenseitig offen zu legen. Hinzu kommt das Gesetzgebungspaket der Kommission zur Stärkung des Stabilitätspakts. Wenn es, wie vorgesehen bis Juni angenommen wird, dann wird der Rat frühzeitig finanzielle Sanktionen verhängen können, wenn ein Mitgliedstaat vom Pfad der Haushaltskoordinierung abgeht oder wenn er gefährliche makroökonomische Ungleichgewichte wie exzessive Handelsbilanzdefizite oder Immobilienblasen nicht wirksam genug bekämpft. Das ist ein echter qualitativer Sprung gegenüber der weichen, unverbindlichen Koordinierung des letzten Jahrzehnts. Das Ganze geschieht übrigens maßgeblich auf deutschen Druck hin und in der Sache völlig zu Recht.

**Bürgerinitiative:** Dieses vielgepriesene Instrument wird sicher von Bürgern und Nichtregierungsorganisationen schon bald fleißig genutzt werden. Man darf gespannt darauf sein, welche Auswirkungen das auf die praktische Beachtung des Subsidiaritätsprinzips haben wird. Natürlich wird die Kommission in ihrer Antwort auf jede erfolgreiche Bürgerinitiative prüfen müssen, ob das Vorhaben kompetenz- und subsidiaritätsgerecht wäre. Da aber wiederholt nein zu sagen, wird politischen Mut erfordern. Hier wird die Politik auch in Deutschland gefordert sein, einen klaren Kurs der Kommission zu unterstützen und selbst glaubwürdig zu bleiben. Ob und wie deshalb beispielsweise eine europäische Bürgerinitiative zum Sonntagsschutz auf EU-Ebene unterstützt werden soll, sollten etwa auch christdemokratische Juristen genau abwägen.

**Grundrechtecharta:** Erfreulicherweise ist die Charta endlich Bestandteil des Vertrages und hat auch schon erste segensreiche Wirkungen gezeitigt. Nun sagt sowohl der Vertrag als auch die Charta selbst, dass sie keinerlei neue Aufgaben oder Kompetenzen der EU begründen darf. Die Kommission achtet darauf, das einzuhalten und das Bestehen einer EU-Kompetenz nicht mit Rekurs auf die Charta zu begründen. Es bleibt aber auch die noch weitgehend offene

Frage nach dem genauen Anwendungsbereich der Charta gegenüber den Mitgliedstaaten. Der EuGH wird sie in den nächsten Jahren klären müssen. Hier ist m.E. nach ein vorsichtiger Kurs angebracht, denn eine expansive Rechtsprechung würde mit der Zeit zu einer umfassenden Einmischungskompetenz auch der politischen EU-Organe in alle möglichen hochsensiblen Diskussionen in den Mitgliedstaaten führen – gerade wir deutschen Juristen wissen ja gut, wie man alle möglichen Themen zu Grundrechtsproblemen hochzonen kann. In den letzten Jahren haben wir schon viele Vorstöße aus dem Europäischen Parlament in diesem Sinne erlebt, auf die die Kommission sehr zurückhaltend reagiert hat; letzter Beispielsfall war das ungarische Mediengesetz, in dem die Kommission sich strikt auf den von der Richtlinie abgedeckten Bereich beschränkt hat.

### **III. Rechtseinheit, nationale opt-outs und verstärkte Zusammenarbeit**

Schon von Anfang an gab es in der EWG immer wieder die Versuchung, die Kompromissfindung im Rat durch die Aufnahme von Sonderregelungen zugunsten von einzelnen Mitgliedstaaten zu erleichtern. Demgegenüber haben die Juristischen Dienste der drei Organe – vor allem der des Rates, der am meisten davon betroffen ist – die ständige Position vertreten, dass solche Sonderregelungen nicht beliebig einsetzbar sind, sondern einer objektiven Rechtfertigung bedürfen und überdies grundsätzlich vorübergehender Natur sein müssen, es sei denn, sie knüpfen an dauerhaft existierende tatsächliche Besonderheiten, insbesondere geographische Gegebenheiten an. Mit anderen Worten, der Gesetzgeber des Sekundärrechts darf nicht ad hoc "opt-outs" gewähren, wie sie im Primärrecht gelegentlich eingeräumt werden.

Nun ist diese Rechtsposition – die verständlicherweise bei Verhandlungspraktikern nicht immer beliebt ist – unlängst vom EuGH in einem wenig beachteten Kammerurteil im Lebensmittelrecht – „Baileys“ vom 4.10.2007 – ausdrücklich bestätigt worden – soweit ersichtlich erstmals in dieser Klarheit. Prof. Rabe hat in seiner Urteilsanmerkung auf die grundsätzliche, institutionelle Tragweite dieses Urteils aufmerksam gemacht. Der EuGH hob in diesem Fall eine Ausnahmenvorschrift in einer seit 35 Jahren bestehenden Ratsverordnung auf, nach der in Irland und im Vereinigten Königreich Alkoholika in kleinen Fläschchen mit einer anderen Nennfüllmenge abgefüllt und EU-weit vertrieben werden dürfen als der eigentlich durch die Verordnung harmonisiert vorgeschriebenen Nennfüllmengen. Der EuGH stellte fest, dass diese Ausnahme sich nicht rechtfertigen lässt, da sie dauerhaft eröffnet ist

und damit vom Anliegen einer Berücksichtigung besonderer Anpassungsschwierigkeiten nicht abgedeckt ist.

