



## Warum betreibt der Europäische Gerichtshof Integrationspolitik?

MARTIN HÖPNER

Der Europäische Gerichtshof betreibt eine aktivistische, integrationsfreundliche Rechtsprechung. Die hohen Konsensfordernisse für die Veränderung von Richtlinien und europäischen Verträgen durch die Mitgliedstaaten eröffnen dem Gericht Spielräume, die europäische Integration an der Politik vorbei zu vertiefen. Martin Höpner klärt die Grundlagen der bemerkenswert großen Macht der Luxemburger Richter.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ruft immer wieder kontroverse Reaktionen hervor. Das europäische Höchstgericht, so die Kritiker, dehne den Wirkungskreis des europäischen Rechts immer weiter zuungunsten der Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten aus und schenke nationalen Belangen und Problemen zu wenig Beachtung. Dieser Vorwurf wiegt schwer, denn trifft er zu, dann verläuft der Integrationsprozess zum Teil ohne demokratische Kontrolle durch die Parlamente der Mitgliedstaaten. Beispielsweise urteilte der EuGH im Jahr 2005, dass die österreichischen Bestimmungen zum Hochschulzugang gegen das europäische Recht verstießen. Im Jahr 2007 erregte das Laval-Urteil Aufmerksamkeit, mit dem das europäische Höchstgericht einen Arbeitskampf schwedischer Gewerkschaften für unvereinbar mit dem Europarecht erklärte. Und im Jahr 2008 fällte der EuGH ein umstrittenes Urteil gegen die luxemburgischen Mindestlohnbestimmungen.

Gewiss, die Bewertung einzelner Urteile ist stets strittig. Und Konflikte über die Grenzziehung zwischen Recht und Politik hat es schon immer gegeben, nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch im Hinblick auf nationale Verfassungsgerichte. In der rechtswissenschaftlichen, politikwissenschaftlichen und soziologischen Literatur über das europäische Recht wird einhellig festgestellt:

Seit seiner Gründung im Jahr 1952 hat das in Luxemburg ansässige Gericht in einem Maße Rechtsfortbildung betrieben, das sowohl im Vergleich zu nationalen Verfassungsgerichten als auch im Vergleich zu internationalen Gerichten ungewöhnlich ist. Der EuGH ist nicht nur „Hüter der Verträge“, sondern auch „Motor der Integration“. Denn zahlreiche Grundsätze des Gemeinschaftsrechts sind Schöpfungen des EuGH. Dazu zählen der Vorrang des Europarechts gegenüber den nationalen Rechtsordnungen, die Deutung der europäischen Grundfreiheiten (freie Bewegung von Waren und Dienstleistungen, Personen und Kapital) als grundrechtsähnliche Individualrechte und beispielsweise der Grundsatz der Staatshaftung im Fall nicht oder unvollständig umgesetzter Richtlinien. Mit anderen Worten: Mit seiner Rechtsprechung verändert der EuGH Richtung und Geschwindigkeit der europäischen Integration. Wie lässt sich dieser Umstand erklären?

---

**Zahlreiche Grundsätze des Gemeinschaftsrechts sind Schöpfungen des EuGH.**

## Unabhängigkeit und politische Korrekturen

Auf der Suche nach Erklärungen liegt es nahe, zunächst die Modalitäten der Richterbestellung und der Beratungen in den Kammern des Gerichtshofs zu betrachten. Wirken diese in Richtung einer besonders ausgeprägten Unabhängigkeit der Richter? Die Tatsache, dass die Kammern des europäischen Höchstgerichts im Geheimen tagen und die Sitzungsprotokolle nicht zugänglich sind, ist noch keine Besonderheit, die auf eine besonders ausgeprägte Unabhängigkeit schließen ließe. Aber anders als etwa im Fall des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des U.S. Supreme Court werden EuGH-Urteilen weder Informationen über die Mehrheitsverhältnisse in den beratenden Kammern noch namentlich gekennzeichnete Minderheitsvoten beigelegt. Das setzt der Kontrolle der Richter durch die Mitgliedstaaten enge Grenzen und spricht in der Tat für ein ausgeprägtes Maß an Unabhängigkeit der Luxemburger Richter. Dies gilt allerdings nicht für die Modalitäten der Richterbestellung. Die Richter werden von den Mitgliedstaaten für die vergleichsweise kurze Amtszeit von sechs Jahren entsandt, Wiederernennungen sind möglich. Die Richter des amerikanischen Supreme Court werden hingegen auf Lebenszeit ernannt und sind in dieser Hinsicht gewiss unabhängiger als ihre europäischen Kollegen.

