

Gregor Schirmer • **Lissabon am Ende?**



Gregor Schirmer

Lissabon am Ende?

Kritik der EU-Verträge

KAI HOMILIUS VERLAG - COMPACT



COMPACT – Nr. 1:

Detlef Joseph, Vom angeblichen Anti-Semitismus der DDR

in Vorbereitung:

COMPACT – Nr. 3:

Erich Buchholz, Der Überwachungsstaat

© Kai Homilius Verlag 2008

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, dieses Werk oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen oder in Datenbanken aufzunehmen.

COMPACT – Nr. 2

Kai Homilius Verlag

www.kai-homilius-verlag.de

Email: home@kai-homilius-verlag.de

Autor: Gregor Schirmer

Druck: Printed in E.U.

ISBN: 978-3-89706-402-7

Inhaltsverzeichnis


Vorbemerkung	7
I. Langer Weg von Nizza nach Lissabon.....	13
II. Was ist die EU und was nicht?	25
III. Kompetenzgerangel	39
IV. Mehr Demokratie – Wie viel?	47
V. Institutionen und Prozeduren	53
VI. Ungleichheiten und Sonderbündnisse	65
VII. Unsäglicher Umgang mit der Charta der Grundrechte	75
VIII. Festschreibung fataler Politiken	87
IX. Militarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik.....	99
X. Für eine andere Verfassung.....	111



Vorbemerkung

Die Ratifikation des Vertrags von Lissabon geht nicht ihren geplanten Gang. Am 12. Juni 2008 haben die Iren in der verfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebenen Volksabstimmung den Vertrag abgelehnt. Das geschah trotz vorangegangener Zustimmung des irischen Parlaments und gegen den Willen der Regierung. 53,4 Prozent der Stimmberechtigten sagten Nein. Die Beteiligung lag bei 53,1 Prozent. Das ist ein eindeutiges Ergebnis. Folglich kann der Vertrag nicht in Kraft treten. Spekulationen über eine (Kern-)EU ohne Irland oder eine Union der zwei Geschwindigkeiten sind politisch gefährlich, weil sie die Union spalten und Irland diskriminieren. Sie sind auch vertrags- und damit völkerrechtswidrig.


Die Regeln für das Inkrafttreten sind im Lissabonner Vertrag völlig klar. Nach Art. 6 Abs. 1 bedarf der Vertrag „der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“. Er tritt am 1. Januar 2009 in Kraft, sofern bis dahin „alle Ratifikationsurkunden“ bei der Regierung der Italienischen Republik, dem Depositar der EU-Verträge, hinterlegt worden sind. Der Termin wird wohl nicht zu halten sein. „Andernfalls“ soll der Vertrag „am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats“ in Kraft treten. Wenn es denn zur Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde kommt. Alle 27 Urkunden müssen hinterlegt worden sein. Wenn auch nur eine Urkunde fehlt, kann der Vertrag nicht in Kraft treten. So haben es die Mitgliedstaaten einvernehmlich in Lissabon vereinbart. Mit Art. 1 Ziffer 5 des Vertrags von Lissabon soll in den Artikel 4



des geänderten EU-Vertrags als begrüßenswerte Neuerung der Satz eingebaut werden: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität“. Irland ist nicht weniger „gleich vor den Verträgen“ als jeder andere Mitgliedstaat, ob groß oder klein. Das Votum der Iren muss geachtet werden.

Hinzu kommt, dass mit dem Stand vom 18. Juni die Ratifikation durch weitere Mitgliedstaaten offen ist: In Belgien, in Italien, in Finnland, wo die Unterschrift des Präsidenten unter das Zustimmungsgesetz fehlt, in den Niederlanden, in Polen, wo der Präsident ebenfalls noch nicht unterschrieben hat, in Schweden, und in Tschechien, wo ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht läuft. Auch Deutschland hat (noch) nicht ratifiziert. Einem demokratischen Usus entsprechend hat der Bundespräsident das vom Bundestag und Bundesrat angenommene Zustimmungsgesetz nicht unterzeichnet, weil anhängige Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden sind.


