

§ 1 Einführung: Querschnittpolitiken und Querschnittsklauseln

Bernhard W. Wegener

A. Zum Begriff der Querschnittpolitiken

Querschnittpolitiken ist ein Verlegenheitsbegriff. Mit ihm wird der Versuch unternommen, EU-Politiken unter einem Nenner zusammenzufassen, für die Gemeinsamkeiten weithin fehlen. So versammelt dieser Band der Enzyklopädie Politikfelder, deren inhaltliche **Heterogenität** nicht zu übersehen ist: Transeuropäische Netze, Umwelt, Technikrecht und Standardisierung, Katastrophenschutz, Industrie und Forschung, Medien, Gesundheit, Kultur und Bildung, Steuern – alles wichtige Aufgaben mit weitreichenden Bezügen, aber doch untereinander und mit sonstigen Politiken kaum durchgängig enger verzahnt als andere Rechtsbereiche.

Der Begriff der Querschnittpolitiken ist dabei nicht nur von erheblicher inhaltlicher Unschärfe. Er ist auch keineswegs den in diesem Band versammelten Politiken allein oder auch nur in erster Linie vorbehalten. Im Gegenteil wird im politischen und politikwissenschaftlichen Raum ein fast unübersehbarer Kreis auch von europäischen Politiken mit dem Merkmal der Querschnittsaufgabe versehen. Dies gilt neben den im Folgenden ausdrücklich behandelten Politiken etwa auch für die Menschenrechtspolitik, die Energiepolitik, die Demographie und eine ganze Fülle weiterer Themen. Ziel der Kennzeichnung als Querschnittpolitik ist regelmäßig die Hervorhebung des jeweils verfolgten Anliegens. Zugleich wird mit der Kennzeichnung der Anspruch erhoben, sich in andere politische Zusammenhänge einzubringen und dort die Beachtung des eigenen Anliegens einfordern zu dürfen. **Querschnittspolitik** ist demnach in erster Linie ein **politischer Begriff mit inflationärer Tendenz**.

B. Querschnittsklauseln

I. Entwicklung, Vorkommen, Erwartungen

Ungeachtet solcher Skepsis ist aber zuzugestehen, dass der Begriff der Querschnittspolitik auch eine **rechtliche Dimension** besitzt. Vertraut ist dies vor allem aus der Umweltpolitik.¹ Hier formulierte schon der 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in den EWG-Vertrag eingeführte Art. 130 r Abs. 2 Satz 2: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft.“ Seinerzeit war diese in der juristischen Fachliteratur schnell so benannte „**Querschnittsklausel**“² in den Verträgen ebenso neu wie einzigartig. Sie galt als konsequente Anerkennung eines spezifisch vernetzten Charakters ge-

1 Eingehend dazu: Calliess/Ruffert/Calliess, EUV/AEUV, Art. 11.

2 Alternativ wird die Klausel bis heute zum Teil als „Integrationsklausel“ bezeichnet.

rade der Aufgabe Umweltschutz.³ Von umweltpolitisch interessierter Seite wurde sie weitergehend als Ausdruck und Beleg eines besonderen Rangs gerade der Umweltpolitik und des Umweltschutzes angesehen.

- 4 Ihre Einzigartigkeit hat die mittlerweile neu formulierte⁴ EU-umweltrechtliche Querschnittsklausel allerdings schon seit längerem eingebüßt. Zwar hat sie bis heute ihrem historischen Vorsprung entsprechend Vorbildcharakter bewahren können.⁵ Ihr sind aber eine solche **Vielzahl weiterer Querschnittsklauseln** an die Seite getreten, dass man auch insofern von einer inflationären Entwicklung sprechen muss.⁶ Entsprechende oder zumindest sehr ähnliche Formulierungen wie zur Umweltpolitik finden sich auch zur Politik der **Gleichstellung**⁷ und **Nichtdiskriminierung**,⁸ zur **Sozialpolitik**,⁹ zum **Verbraucherschutz**,¹⁰ zum **Tierschutz**,¹¹ in

3 Noch heute ist der Querschnittscharakter der Umweltschutzaufgabe im öffentlichen und rechtswissenschaftlichen Diskurs deutlich stärker verankert als der anderer Aufgaben; ähnlich für den Vergleich mit der Gesundheitspolitik: *Wallrabenstein*, § 8, Rn 2.

