

Strukturen der EU – Demokratische Verfassung der EU?

Die EU ist eine **Rechtsgemeinschaft**. Ihre rechtlichen Regeln sind essentiell und Basis sowie Grenze aller politischen Forderungen. Die europäischen Regeln sind hardcore der Politik.

Die EU ist eine **Wertegemeinschaft**. Allerdings genießen die vier Wirtschaftsgrundfreiheiten (Freiheit des Kapital-, des Personen-, des Waren- und Dienstleistungsverkehrs) Vorrang gegenüber allen anderen Werten wie soziale Gerechtigkeit, Umwelt, Gesundheit, demokratische Teilhabe, kollektive Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens etc. Diese bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Die folgenden Kritikpunkte sollen die Defizite aufzeigen, um hieraus Lösungen zu finden.

1 Das europäische Demokratiedefizit der EU

Die EU und ihre Organe sind nicht europäisch demokratisch legitimiert. Es gibt keine europäische Demokratie.

Rechtsgrundlage der EU ist der Lissabon-Vertrag, ein völkerrechtlicher Vertrag der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Die Völker der Mitgliedstaaten waren als Staatsvölker beteiligt, nicht als europäisches Unionsvolk. Die demokratische Legitimation der EU basiert auf den Mitgliedstaaten. Die EU ist Objekt nicht Subjekt des Vertragsschlusses. Unionsbürger sind nicht Quelle der Legitimation.

Änderungen des Vertrags sind grundsätzlich nur über die Regierungen der Mitgliedstaaten möglich und bedürfen der Ratifizierung der nationalen Parlamente. Die Mitgliedstaaten sind Herren der Verträge (so das BVerfG). Es gibt keine europäische Demokratie.

Fehlen einer EU-demokratischen Legitimation auf der Ausübungsebene (EU-Parlament, Kommission, Europäischer Rat, Rat, EZB und EUGH).

Nur das EU-Parlament ist personell direkt europäisch demokratisch legitimiert. allerdings nur begrenzt, weil es über nationale Parteien und nationale Wahlverfahren zusammengesetzt ist. Der Europäische Rat ist durch die Mitgliedsstaaten legitimiert, ebenso der Europarat. Die Kommission ist gemischt legitimiert: der Kommissionspräsident wird auf Vorschlag des Europäischen Rats vom EU-Parlament, die Kommissionsmitglieder vom Rat im Einvernehmen mit dem Präsidenten gewählt.

Die Mitglieder des EUGH werden durch die nationalen Regierungen bestimmt.

Die Mitglieder EZB werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rats, also national gewählt.

Die EU-Organe verfolgen grundsätzlich nationale Interessen. Dies gilt für den Rat und den Europäischen Rat. Die Entscheidungen werden im Wege des Verhandels, d.h. nicht offen und kontrollierbar und nicht im rationalen Diskurs und des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen sondern im Sinn der Vorteilssicherung getroffen.

Die Kommission ist nicht von Weisungen der Mitgliedstaaten abhängig, sie besitzt Initiativmonopol und ist unabhängig in Fragen der Integration, sowie ihrem Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedstaaten (Vertragsverletzungsverfahren). Ihr Fachpersonal orientiert sich europäisch, ist jedoch grundsätzlich den nationalen Regierungen verpflichtet. Die Vollstreckung der Entscheidungen der EU Organe sind nur über die Mitgliedstaaten möglich.

2 Das allgemeine demokratische Defizit der EU

Das Parlament repräsentiert auf Grund des akademischen und bürgerlichen Ursprungs seiner Mitglieder einen großen Teil der Bevölkerung nicht. Einige Organe der EU entbehren jeglicher oder maßgeblicher demokratischer Legitimation. Dies gilt für die Kommission, die EZB, die Eurogruppe, den EUGH.

Es fehlt an einer europäischen Öffentlichkeit, an europäischen Medien. Die exzessive Verrechtlichung der EU unterbindet einen politischen Diskurs.