Ist der Vertrag von Lissabon „erledigt“ und damit auch die Kritik an ihm? Das ist sehr unwahrscheinlich. Die Herrschenden in der EU werden sich mit einer zweiten Niederlage nach den Volksentscheidungen in Frankreich und den Niederlanden nicht abfinden und alles versuchen, um den Vertrag von Lissabon durch Tricks und Drohung durchzudrücken. Der einzige für die Regierungen Erfolg versprechende aber nicht sichere Weg besteht darin, Irland durch politisch dubiose und juristisch nicht abgesicherte Zugeständnisse zu einer zweiten Volksabstimmung zu veranlassen, um nicht zu sagen: zu zwingen. Das wird offenbar versucht. Ob es gelingt und ob eine neue Volksabstimmung



das gewünschte Ergebnis bringt, ist fraglich. Der ratlose Europäische Rat vom 19./20. Juni 2008 hat erst einmal die Beratungen auf die nächste Sitzung am 15. Oktober 2008 vertagt. Es sei mehr Zeit für die Analyse der Situation nötig und die irische Regierung werde aktiv Konsultationen durchführen, um einen gemeinsamen Weg vorwärts vorzuschlagen, so heißt es in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates. Der Ratifikationsprozess soll derweil fortgesetzt werden. Angela Merkel, die Architektin des Lissabonner Ungetüms, hat eine eklatante Niederlage einstecken müssen. Darüber können ihre Versuche in der Regierungserklärung vom 19. Juni vor dem Bundestag nicht hinwegtäuschen, die Sache klein zu reden und Forderungen unter einen Hut zu bringen, die da nicht reinpassen, nämlich: Keine neue Reflexionsphase, kein Kuhhandel, „Wir brauchen den Vertrag von Lissabon“ und Fortsetzung des Ratifikationsprozesses. Nicolas Sarkozy von Frankreich, der Präsident des Europäischen Rates im zweiten Halbjahr 2008, soll's nun richten. Die Franzosen haben schließlich mit ihrem Nein zum Verfassungsvertrag der Europäischen Union die ganze Chose eingebrockt. Sarkozy will, was er den Franzosen nie zuzumuten gewagt hätte, eine neue Abstimmung der Iren.


Die Auseinandersetzung mit Lissabon ist nicht überflüssig oder überholt geworden. Die irische Entscheidung müsste, wenn sie von den anderen Mitgliedstaaten ernst genommen würde, zu Neuverhandlungen führen. Das würde die Chance zu einem Neubeginn für die Schaffung eines alternativen Primärrechts der Union öffnen. Doch dazu später.

Das Nachfolgende will ich als eine Kritik von Links am Vertrag von Lissabon und an den von ihm geänderten Verträgen über




die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstanden wissen. Nicht mehr und nicht weniger. Ich maße mir nicht an, die ganze EU oder ihre Aktivitäten und Politiken einer Wertung zu unterziehen. Mein Gegenstand ist der Text der zwei Verträge in der durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung.

Noch etwas vorab. In Diskussionszusammenhängen früher in der PDS und jetzt in der Partei DIE LINKE kann man Gefahr laufen, dass man sich durch massive Kritik an der EU den Vorwurf einhandelt, man sei gegen die europäische Integration, habe klammheimliche Freude am Scheitern der Union, man falle in nationale Egoismen zurück und gieße Wasser auf die Mühlen rechter anti-europäischer, nationalistischer Kräfte. Deshalb vorab eine Feststellung:




Die europäische Integration ist in meinen Augen ein „naturgesetzlicher“ historischer Prozess des Kapitalismus im Sinne von Marx und Engels. Sie wirkt über das Territorium der EU hinaus. Die EU ist nicht Europa! Die Linke muss sich auf diesen objektiven Prozess einstellen, den europäischen Kampfplatz annehmen und ausfüllen. Sie muss in den Prozess gestaltend eingreifen, den Widerstand gegen Demokratie- und Sozialabbau und gegen imperialistische Machtpolitik mit organisieren. Beim Stand der Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften kann ein Ausbruch aus kapitalistischer Ausbeutung und Unterdrückung wahrscheinlich nur in europäischer Dimension gelingen.