4 Art. 11 AEUV: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

5 Vgl etwa für die Industriepolitik: *Lock*, § 6, Rn 67.

6 Die textliche Inflation wird noch zusätzlich dadurch angeheizt, dass die Querschnittsklauseln ihrerseits vielfach in Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta (Bsp. u. Fn 23) wiederholt werden oder sich gleich doppelt im AEUV finden (so mit Blick auf den Gesundheitsschutz in Art. 168 Abs. 1 UAbs. 1 und in Art. 9 AEUV. Der Gesundheitsschutz wird durch Art. 169 und 191 AEUV zudem noch ausdrücklich zum Ziel der Verbraucherschutz- und der Umweltpolitik der Union erklärt.

7 Art. 8 AEUV: „Bei allen ihren Tätigkeiten wirkt die Union darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

8 Art. 10 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

9 Art. 9 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“

10 Art. 12 AEUV: „Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes wird bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen.“

11 Art. 13 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe.“

der **Kulturpolitik**,¹² im **Gesundheitswesen**¹³ und in der **Industriepolitik**.¹⁴ Der allgemeine Gedanke einer inhaltlichen Abstimmung verschiedener Politiken findet sich darüber hinaus etwa in der **Binnenmarktharmonisierung**,¹⁵ im Bereich der **Transeuropäischen Netze**¹⁶ und – in begrenzter Erfassung – auch in der **Forschungspolitik**¹⁷ und im **Katastrophenschutz**.¹⁸

Die Fülle der Querschnitts- und Kohärenzgebote ist rechtlich geronnene **Sehnsucht nach der Überwindung von Differenzierung**.¹⁹ Die hoch differenzierte Welt der europäischen und mitgliedstaatlichen Politikgestaltung hinterlässt all ihrer sektoralen Effizienz zum Trotz kehreseitig ein Unbehagen angesichts ihrer Blindheit gegenüber konkurrierenden und ganzheitlichen Anliegen. Besonders der vergleichsweise jungen Umweltpolitik mit ihrem betont ganzheitlichen Anspruch erschien die sektorzentrierte Dynamik der etablierten Politikfelder stets als Bedrohung der eigenen inhaltlichen Ziele. Und in der Tat sind die Irrationalitäten einer sektoral ausdifferenzierten Politik hier besonders augenscheinlich. Eine Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Industriepolitik, die einseitig auf wachstumsorientierte Binnenziele ausgerichtet ist, wird die Anliegen des Umweltschutzes systematisch verfehlen.

12 Art. 167 Abs. 4 AEUV: „Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“

13 Art. 168 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV: „Bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitikern und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“ Vgl auch schon Art. 9 AEUV (o. Fn 8).

14 Art. 173 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 AEUV: „Die Union trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge durchführt, zur Erreichung der Ziele des Abs. 1 bei.“

15 Art. 114 Abs. 3 AEUV: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.“

16 Art. 171 Abs. 2 AEUV: „Die Mitgliedstaaten koordinieren untereinander in Verbindung mit der Kommission die einzelstaatlichen Politiken, die sich erheblich auf die Verwirklichung der Ziele des Artikels 170 auswirken können. Die Kommission kann in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind.“; vgl dazu auch *Calliess/Lippert*, § 2, Rn 27 ff.

17 Art. 181 Abs. 1 AEUV: „Die Union und die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung, um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Union sicherzustellen.“

18 Vgl die insoweit allerdings inhaltlich sehr begrenzte Formulierung in Art. 196 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c AEUV: „Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele: (...) Verbesserung der Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene.“

19 Vgl *Calliess/Ruffert/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 7, Rn 3: „konsistente Zielverwirklichung und harmonische Auflösung von Zielkonflikten im Sinne inhaltlicher Kohärenz“; *Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 2010, AEUV Art. 7, Rn 9 spricht von einer „gesellschaftspolitische[n] Erwartung nach [sic] Einheit“; dort auch wN zum vielfachen Gebrauch des Kohärenzbegriffs in den Verträgen.