Der weite Spielraum des EuGH, „aktivistische“ Rechtsprechung zu betreiben, ist einem anderen Umstand geschuldet, nämlich der faktischen Nichtkorrigierbarkeit seiner Entscheidungen. Verfassungsrichter, so der gesicherte Forschungsstand der international vergleichenden Analyse von Höchstgerichten, operieren nicht in luftleerem Raum. Vielmehr bedenken sie mögliche Rückwirkungen der Rechtsprechung auf ihre Teilautonomie. Um ihre Unabhängigkeit nicht zu gefährden, sind sie bemüht, die Wahrscheinlichkeit der nachgelagerten politischen Korrektur ihrer Urteile zu minimieren. Im politischen System Europas sind solche Korrekturen tatsächlich höchst unwahrscheinlich. Denn interpretiert der EuGH den Anwendungsbereich europäischer Richtlinien unangemessen weit, dann sind für die Korrektur dieser Rechtsprechung eine Initiative der Kommission, eine qualifizierte oder gar eine einstimmige Mehrheit des Rats und eine Zustimmung des Europäischen Parlaments vonnöten. Noch unwahrscheinlicher wird

---

**Im politischen System Europas sind Korrekturen der EuGH-Entscheidungen höchst unwahrscheinlich.**



Mit seinem Laval-Urteil aus dem Jahr 2007 hat der EuGH in das Arbeitskampfrecht der Mitgliedstaaten eingegriffen.

die politische Korrektur von EuGH-Entscheidungen, wenn es um die Auslegung der europäischen Verträge, speziell um den Anwendungsbereich der europäischen Grundfreiheiten geht. Denn dann ist eine Vertragsänderung notwendig, der alle 27 Mitgliedstaaten zustimmen müssen, gefolgt von mühseligen Ratifikationsprozeduren in einzelnen Mitgliedsländern.

## Eingriffe in die Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt

Die politische Korrektur von EuGH-Urteilen wird zusätzlich durch die politökonomische Heterogenität Europas erschwert. Viele dieser Urteile, so beispielsweise die eingangs erwähnten zum Arbeitskampfrecht und zu Mindestlöhnen, tangieren nicht nur die Arbeitsteilung zwischen Politik und Recht, und auch nicht nur die Aufteilung von Kompetenzen zwischen europäischen Organen und Mitgliedstaaten. Vielmehr tritt eine weitere Konfliktlinie hinzu: die Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt. Die Europäische Union ist aber kein politökonomisch einheitliches Gebilde, sondern eine Ansammlung höchst unterschiedlicher „Spielarten des Kapitalismus“. Greifen die Luxemburger Richter mit ihrer Rechtsprechung in die Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt ein, treffen sie auf höchst unterschiedliche Interessenlagen in den Mitgliedstaaten. Entsprechend unwahrscheinlich ist, dass sie sich auf aufwendige Korrekturen der EuGH-Rechtsprechung verständigen werden – selbst wenn sie sich einig sind, dass der Gerichtshof mit einem oder mehreren Urteilen in das Kompetenzgefüge des europäischen Mehrebenensystems eingegriffen hat.

Der Spielraum des EuGH, Rechtsfortbildung zu betreiben, ist also außergewöhnlich groß. Allerdings sagt dies noch nichts darüber aus, wie sich die Akteure in ihm verhalten. Warum weitet der EuGH europäische Zuständigkeiten sukzessive aus – könnten rechtsfortbildende Urteile in der Gesamtschau doch auch um einen verteilungsneutralen Nullpunkt oszillieren? Auf diese Frage hält die Forschung zwei Antworten bereit. Zum einen ist der EuGH, wie andere Organisationen auch, an organisationalem Wachstum und an der Ausdehnung seiner Zuständigkeiten interessiert. Und seine Zuständigkeiten zu erweitern, bedeutet für den EuGH, den Anwendungsbereich des europäischen Rechts gegenüber nationalem Recht auszudehnen. Der EuGH entscheidet also, wenn man so will, nicht nur „fremde“ Streitigkeiten, sondern fungiert gleichzeitig als Richter in eigener Sache. Zum anderen hat die soziologische Forschung zum sogenannten „europäischen Rechtsfeld“ (*European legal field*) überzeugend argumentiert, dass dem europäischen Rechtsdiskurs ein normativer, visionärer Impetus innewohnt. Dieser These zufolge verfügen europäische Richter über proeuropäische Überzeugungen und sehen ihre Aufgabe nicht nur in der Wahrung des europäischen Kompetenzgefüges, sondern eben auch in der Nutzbarmachung des Rechts für die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses.