Die Union ist ein politisch-rechtlicher und geistig-kultureller Rahmen der Verwirklichung der Integration. Dieser „Überbau“ ist relativ stabil. Er wird so oder so die gegenwärtige Krise über-




stehen. Ein Rückfall der Union in eine Freihandelszone oder gar ein Zerfall dieses Staatenverbundes in seine souveränen Einzelteile ist nicht zu erwarten und aus linker Sicht auch nicht erstrebenswert. Der Rahmen ist unverzichtbar. Seine Institutionen und Verfahrensregeln werden gebraucht. Das Problem ist: Dieser Rahmen muss demokratisch durch die Völker selbst, durch Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger gestaltet werden. Und dazu bedarf es einer anderen primärrechtlichen Grundlage als der in Lissabon gezimmerten.



Die Europäische Union ist janusköpfig wie alle kapitalistischen Unternehmungen. Sie gewährleistet Frieden zwischen ihren Völkern und friedliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zugleich beteiligt sie sich an völkerrechtswidrigen Kriegen gegen und in Drittstaaten, an Aufrüstung und an der Ausbeutung der Dritten Welt. Der Binnenmarkt, der freie Reiseverkehr ohne Kontrollen an den Binnengrenzen hat den EU-Bürgerinnen und -Bürgern Vorteile und Erleichterungen gebracht. Zugleich betreibt die EU Sozialabbau und schottet sich gegen Zuwanderung von außen ab – bei Inkaufnahme vieler Toter. Die Liste ließe sich verlängern.



Linke Kritik an der Union hat mit rechtsextremen und nationalistischen Positionen zur EU nichts gemein. Die jeweiligen Gründe für die Ablehnung des Vertrags von Lissabon sind geradezu entgegengesetzt. Linke sind für eine Sozialunion. Nationalisten ist das Soziale ziemlich egal. Linke sind gegen die Militarisierung und Aufrüstung der Union. Von Nationalisten ist solches nicht zu hören. Linke fordern mehr Demokratie in der EU. Für Nationalisten ist das kein Anliegen, sie wollen den Rückfall in nationale Egoismen. Linke sind für ein ausgewoge-




nes Verhältnis zwischen den Kompetenzen der Union und denen der Mitgliedstaaten. Nationalisten sind für die Rücknahme wesentlicher Kompetenzen durch die Mitgliedstaaten. Linke sind für die europäische Integration auf demokratischer Grundlage. Nationalisten sind gegen jedwede Integration. Linke wollen eine andere Union. Nationalisten wollen gar keine.


I. Langer Weg von Nizza nach Lissabon

Nachdem der Vertrag für eine Verfassung für Europa durch die ablehnenden Voten der Franzosen und Niederländer vor zwei Jahren tödlich verunglückt war, danach auf wundersame Weise reanimiert werden sollte, während der deutschen Ratspräsidentschaft in gebotener Stille eingeschert wurde, hat der Vertrag von Lissabon das Projekt offiziell beerdigt. Der Verfassungsvertrag sollte die früheren Verträge, also den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (Römischer Vertrag) und den Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht) auflösen und als einzige primärrechtliche Grundlage der Europäischen Union (EU) an deren Stelle treten. Der Vertrag von Lissabon belässt es bei den zwei Verträgen und ändert sie, allerdings grundlegend. Der größte Teil der mit dem Verfassungsvertrag geplanten Neuerungen wurde in die zwei Verträge hineingeschrieben. Erhalt der Substanz des Verfassungsvertrags nannte das die Bundeskanzlerin. Der eine Vertrag wurde umbenannt in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der andere läuft unter dem alten Namen Vertrag über die Europäische Union (EUV). Beide Verträge sind nach Art. 1 EUV „rechtlich gleichrangig“.