- 6 **Inhaltliche Abstimmung** tut aber selbstverständlich auch anderer Anliegen wegen not. Auch wenn vielleicht nicht alles mit allem zusammenhängt, so sind die wechselseitigen Einflüsse und Abhängigkeiten doch regelmäßig so groß, dass sie ein allgemeines Bedürfnis nach Rücksichtnahme auslösen. Auch für die Politiken, die die EU-Verträge nicht ausdrücklich mit spezifischen Querschnittsgeboten versehen, gilt daher zu recht das **allgemeine Kohärenzgebot** des Art. 7 AEUV.²⁰ Spätestens mit seiner Einführung haben die spezifischen Querschnittsgebote einen guten Teil der ihnen zugeschriebenen rechtlichen Aura eingebüßt. Insbesondere die maßgeblich aus ihr abgeleitete These von der einzigartigen Qualität und der potenziellen Vorrangigkeit des Umweltschutzes vor anderen in den Verträgen verfolgten Zielen lässt sich vor diesem Hintergrund nicht länger halten.

II. Rechtliche Funktionen

1. Anleitung der Rechtssetzung

- 7 Damit schwindet die ohnehin immer schon **geringe Direktionskraft** der spezifischen Querschnittsgebote weiter. Rechtlich einklagbare **positive Pflichten der Unionsorgane** zu einer bestimmten Politikgestaltung werden sich aus ihnen – jenseits der traditionellen grundrechtlichen Gebote der Gleichheitssätze – kaum ableiten lassen.²¹ Auch die vergleichsweise schlichtere **Feststellung einer rechtswidrigen Missachtung der Querschnitts- oder Kohärenzgebote** wird sich – ungeachtet des zu Recht weithin bejahten **rechtsverbindlichen Charakters der Querschnittsklauseln**²² – nur in Ausnahme- und Evidenzfällen verlässlich treffen lassen. Zwar wird dem EU-Gesetzgeber, konkret insbesondere der für die konzeptionelle Fortentwicklung des EU-Rechts initiativverantwortlichen EU-Kommission, vielfach eine Missachtung der Querschnitts- und Kohärenzgebote vorgeworfen. Die einzelnen EU-Politiken seien regelmäßig nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Es fehle nicht nur an einem schlüssigen Gesamtkonzept. In der Sache würden vielmehr vielfach gegenläufige Politikansätze parallel verfolgt. Bei aller Berechtigung im Einzelnen²³ verkennt die Kritik gelegentlich den lediglich **prinzipiellen** und jedenfalls angesichts des hohen Anspruchs in einer notwendig ausdifferenzierten politischen Landschaft **prinzipiell unerfüllbaren Charakter der Kohärenzgebote**. Die Kohärenzforderung ist ein klassisches **Optimierungsge-**

20 Art. 7 AEUV: „Die Union achtet auf die Kohärenz ihrer Politik und ihrer Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung.“

21 Ähnlich: *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2010, AEUV Art. 7, Rn 11; Calliess/Ruffert/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 7, Rn 5.

22 Für die umweltrechtliche Querschnittsklausel eingehend und mwN Calliess/Ruffert/Calliess, EUV/AEUV, Art. 11, Rn 21 ff.

23 Vgl etwa die Darstellung bei *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, 5. Kap., Rn 41 ff mwN zu Studien zur Integration umweltpolitischer Forderungen in die Programmatik und Praxis der unionalen Rechtssetzung.

bot,²⁴ dessen Verwirklichung immer nur angestrebt, nicht aber erreicht werden kann.

Die eigentliche Funktion der Querschnitts- und Kohärenzgebote liegt denn auch weniger in der Determinierung unionalen Handelns. Wichtiger erscheint die mit ihnen ermöglichte **Ausweitung²⁵ und Flexibilisierung der unionalen Kompetenzordnung.**²⁶ Die Querschnitts- und Kohärenzgebote weisen insoweit gewisse Ähnlichkeiten mit den sog. **Unionszielbestimmungen** auf, mit denen sie jedenfalls teilweise auch textlich zusammenfallen.²⁷ So wird die Union zwar nach dem in Art. 5 Abs. 2 EUV normierten **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Auch verbleiben alle nicht der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten. Die Direktionskraft dieses Grundsatzes ist aber mit dem beständigen Aufwuchs der Zuständigkeiten der Union in den vergangenen Jahrzehnten fortlaufend geringer geworden. Gerade die neu der Union zugewiesenen oder von ihr angegangenen Querschnittsaufgaben machen die trennscharfe Bestimmung der Katalogs der der Union übertragenen Zuständigkeiten immer schwerer. Hier wird die bereits in der ursprünglichen Idee der europäischen Teilintegration angelegte Vorstellung von einem sachgetriebenen Ausgreifen einmal übertragener Aufgaben auf andere Bereiche alltäglich sichtbar.