Warum ist dies gerade zur Zeit ein bedeutsames Thema? Nun zunächst, weil in der erweiterten Union mit 27 Mitgliedstaaten die Schwierigkeit der Konsensfindung im Rat und damit auch die Versuchung, auf Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten zurückzugreifen, zwangsläufig steigt. Weiter deshalb, weil diese Versuchung in den letzten Jahren vor allem in dem jetzt dynamisch sich entwickelnden Bereich Justiz und Inneres und insbesondere in der Polizei- und Strafrechtsszusammenarbeit spürbar geworden ist. Das ist verständlich, da die Akteure dieses Bereiches in den Ministerien noch an das Aushandeln von völkerrechtlichen Übereinkommen gewöhnt sind, wo „à la carte“-Regelungen und nationale Vorbehalte gang und gäbe sind. Die EU-Juristen streiten aber dafür, ihre genannte Grundsatzposition auch in diesem neuen, jetzt vergemeinschafteten Bereich des EU-Rechts durchzusetzen. Und hier sind wir beim zentralen Punkt, denn es geht hier um das Selbstverständnis der supranationalen Unionsrechtsordnung und ihrer Abgrenzung vom klassischen Völkerrecht. Anders als Staaten im Völkerrechtsverkehr muss der Unionsgesetzgeber eben das Recht jedes Unionsbürgers auf Gleichbehandlung auch über Staatsgrenzen hinweg beachten und sich für Ungleichbehandlungen vor den Bürgern rechtfertigen. Und deshalb sieht der Vertrag für den Fall, dass einzelne Mitgliedstaaten bei einer EU-Gesetzgebung nicht mitkönnen, besondere konstitutionelle Verfahren mit besonderen Sicherungen vor, die man auch nicht unterlaufen darf. Denn diese Verfahren sollen den Binnenmarkt schützen, die widerstreitenden Interessen zum Ausgleich bringen und Transparenz schaffen. Gemeint sind zum einen das besondere Verfahren der Binnenmarktklausel und zum anderen – vor allem – das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit, eingeführt im Vertrag von Amsterdam und im Vertrag von Lissabon nochmals ausgeweitet und erleichtert.

Insbesondere die Anwendung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit („VZ“) ist eine echte Zukunftsfrage der Europäischen Union, zu der die nächsten Monate übrigens wichtige Weichenstellungen bringen könnten. Diejenigen, die dieses Instrument als praxisuntauglich abgetan haben, weil es in 10 Jahren nie zum Einsatz gekommen war, haben Unrecht: Es hat schon wiederholt als sehr probates Druckmittel bei der Konsensfindung gewirkt. Jetzt haben wir die erste VZ gegründet mit der Verordnung „Rom III“ zum IPR im Scheidungsrecht, aus der Schweden ausgeschieden ist. Im Moment laufen die Verhandlungen

über die zweite, ungleich wichtigere VZ, nämlich zur Einrichtung des EU-Patents insbesondere wegen der Sprachenfrage. Diese wäre – anders als „Rom III“ – eine streitige VZ, die von Italien und Spanien mit allen politischen und rechtlichen Mitteln bekämpft wird und, sollte sie zustande kommen, wohl auch vor dem EuGH angegriffen wird. Ihre Gründung ist noch nicht ganz sicher, denn einzelne Staaten warten noch auf den 8.3.2011 – den Tag, an dem der EuGH sein Gutachten zur – eigentlich getrennten – Frage der EU-Patentgerichtsbarkeit verkünden wird.

Eine mögliche Entwicklungsperspektive, auf die abschließend hingewiesen werden soll, geht von der einzelaktbezogenen verstärkten Zusammenarbeit, so wie sie ursprünglich konzipiert war, zur sachbereichsabdeckenden verstärkten Zusammenarbeit, wie sie der Vertrag von Lissabon möglich macht. Danach könnte eine Gruppe von Mitgliedstaaten feststellen lassen, dass für ein ganzes Gebiet – oder für einen größeren Politikentwurf – das Voranschreiten mit 27 nicht adäquat ist und eine VZ beantragen, in deren Rahmen dann eine Reihe einzelner Initiativen im kleineren Kreis durchgeführt werden können.

Jedenfalls meine ich, dass man solche Wege andenken muss, wenn wir mit der Europäischen Integration innerhalb des Rechtsrahmens der EU und unter Wahrung ihrer Rechtseinheit mittelfristig vorankommen wollen.