Unterzeichnet wurde der Vertrag von Lissabon – nein, nicht im Namen der Völker – sondern in Vollmacht der gekrönten und ungekrönten Staatsoberhäupter, angefangen mit Seiner Majestät dem König der Belgier bis zu Ihrer Majestät der Königin des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland am 13. Dezember 2007. In Kraft treten soll er nach Artikel 6 am 1. Januar 2009, sofern die Ratifikationsurkunden aller 27



Mitgliedstaaten bis dahin in Rom hinterlegt sind. Wenn das nicht gelingt, dann soll der erste Tag nach der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde der Tag des Inkrafttretens werden. Die Ratifikation erfolgt „im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften“ der Vertragsstaaten. Nur die Verfassung Irlands schreibt einen Volksentscheid vor. Das Ergebnis war Nein. Woanders sind Volksentscheide nicht vorgeschrieben, sie wären möglich gewesen. Sie wurden aber vorsichtshalber nicht in Erwägung gezogen. Nach dem irischen Nein kann man sich ausrechnen, wo noch ein Nein der Bürgerinnen und Bürger zu erwarten gewesen wäre. In Deutschland wird ein solcher Entscheid von der herrschenden Meinung als vom Grundgesetz verboten gehalten. Ein Antrag der Linksfraktion im Bundestag, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Volksentscheidungen über die vertraglichen Grundlagen der EU zu schaffen, wurde abgelehnt. Der Ratifikationsprozess soll nicht noch einmal durch des Volkes Stimme gestört werden. Die Parlamente sind da für die Herrschenden zuverlässiger.



Die zwei Verträge werden durch die Änderungen von Lissabon nicht einfacher und leserlicher. Sie bleiben – wie die Vorgängerverträge – unverständlich und undurchschaubar, ein Drahtverhau gegen das Eindringen der Bürgerinnen und Bürger in die Materie. Der EUV besteht aus einer Präambel und 55 Artikeln. Der AEUV hat eine weitere Präambel und 358 Artikel. Es gibt viele Hin- und Her-Verweise. Angehängt an die zwei Verträge sind 11 neue Protokolle und 24 alte, die durch den Vertrag von Lissabon geändert wurden. In der Schlussakte der Brüsseler Regierungskonferenz vom 23. Juli 2007 sind 65 Erklärungen aller oder einzelner Mitgliedstaaten aufgeführt. Nach Art. 51 EUV sind die Protokolle und Anhänge Bestandteil der



Verträge. Die Erklärungen sind nicht einfach politischer Schall und Rauch. Nach Art. 1 des deutschen Ratifikationsgesetzes „entfalten [sie] rechtliche Wirkungen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon, sodass sie in das Zustimmungsverfahren einzubeziehen sind“. Hinzu kommt die Grundrechtecharta mit der dritten Präambel und 52 Artikeln und Erläuterungen. Seltsamerweise wurde die Charta nicht in das deutsche Zustimmungsverfahren einbezogen. Über den Grund kann man rätseln. Das ganze Monstrum an Primärrecht der EU umfasst beinahe 500 Druckseiten. Fast so dick wie das Bürgerliche Gesetzbuch.

Werfen wir einen Blick in die Vorgeschichte.

Nizza und danach


Die vorletzte Änderung der EU-Verträge hat der Nizza-Vertrag vom 10. Februar 2001 bewerkstelligt. Die für notwendig erachteten institutionellen und prozeduralen „Reformen“ wurden damals nicht erreicht. Einig war man sich über die Fortsetzung des neoliberalen und aufs Militärische orientierten Kurses der EU. Offen blieben solche Fragen, wie die Stimmengewichtung im Rat und im Parlament, die Ausweitung der Zahl der Gegenstände, wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, und der Übergang zur doppelten Mehrheit. Einer Union von 27 und mehr Mitgliedstaaten drohte angeblich Handlungsunfähigkeit. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass die Union seit der Erweiterung im Jahr 2004 in mehr Handlungsunfähigkeit abgestürzt ist, als schon vorher vorhanden war. Die Krise der Union war und ist in erster Linie eine Krise der Legitimität und des Vertrauens




der Bürgerinnen und Bürger in die Union und ihre Politik. Diese Krise konnte durch Nizza nicht aufgehalten werden. Der Vertrag von Nizza war schon am Tage seines Inkrafttretens am 1. Februar 2003 ein alter Hut.