Insoweit ist es allerdings vor allem der Querschnittscharakter der Aufgaben selbst, der die **Kompetenzabgrenzung zu den Mitgliedstaaten** schwierig macht. Die Querschnittsklauseln als solche beziehen sich nämlich schon ihrem Wortlaut nach regelmäßig nicht auf Ausdehnungen oder Übergriffe in mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche. Dies wird insbesondere in der allgemeinen Kohärenzklausele des Art. 7 AEUV deutlich, in der die Einhaltung des **Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung** nochmals eigens angemahnt wird.

In den Querschnittsklauseln geht es der rechtlichen Funktion nach deshalb vielmehr um eine **Verzahnung**, ein Ineinandergreifen **der unionalen Politiken** untereinander.²⁸ Sie sind der Idee nach in ein **kohärentes Gesamtkonzept** zu überfüh-

24 Ebenso *Lock*, § 6, Rn 68.

25 Für diesen Effekt kann auf die Auseinandersetzung um die kompetenzielle Zulässigkeit der Binnenmarktharmonisierung im Bereich der Tabakwerbung hingewiesen werden; vgl dazu EuGH, Rs. C-491/01, Rn 62 (*British American Tobacco*); *Gundel*, Die zweite Fassung der Tabakwerberichtlinie vor dem EuGH: Weitere Klärungen zur Binnenmarkt-Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft, EuR 2007, 251 ff; *Wallrabenstein*, § 8, Rn 77 f.

26 Vgl dazu auch *Weidemann*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Kompetenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, 2009.

27 Dies gilt insbesondere für die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV (vgl o. Fn 2) die mit der entsprechenden Unionszielbestimmung in Art. 37 GRCh und für die gesundheitsrechtliche Querschnittsklausel des Art. 168 Abs. 1 UAbs. 1 (o. Fn 11) die mit der Zielbestimmung des Art. 35 S. 2 GRCh weithin identisch formuliert sind.

28 Ebenso: *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2010, AEUV Art. 7, Rn 16.

ren.²⁹ Dabei ist nicht zu übersehen, dass wiederum jede Politik für sich genommen und damit auch die jeweilige Querschnittsklausel bedeutungsheischend auf die Beachtlichkeit gerade des eigenen Themas und auf die entsprechenden Integrationserfordernisse in besonderer Weise aufmerksam machen will. Insoweit kann von einem regelrechten **Wettlauf der Querschnittsklauseln und Kohärenzgebote** gesprochen werden.