**Der EuGH fungiert auch als Richter in eigener Sache.**

## Welche Klagen erreichen den EuGH?

Schließlich gilt zu beachten, dass der EuGH im europäischen Rechtsfeld über institutionelle Verbündete verfügt, die zwar nicht die Ergebnisse der Rechtsprechung bestimmen, die aber darüber entscheiden, welche Arten von Klagen dem Luxemburger Gericht zur Entscheidung vorgelegt



Hochhaustürme des EuGH auf dem Luxemburger Kirchberg-Plateau. Der Europäische Gerichtshof ist das oberste rechtsprechende Organ der Europäischen Union. Tendenziell ist er an einer Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses interessiert.

werden. Die beiden wichtigsten Verfahrensarten am EuGH sind das Vertragsverletzungsverfahren und das Vorabentscheidungsverfahren. Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens verklagt die Kommission Mitgliedstaaten wegen etwaiger Verstöße gegen europäisches Recht, wobei vor allem jene Grauzonen von Interesse sind, bei denen unklar ist, ob sie vom Europarecht erfasst werden oder nicht. Da auch die Kommission zu den europäischen Organen zählt, gilt für sie dasselbe wie für das Luxemburger Gericht: Sie ist tendenziell an der Vertiefung des Integrationsprozesses interessiert. Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens erhalten untere nationale Gerichte die Möglichkeit, dem EuGH an den nationalen Verfassungsgerichten vorbei Fragen zur Vereinbarkeit nationaler Rechtsbestände mit dem europäischen Recht vorzulegen. Diese Möglichkeit wird oft genutzt und kommt einem Machtgewinn unterer Instanzen gleich. Das Vertragsverletzungsverfahren und das Vorabentscheidungsverfahren sorgen für einen steten Strom an Klagen, die es dem EuGH ermöglichen, den Anwendungsbereich des europäischen Rechts weiter auszudehnen.

### Keine Neujustierung von Politik und Recht in Sicht

Die Betrachtung führt zu einem bemerkenswerten Ergebnis: Die besonders „aktivistische“ und deshalb ungewöhnliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sitzt fest im Sattel. Die Funktionsweisen des Vertragsverletzungsverfahrens und des Vorabentscheidungsverfahrens bewirken, dass dem EuGH immer wieder Gelegenheit geboten wird, die Wirkungskreise des europäischen Rechts zu erweitern. Wenn der Spielraum des nationalen Gesetzgebers durch die europäischen Grundfreiheiten begrenzt wird, müsste dasselbe dann nicht auch für die Handlungsautonomie privater Akteure gelten? Und dann auch für kollektive Akteure wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften? Und dann auch für den Inhalt ihrer Forderungen gegenüber dem jeweils anderen Sozialpartner? Wenn das Arbeitskampfrecht in den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten fällt, warum dann nicht konsequenterweise auch die Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane von Unternehmen? Oder gar der Kündigungsschutz? Selbst wenn der EuGH auf 99 von 100 solcher Fragen mit einem „Nein“ antworten würde und lediglich auf eine mit „Ja“, wäre das langfristige Ergebnis eine Ausweitung des Anwendungsbereichs europäischen Rechts. Tatsächlich aber werden ungefähr drei Viertel aller Vorabentscheidungsverfahren im Sinne der Kommission entschieden. Die Schlussfolgerung muss lauten: Selbst die Bestellung „kritischer“ Richter oder etwa die Einführung von Minderheitsvoten nach amerikanischem und deutschem Vorbild würden an der grundsätzlichen Tendenz der Rechtsprechung wenig ändern, und Klagen über eine zu „aktivistische“ EuGH-Rechtsprechung werden den europäischen Integrationsprozess noch lange begleiten.



#### MARTIN HÖPNER

ist seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am MPIfG und leitet seit 2008 die Forschungsgruppe „Europäische Liberalisierungspolitik“.

Nach dem Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik an der Universität Heidelberg promovierte er 2002 als Stipendiat der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des MPIfG Forschungsprojektverbunds „Das deutsche System der industriellen Beziehungen unter dem Einfluss der Internationalisierung“ an der FernUniversität Hagen. Er wurde 2007 an der Universität zu Köln im Fach Politikwissenschaft habilitiert.

*Forschungsinteressen:* Spielarten des Kapitalismus, politische Ökonomie, vergleichende Politikwissenschaft, industrielle Beziehungen, Corporate Governance

#### Zum Weiterlesen

##### HÖPNER, M.:

*Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung: Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH).*

In: *dms – der moderne staat* 3(1), 165–185 (2010).

##### HÖPNER, M.:

*Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung.*

In: *Berliner Journal für Soziologie* 21(2), 203–229 (2011).

##### HÖRETH, M.:

*Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court.*

Nomos, Baden-Baden 2008.

##### STONE SWEET, A.:

*The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance.*

In: *Living Reviews in European Governance* 5(2), 1–50 (2010).