Die EU-Organe wie die Kommission, die Euro-Gruppe, die EZB oder das EU Parlament verfügen über Macht, sind jedoch niemandem verantwortlich. Anders der Europäische Rat und Rat der EU, wenngleich auch nur indirekt über die nationalen Parlamente.

3 Der Integrationsprozess wird u.a. durch nicht demokratisch legitimierte Organe der EU befördert.

a Der EUGH als maßgeblicher Akteur einer demokratisch nicht legitimierten Integration

Bereits 1963 und 1964 kreierte der EUGH die EU-Verträge als Verträge mit Quasi-verfassungsrechtlicher Qualität, was auch für den Lissabon Vertrag verbindlich ist. Mit dem Urteil i.S. Vanden & Loos vs. Niederlande 1963 begründete der EUGH das Recht einzelner Bürger auf Einhaltung des EU-Rechts. Im Urteil 1964 i.S. Costa/ENEL begründete der EUGH den Anwendungsvorrang des EU Rechts sowohl gegenüber dem allgemeinen als auch dem verfassungsrechtlichen nationalen Recht. Damit legte der EUGH den Grundstein dafür, dass die EG insgesamt einen eigenständigen, von nationalen Vorrechten unabhängigen Handlungsspielraum gewonnen hat und die EU-Verträge quasi-verfassungsrechtlichen Rang besitzen. Dies gilt auch für den Lissabon Vertrag. Er hat deshalb quasi-verfassungsrechtliche Wirkung und Bedeutung. Die weitere Rechtsprechung ist von der Absicherung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten geprägt.

b Die Eurogruppe, ein Gremium der Europäischen Union, in dem die Staaten der Eurozone ihre Steuer- und Wirtschaftspolitik koordinieren.

Sie ist nicht demokratisch legitimiert, kontrolliert die Haushaltspolitik und die öffentlichen Finanzen der Euro-Länder qua Six Pack, Two Pack und Europäisches Semester. Die Sitzungen der Gruppe sind informell und finden in der Regel am Vortag des Rats für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin-Rat) statt. Die Gruppe ist „ein Forum des Dialogs und der politischen Abstimmung ohne konkrete Entscheidungsbefugnisse“.

c Die EZB

Sie ist nicht demokratisch legitimiert und unabhängig. Ihre Entscheidungen können, wenngleich auf die währungspolitische Ebene konzentriert, die Wirtschaftspolitik u.a. der Mitgliedsstaaten beeinflussen.

4 Die durch die EU geschaffene zusätzlich Mehrebenenstruktur schafft Distanz der Ebenen bis hin zu den Kommunen, verhindert deren unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit wie auch einen wirksamen Zugang, da es den Kommunen an den notwendigen Kapazitäten fehlt.

5 Die zunehmend internationale Ausrichtung der EU mit dem vermehrten Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen (CETA, Mercosur etc.) verlangt eine demokratische Verankerung der Verhandlungspartner.

Völkerrechtsverträge werden im Verhandlungsmodus, d.h. nicht offen, nicht öffentlich und nicht kommentierbar abgeschlossen. Im Gegensatz zur parlamentarischen Gesetzgebung sind sie geheim und nicht beeinflussbar.

6 Das Verhältnis EU zu den Mitgliedstaaten

- a. In diesem Zusammenhang sei **das Verhältnis des EUGH zum BVerfG** genannt. Während lange Zeit zwischen beiden Gerichten ein Verhältnis der Kooperation auf Augenhöhe bestand, hat sich dies seit dem Urteil des BVerfG vom 5.5.2020 verändert. Das BVerfG als Hüter der Verfassung, insbesondere der Ewigkeitsgarantien des Art. 79 GG, hatte über Jahrzehnte hinweg den Vorrang des

EU-Rechts und der Entscheidungsgewalt des EUGH anerkannt, nunmehr jedoch das deutsche Parlament in die Pflicht genommen, den EUGH zu einer Ergänzung seiner Entscheidung betreffend das Staatsanleihekaufprogramms der EZB PSPP zu verpflichten. Dies wurde verschiedentlich fälschlicherweise als Infragestellung des Vorrangs des EU-Rechts bewertet. Deutschland wurde sogar mit einem Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert. Am Ende gab die deutsche Bundesregierung eine Gewährleistungserklärung für die Einhaltung des Vorrangs der EUGH ab. Damit ist zumindest politisch die Absicherung verfassungsrechtliche Grundgarantien gegenüber der EU ins Wanken geraten.