2. Legitimation der Rechtssetzung

- 11 In der **Rechtsprechung des EuGH** führen die Querschnittsklauseln bislang ein Dasein mittlerer Bedeutung. Der Gerichtshof hat sie aber zur Begründung dafür herangezogen, dass es der Union möglich sein muss, auf der Grundlage einer bestimmten thematisch umrissenen Kompetenz auch sonstige politische Ziele der Union mit zu verfolgen.³⁰ Die Querschnittsklauseln eröffnen so im **Streit um die richtige Kompetenzgrundlage** für ein bestimmtes unionales Handeln den Raum für die vom EuGH vertretene **Schwerpunktlehre**, nach der sich die Auswahl des jeweiligen Kompetenztitels nach dem Schwerpunkt der inhaltlich angegangenen Regelungsgegenstände zu richten hat. Da die im konkreten Fall eher randständigen weiteren Regelungsziele nach den einschlägigen Querschnittsklauseln bei der Formulierung und Gestaltung des sekundären Unionsrechts ohnehin mit zu berücksichtigen sind, genügt insoweit die Abstützung des Vorgehens auf die im Schwerpunkt einschlägige Kompetenznorm. Eine Abstützung auf zwei oder mehrere Kompetenzgrundlagen ist so zumindest dann entbehrlich, wenn sich ein Schwerpunkt der Regelung bestimmen lässt.
- 12 Weitergehend erlauben die Querschnittsklauseln nach der Rechtsprechung des EuGH auch eine **politikübergreifende Heranziehung eigentlich bereichsspezifischer Prinzipien**. Auch dies dient im Ergebnis der **Legitimation der unionalen Rechtssetzung**. So hat der Gerichtshof zur Rechtfertigung agrar- und gesundheitspolitischer Maßnahmen, die auf noch unsicherer naturwissenschaftlicher Erkenntnisbasis getroffen werden mussten, das **umweltpolitische Vorsorgeprinzip** herangezogen und sich dazu auf die entsprechende umweltrechtliche Querschnittsklausel berufen.³¹ Eine Rolle spielen die Querschnittsklauseln ganz allgemein bei der **Auslegung des Unionsrechts**. So erlaubt es etwa die umweltpolitische Querschnittsklausel, ökologische Maßgaben zu Kriterien im Rahmen der **öffentlichen Auftragsvergabe**³² oder bei der Direktsubvention von Landwirten im

29 Vgl dazu auch EuGH, Rs. C-17/90, Slg 1991, I-5253, Rn 11 (Pinaud Wieger – Gemeinsame Verkehrspolitik).

30 Vgl etwa EuGH, Rs. C-491/01, Rn 62 (British American Tobacco); Rs. C-62/88, Slg 1990, I-1527, Rn 16 (Griechenland/Rat); Rs. C-300/89 Slg 1991, I-2867, Rn 22 ff (Kommission/Rat – Titandioxid); Rs. C-405/92, Slg 1993, I-6133 (Mondiet).

31 EuGH, Rs. C-180/96, Slg 1998, I-2265, Rn 100 (Großbritannien/Kommission – BSE).

32 EuGH, Rs. C-513/99, Slg 2002, I-7213, Rn 55 ff (Concordia Bus); näher dazu: *Wegener*, Umweltschutz und öffentliche Auftragsvergabe, NZBau 2010, 273 ff.

Rahmen der gemeinsamen **Agrarpolitik**³³ zu machen. Auch andere Querschnittsklauseln können auf diese Weise der Legitimation unionaler und mitgliedstaatlicher Maßnahmen auch vor der Folie tendenziell gegenläufiger grundrechtlicher oder grundfreiheitlicher Garantien dienen.³⁴

Gelegentlich hat die Heranziehung gerade der umweltpolitischen Querschnittsklausel dem EuGH auch eine dogmatisch und inhaltlich angreifbare **Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Maßnahmen** gestattet. Dies erscheint schon deshalb zweifelhaft, weil sich die Querschnittsklauseln regelmäßig allein an die Union und nicht an die Mitgliedstaaten richten.³⁵ Dennoch hat der Gerichtshof etwa ein mit der von ihm entwickelten Dogmatik der Warenverkehrsfreiheit kaum zu vereinbarendes Abfalleinfuhrverbot unter Hinweis auf das umweltpolitische **Ursprungsprinzip** für rechtfertigungsfähig angesehen.³⁶ Gleiches galt für die an die inländische Herkunft anknüpfende – und damit diskriminierende – Verpflichtung zur vorrangigen Abnahme und Vergütung von Strom aus erneuerbaren Energien.³⁷ Die Entscheidungen dienen damit – insoweit entgegen der vielfach geäußerten Zweifel an ihrer Wirkmächtigkeit – der Illustration der Instrumentierbarkeit, aber auch der dogmatischen und inhaltlichen **Gefahren** einer allzu unbesehenen Anwendung der **Kohärenzgebote**. 13

C. Integrationsstand und Kompetenzordnung

Vor dem Hintergrund der in der Rechtsprechung des EuGH aufscheinenden **Kompetenzfrage** wird zugleich eine weitere Heterogenität und damit Unbestimmtheit des Begriffs der Querschnittspolitik deutlich. Als Querschnittpolitiken werden nämlich Politiken mit einem **sehr unterschiedlichen Grad der Vergemeinschaftung** bezeichnet. Auch die in diesem Band versammelten Politiken illustrieren dies anschaulich: so weisen etwa die Umweltpolitik einerseits und der Katastrophenschutz andererseits schon rein tatsächlich einen ganz unterschiedlichen Integrationsstand auf. Während die **Umweltpolitik** weithin vergemeinschaftet ist und insbesondere die wesentlichen Impulse zur Fortentwicklung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten schon seit längerem von der Union ausgehen, ist der mit dem Vertrag von Lissabon neu in den AEUV aufgenommene **Katastro-** 14