Die Erfahrung des Umgangs mit einem kleinen widerspenstigen Land sei an dieser Stelle aus gegebenen Anlass eingeflochten. In Irland war der Vertrag von Nizza durch das Referendum am 7. Juni 2001 von 53,87 Prozent der Abstimmenden abgelehnt worden. Was tun? Irland wurde zu einem zweiten Referendum gedrängt. Dazu wurde vom Europäischen Rat am 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla eine „Nationale Erklärung Irlands“ zur Kenntnis genommen, in der Irland bestätigt, „dass seine Teilnahme an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union seine traditionelle Politik der militärischen Neutralität unberührt lässt“ und weitere Vorbehalte gegen die Teilnahme an militärischen Aktionen der EU macht. Das fiel nicht besonders schwer, denn in der Außen- und Sicherheitspolitik kommt es auf das kleine Irland nicht an, die Akzeptanz der Erklärung tat aber der irischen Seele gut. Daraufhin stimmte in einem zweiten Referendum am 2. Oktober 2002 die stattliche Mehrheit von 62,89 Prozent für den Vertrag von Nizza. Ob die Iren diese Lektion gelernt haben, wird sich noch zeigen. Eine vergleichbare Erklärung Irlands ist dem Vertrag von Lissabon nicht beigelegt!


Der Europäische Rat hatte schon bald nach der Unterzeichnung des Nizza-Vertrags auf seiner Tagung im belgischen Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 eine Erklärung „zur Zukunft der Europäischen Union“ beschlossen mit der ein Konvent einberufen wurde. Es hieß, „der Bürger verlangt ein klares, transparentes, wirksames, demokratisch bestimmtes, gemeinschaftli-



ches Konzept“. Ein solches Konzept sollte der Konvent ausarbeiten, wenn möglich in Form eines Verfassungstextes. Einen solchen im Konsens angenommenen Text legte der Konvent nach der erstaunlich kurzen Zeit von 19 Monaten vor und übergab ihn am 18. Juli 2003 der damaligen EU-Präsidentschaft. Nach erbittertem Streit um Macht und Einfluss in der EU und Widerständen vor allem von Polen und Spanien, goutiert von Großbritannien und Tschechien, nach Verschlimmbesserung des Konventionstextes durch die Regierungskonferenz, wurde der Verfassungsvertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet.




Die Konventsmethode war im Vergleich mit der Methode geheimer Regierungskonferenzen ein demokratischer Fortschritt. Erfahrungen waren mit dieser Methode bei der Erarbeitung der Charta der Grundrechte gesammelt worden. Diese Methode hat nichts daran geändert, dass die Regierungen die Herren des Verfahrens sind. Im Konvent waren neben Vertretern der Staats- und Regierungschefs und der Kommission auch Mitglieder der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments vertreten. Beobachter wurden eingeladen, Vertreter der Zivilgesellschaft gehört, Dokumente veröffentlicht. Aber am Ende entschied die Regierungskonferenz.



Die demokratischen Neuerungen des Zustandekommens trugen unter dem Zwang der außerparlamentarischen Umstände dazu bei, dass einige Demokratie-Defizite im Getriebe der EU gemildert wurden. Insgesamt hat „der Herren eigener Geist“ (Goethe im Faust) im Verfassungsvertrag durchgeschlagen. Der Verfassungsvertrag war neoliberal und militärisch orientiert und hat das demokratische Defizit der EU nicht beseitigt.