- b. Die Mitgliedstaaten werden zunehmend über **informelle Vorgaben der EU** in das neoliberale Konzept der EU verpflichtet, so über das Europäische Semester, über Six Pack und Two Pack, die das Budgetrecht der nationalen Staaten - eine substantielles demokratisches Recht - beschränkt. Ähnliches gilt für das Projekt PESCO, das der EU regelwidrig die Finanzierung von militärischen Mitteln gewährleistet.

7 Lösungsmöglichkeiten

- Die Entidealisierung der EU erkennen und sichtbar machen
 - die EU gewährleistet mit dem Vorrang der wirtschaftlichen Grundfreiheiten die Flucht und Befreiung des Kapitals vor nationaler demokratischer Kontrolle
 - die EU entwertet traditionelle und historisch erkämpfte Werte wie soziale Gerechtigkeit, Gesundheit, Werte der öffentlichen Serviceleistungen, Umweltschutz etc.
 - die EU stellt nationale kollektive Sicherungssysteme (Gewerkschaften, Soziale Sicherungssysteme etc.) in Frage
 - die EU zwingt den politischen nationalen Gestaltungsspielraum in ein kapitalistisches Verwertungssystem
 - die EU bedient kosmopolitisch begründete Interessen, nicht aber die Bedürfnisse der Benachteiligten und Armen
 - die EU bereitet mit ihrer neoliberalen Orientierung den Rechten und Rechtsradikalen den Weg.
 - die EU folgt selbst einer nationalistischen Grundhaltung, nur auf internationaler Ebene, wenn sie eine maßgebliche Rolle auf dem Weltmarkt anstrebt und sich als „wissensbasierte dynamischste Organisation“ versteht.
- Die Erweiterung der Befugnisse des EU-Parlaments ist keine Lösung. Damit würde die letzte demokratische Legitimation durch den Rat und den Europäischen Rat aufgehoben werden.
- Ohne eine europaweite Öffentlichkeit mit europäischen Medien und europäischen Parteien ist eine Demokratie auf europäischer Ebene nicht realisierbar.
- Das Beharren auf historisch erkämpfte Grundwerte der sozialen Gerechtigkeit, der Gewährleistung der öffentlichen Dienstleistungen, der kollektiven Gestaltung der Gesellschaft, der Sicherung der Gesundheits- und Altersversorgung ist nicht Ausdruck nationalistischer Grundorientierungen, sondern Ausdruck der Bewahrung sozialer Gerechtigkeit etc. Dies ist dem Vorwurf einer nationalistischen Orientierung entgegenzuhalten.
- Gegen die zwingende Kraft der EU bietet sich der strategische Ungehorsam - wie von Attac Österreich propagiert - als Gegenstrategie an.
- Verhandlungspartner der völkerrechtlichen Verträge sind angesichts der weitreichenden und vorrangigen Verbindlichkeit der Verträge ein Angriff auf die parlamentarische

Rechtsetzung. Deshalb sind die Verhandlungsvertreter an ein besonderes Legitimationsverfahren zu binden.

- Gegen die EU der europäischen Staaten eine EU der Bürger? Eine Neukonzeption der EU?
 - Gegen die allgemeine Einengung demokratischer Grundsätze trägt die Zivilgesellschaft erhöhte Verantwortung dafür, dass Demokratie im Bewusstsein der Gesellschaft verankert ist. Deshalb haben NGOs die Aufgabe, Demokratie vorbildlich zu praktizieren. Ein Gebot, das auch und insbesondere für Attac gilt.
- Ingeborg Schellmann