33 EuGH, Rs. C-428/07, Slg 2009, I-6355 (Horvath); näher dazu: *Epiney*, EurUP 2010, 134 (137 f).

34 Vgl die entsprechenden Beispiele aus dem Bereich des Gesundheitsschutzes bei *Wallrabenstein*, § 8, Rn 79.

35 So aber auch EuGH, Rs C-531/07 (Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO – Buchpreisbindung), Slg 2009, I-3717, Rn 33; ablehnend zu einer entsprechenden Instrumentierung der kulturpolitischen Querschnittsklausel deshalb auch *Grzeszick*, § 9, Rn 54 ff.

36 EuGH, Rs. C-2/90, Slg 1992, I-4431, Rn 34 f (Kommission/Belgien – Wallonien). Näher dazu *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 2003, S. 19 f; *Dieckmann*, Nationale Entsorgungsautarkie und Europarecht, 2009.

37 EuGH, Rs. C-379/98, Slg 2001, I-2099, Rn 68 ff, 76 (PreussenElektra).

phenschutz noch wenig entwickelt.³⁸ Auch bei rechtlicher Betrachtung unterscheiden sich die beiden Bereiche erheblich. So handelt es sich bei der Umweltpolitik um eine **geteilte Kompetenz** der Union, die dieser unbeschadet des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine **weitgehende Harmonisierung, Überformung und Verdrängung** des mitgliedstaatlichen Umweltrechts gestattet. Dagegen handelt es sich beim Katastrophenschutz nach Art. 196 AEUV um eine lediglich **unterstützende Zuständigkeit**, in deren Rahmen der **Erllass von Harmonisierungsmaßnahmen ausdrücklich ausgeschlossen** ist.³⁹ Gleiche und ähnliche kompetenzielle Grundverschiedenheiten lassen sich auch für andere Querschnittpolitiken ausmachen. So ist etwa für bestimmte in diesem Band versammelte Querschnittpolitiken überhaupt keine, jedenfalls **keine einheitliche, Kompetenz** der Unionsorgane auszumachen. Dies gilt etwa für das europäische **Steuer**-⁴⁰ und das europäische **Medienrecht**. In anderen Bereichen – wie etwa denen des **Gesundheitsschutzes**, der **Kultur- und Bildungspolitik** und der **Transeuropäischen Netze** – existieren zwar thematisch einschlägige spezifische Kompetenzgrundlagen. Diese sind aber ihrerseits historisch vergleichsweise jung und inhaltlich und in ihrer kompetenziellen Reichweite beschränkt.⁴¹ In der Konsequenz werden wesentliche Teilaspekte der unionalen Gesundheits- und der Kultur- und Bildungspolitik auf der Grundlage **anderer Kompetenztitel** entwickelt.⁴² Auch damit wird dem Querschnittscharakter der Aufgabe entsprochen. In solchen Bereichen ist die thematische Zusammenfassung derzeit in erster Linie (noch) eine rechtswissenschaftliche Leistung, die an vielfältige heterogene Einzelkompetenzen und Rechtssetzungsinstrumente anknüpft und diese nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu einem konzeptionell stimmigen Gesamtbild zusammenzufügen. Die **rechtswissenschaftliche Systematisierungsleistung**⁴³ muss dabei mehr noch als in den primärrechtlich stärker zusammengefassten und konturierten Politiken einem ständigen Prozess der Fortentwicklung und Ausdifferenzierung Rechnung tragen.⁴⁴

- 15 In diesem Prozess – das ist allen in diesem Band versammelten Darstellungen zu entnehmen – spielt der **Streit um die unionalen bzw mitgliedstaatlichen Kompetenzen** eine entscheidende Rolle.⁴⁵ Dies gilt, allerdings in eingeschränktem Maße, auch für die Bereiche, in denen mittlerweile durch eine weitgehende Hochzonung

38 *Kloepfer/Schwartz*, § 5, Rn 25 f.