Widerstand erregten zurecht die Beschränkung der Souveränität und Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten, die Angst vor Brüsseler Regelungswut, das Fehlen sozialer Festschreibungen zugunsten derer, die „unten“ sind, der normierte Bereitschaftsdienst zu Aufrüstung und Krieg. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, welche Ablehnungsgründe den Ausschlag gegeben haben.

Zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrags war die Ratifikation durch alle 27 Mitgliedstaaten notwendig. Ich weiß nicht, welcher Teufel die Herrschenden in einer Reihe von Mitgliedstaaten geritten hat, Volksentscheide zum Verfassungsvertrag durchzuführen oder anzukündigen. Eine Spekulation damit, dass nationalistische Gegnerschaft zur EU im Volk sich für die gewollte Ablehnung mobilisieren lässt, hat wohl eine Rolle gespielt. Tatsache ist, dass der Verfassungsvertrag bei den Volksabstimmungen in Frankreich am 29. Mai 2006 von 54,7 Prozent und in den Niederlanden am 1. Juni von 61,6 Prozent der Abstimmungsteilnehmer abgelehnt wurden. In Luxemburg war die Zustimmungsrate von 56,5 Prozent nicht eben ein glorreicher Sieg der Befürworter des Verfassungsvertrags. Das hohe Abstimmungsergebnis in Spanien von 76,7 Prozent Zustimmung wird durch die schlechte Beteiligung der Abstimmungsberechtigten von gerade mal 42,3 Prozent relativiert. Die vorgesehenen Referenden in Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Schweden, Tschechien und dem Vereinigten Königreich wurden nach den Niederlagen in Frankreich und den Niederlanden abgeblasen. Einige von ihnen hätten zweifellos weitere Absagen an der Verfassungsvertrag gebracht. Die anderen Mitgliedstaaten setzten derweil unverdrossen den Ratifikationsprozess fort. Am Ende lagen 17 Ratifikationen in Rom vor. Die deutsche Ratifikationsurkunde war nicht dabei. Bundespräsident Köhler hatte das mit überwäl-



tigender Mehrheit von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Zustimmungsgesetz nicht unterzeichnet, weil Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Gesetz nicht entschieden waren. Die Post mit der Urkunde konnte deshalb nicht nach Rom abgehen.

Nach den gescheiterten Volksentscheiden begann ein garstiges Trauerspiel. Es sollte nach dem Willen des Europäischen Rates eine „Zeit der Reflexion“ eingeschoben werden, in der „in allen Mitgliedstaaten eine ausführliche Diskussion stattfinden, an der die Bürger, die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner, die nationalen Parlamente und die politischen Parteien teilnehmen und zu der die Organe der EU ihren Beitrag leisten“. Inzwischen sollte „Europa handeln“, damit die Menschen praktische Taten sehen. Eine Diskussion hat nicht stattgefunden und die EU hat weiter an ihren neoliberalen und militärischen Vorhaben gewerkelt. Verfassungsbegeisterte Politiker verwiesen beschwörend darauf, dass doch alle Regierungen unterzeichnet und die Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziert hätten, der Rest doch die demokratische Mehrheit nicht ignorieren könne. Das Europäische Parlament ließ sich's nicht verdrießen, Resolutionen mit der Forderung nach Ratifikation zu verabschieden. Alle möglichen Ideen wurden in Umlauf gesetzt, darunter die von Angela Merkel, der Verfassung ein Sozialprotokoll beizufügen. Aber die Nicht-Ratifizierer rührten sich nicht, bis auch die glühendsten Verfechter des Verfassungsvertrags einsahen, dass dieses Projekt gescheitert war.