39 Für vergleichbare Beschränkungen der Harmonisierungskompetenz s. etwa Art. 79 Abs. 4, Art. 84, Art. 153 Abs. 2 lit. a, Art. 165 Abs. 4, Art. 166 Abs. 4, Art. 167 Abs. 5, Art. 168 Abs. 5 und Art. 173 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 AEUV; zu letzterer vgl *Lock*, § 6, Rn 62.

40 Vgl dazu *Waldhoff*, § 10, Rn 2, der insoweit die Frage diskutiert, ob und, wenn ja, inwieweit es überhaupt sinnvoll sei, von einem europäischen Steuerrecht zu sprechen.

41 *Calliess/Lippert*, § 2, Rn 18; *Grzeszick*, § 9, Rn 1 f, 31 ff; *Wallrabenstein*, § 8, Rn 159.

42 Vgl *Grzeszick*, § 9, Rn 25 ff; *Wallrabenstein*, § 8, Rn 16 ff.

43 Dazu für das europäische Steuerrecht: *Waldhoff*, § 10, Rn 2.

44 Vgl etwa die Darstellung von *Kühling*, § 7, Rn 6 zum europäischen Medienrecht als einem „amorphen Rechtsgebiet“.

45 Vgl nur *Kühling*, § 7, Rn 14; *Waldhoff*, § 10, Rn 3 ff.

der Politikgestaltung auf die Ebene der Union eine gewisse Beruhigung der Kompetenzdebatte eingetreten ist.

Im Fortgang des Integrationsprozesses verschiebt sich im Übrigen das **Verhältnis von primärrechtlichen Vorgaben** einerseits und **sekundärrechtlicher Ausgestaltung** andererseits. Ohne dass die ersteren prinzipiell an Direktionskraft verlieren, verlagern sich die rechtspolitische und die rechtswissenschaftliche Debatte doch zunehmend hin zu letzteren. Institutionell geht damit nicht selten eine Verlagerung zentraler Entscheidungen weg von der Rechtsprechung des EuGH hin zum Unionsgesetzgeber einher. 16

D. Vom Querschnitt zum Netz

Die in diesem Band versammelten Querschnittspolitiken sind ihrerseits von unionsrechtlichen Herausforderungen durchzogen, die zum Teil erheblichen Einfluss auf ihre Entwicklung und Ausgestaltung nehmen oder künftig nehmen könnten. In besonderer Weise gilt dies für die **EU-Grundrechte** und **Grundfreiheiten** und das **EU-Wettbewerbs-** und **Beihilfenrecht**. 17

Dabei bilden die **EU-Grundfreiheiten** historisch betrachtet die erste quer liegende Schicht. Sie wirken in erster Linie als Schranken nationaler Rechtsetzung und konstituieren insoweit gewissermaßen negative, deregulierende europäische Querschnittsvorgaben.⁴⁶ Vielfach setzten sie zugleich die entscheidenden ersten Impulse für die auch positive Entwicklung der hier näher betrachteten EU-Querschnittspolitiken. So verlangte und verlangt etwa die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach einer Koordination und Harmonisierung mitgliedstaatlicher Sozialversicherungssysteme und damit auch der (öffentlichen) Gesundheitsvorsorge.⁴⁷ Die Warenverkehrs- und die Niederlassungsfreiheit waren und sind wesentliche Impulsgeber für die Entwicklung einheitlicher Produktsicherheits-⁴⁸ und Umweltstandards.⁴⁹ 18

Auch das **EU-Wettbewerbs-** und **Beihilfenrecht** avanciert immer mehr zum übergreifenden unionsrechtlichen **Prüfungsmaßstab** für die mitgliedstaatlichen Regulus- und Förderstrukturen in so heterogenen Feldern wie der Steuer-,⁵⁰ der Umwelt- oder der Medien- und Kulturpolitik. Dabei steht gerade der EuGH vor der Herausforderung, eine politikübergreifend konsistente Dogmatik der grundfreiheitlichen, wettbewerblichen und beihilferechtlichen Kontrolle zu entwickeln. Exemplarisch zeigt dies die Auseinandersetzung um die Überzeugungskraft und 19

46 So beispielhaft für das europäische Steuerrecht: *Waldhoff*, § 10, Rn 81 ff.

47 Näher dazu *Wallrabenstein*, § 8, Rn 16 ff.

48 Hierzu *Führ*, § 4, Rn 81 ff, dort auch mit Hinweisen zu den international-, insbesondere WTO-rechtlichen Zusammenhängen; *Wallrabenstein*, § 8, Rn 22.

49 *Wegener*, § 2, Rn 10; zur Verbindung von Umwelt- und Gesundheitsschutz in diesem Zusammenhang: *Wallrabenstein*, § 8, Rn 25.

50 Dazu: *Waldhoff*, § 10, Rn 135 ff.

Übertragbarkeit der zur Förderung der erneuerbaren Energien entwickelten „PreussenElektra“-Rechtsprechung auf Gebiete wie die **Förderung des öffentlichen Rundfunks**.⁵¹ Immerhin ist die hier notwendige Verarbeitung des Verhältnisses zu den Maßgaben der Querschnittsklauseln schon **primärrechtlich** auch im Beihilferecht jedenfalls teilweise angelegt. So sind etwa nach Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar. Nach Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV können Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.⁵² Andere Querschnittsgebote müssen ihre spezifisch beihilferechtliche Berücksichtigung über die Auffangklausel des Art. 107 Abs. 3 lit. e) AEUV finden.

- 20 Spätestens mit Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta ist schließlich auch ein Bewusstsein für die zentrale Bedeutung der **Grundrechte** als Maßstabs- und Zielnormen unionaler wie mitgliedstaatlicher Politikgestaltung entstanden.⁵³ Zahlreiche Querschnittpolitiken haben ungeachtet der vorgeblichen programmatischen Zurückhaltung bei der Schaffung der GRCh im Zuge dieser Entwicklung thematisch einschlägige „**eigene**“ **Grundrechte**⁵⁴ oder zumindest **Unionszielbestimmungen** neu hinzugewonnen und so eine **primär- bzw verfassungsrechtliche Aufwertung** erfahren. Tendenziell führt auch dies aktuell eher zu einer Stärkung und Beschleunigung unionaler Rechtssetzung in den Querschnittpolitiken. Auf mittlere Sicht dürfte aber auch die schon seit längerem angemahnte **Einhegung der unionalen Rechtssetzung durch grundrechtliche Abwehransprüche** auf die Tagesordnung des EuGH geraten.
- 21 Querschnittpolitiken und die auch in ihnen durchgängig zu beachtenden grundrechtlichen, grundfreiheitsrechtlichen, wettbewerbsrechtlichen und vielfältigen sonstigen Anforderungen des Unionsrechts formen so ein nicht nur, aber doch in spezifischer Weise für die Unionsrechtsordnung charakteristisches **mehrdimensionales Netz rechtlicher Maßgaben**. Diesen angemessen zu begegnen, macht die besondere Schwierigkeit, aber auch den besonderen Reiz der Beschäftigung mit dem Unionsrecht aus. Die in der Idee der Querschnittpolitik sich ausdrückende Sehnsucht nach der Überwindung von Differenzierung bleibt angesichts der notwendigen Komplexität dieses Bildes allerdings unerfüllt. Sie wird bleiben.

51 Dazu: *Grzeszick*, § 9, Rn 62 ff; *Kübling*, § 7, Rn 53 ff; dort Rn 65 ff auch zur Bedeutung der EU-Fusionskontrolle.

52 *Grzeszick*, § 9, Rn 63 spricht insoweit von einem spezifisch beihilferechtlichen Ausdruck der kulturpolitischen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV.

53 Dies gilt allerdings selbstverständlich nicht durchgängig für alle hier betrachteten Politikbereiche; so spricht etwa *Waldhoff*, § 10, Rn 23 zu Recht von der lediglich „embryonalen“ Bedeutung der EU-grundrechtlichen Rechtsprechung für das Steuerrecht.

54 Vgl bspw das Gesundheitsgrundrecht des Art. 35 GRCh, näher dazu: *Wallrabenstein*, § 8, Rn 59 ff.