Abschied vom Verfassungsprojekt

Die Wende kam während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. In der Berliner „Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge“ vom 25. März 2007 kommt das Wort „Verfassung“ nicht mehr vor. Jetzt sollte „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage“ gestellt werden. Angela Merkel sprach in ihrer Festrede den Nekrolog: „Wahr ist: Wer gehofft hat, dass wir 50 Jahre nach den Römischen Verträgen einen Verfassungsvertrag haben, der wird enttäuscht sein. Aber wahr ist auch: Wer gehofft hat, dass sich Europa der Notwendigkeit bewusst ist, seine innere Verfasstheit zu stärken, dem wird unsere ‚Berliner Erklärung‘ den Weg weisen. Denn wir wissen, dass wir die politische Gestalt Europas immer wieder zeitgemäß erneuern müssen.“ Dafür sollte und wollte die deutsche Präsidentschaft einen Zeitplan vorgelegen.


Er wurde weitaus mehr als ein Zeitplan. Der Europäische Rat vom 21. und 22. Juni 2007 unter deutschem Vorsitz beschloss die Einberufung einer Regierungskonferenz nach Art. 48 EUV (alt), erteilte ihr ein bindendes und ungewöhnlich detailliertes Mandat, das „die ausschließliche Grundlage und den ausschließlichen Rahmen für die Arbeit“ darstellte, und stellte die Konferenz unter den Zeitdruck, bis vor Ende 2007 die Arbeit abzuschließen. Am 23. Juli begann die Regierungskonferenz. Sie brauchte keine fünf Monate, um den „Reformvertrag“ unterschriftsreif fertig zu stellen. Im Mandat war alles Wesentliche bis in wortwörtliche Formulierungen festgeschrieben. Die Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und ihre Juristen

brauchten die Vorgaben nur noch in einen Vertragstext umzusetzen.


Für demokratische Fisimatenten war gar keine Zeit. Es ging alles nach der „klassischen“ Methode der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV (alt) auf die bewährte undemokratische Weise vor sich. Das war ein Rückschritt gegenüber der Konventsmethode. Alles vollzog sich auf dem Weg der Geheimdiplomatie. Die Regierungen mauschelten und kartätschten unter sich. Die nationalen Parlamente, auch deren Europa-Ausschüsse, wurden über die Verhandlungen nicht informiert, geschweige denn in sie einbezogen. Das Europäische Parlament hatte nichts zu sagen. Die Völker und die EU-Bürgerinnen und Bürger wurden nicht gefragt. Sie blieben völlig außen vor. Volksentscheide wurden nicht in Erwägung gezogen. Der Vertrag von Lissabon kam auf eine vollkommen undemokratische Weise zustande. Eine wirkliche Erneuerung der politischen Gestalt Europas hätte erfordert, dass die Völker das erste und das letzte Wort haben, wenn es um die Verfasstheit der Union geht.

Das Mandat beendete sang- und klanglos das „großartige“ Verfassungsprojekt: „Das Verfassungskonzept [...] wird aufgegeben“ hieß es lakonisch. „Der EUV und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union werden keinen Verfassungscharakter haben“, „der Ausdruck ‚Verfassung‘ wird nicht verwendet“. Der Name „Außenminister“ und die Bezeichnung „Gesetz“ für einen Rechtsakt der Union, wurden aufgegeben. Sie rochen zu sehr nach Eigenstaatlichkeit der EU.

Der Artikel des Verfassungsvertrags über die Symbole der Union wurde mir nichts dir nichts gestrichen. Dieser Artikel hatte fest-



schreiben wollen, dass die Flagge der Union ein Kreis von zwölf Sternen auf blauem Hintergrund darstellt, dass die Hymne der Union der „Ode an die Freude“ aus der Neunten Symphonie von Ludwig van Beethoven entstammt, dass der Leitspruch der Union „In Vielfalt geeint“ lautet, dass die Währung der Union der Euro ist und dass am 9. Mai in der gesamten Union der Europatag gefeiert wird. Symbole sind wichtig für das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identitätsfindung jeder Gemeinschaft. Linke werden dem Verzicht auf den Artikel vielleicht nicht sehr nachtrauern. Er muss auch nicht unbedingt in den EU-Verträgen stehen. Aber der Strich durch die Symbole ist ein Zeichen dafür, dass es mit der viel beschworenen Solidarität und Einheit in der Vielheit nicht so weit her ist. In der Erklärung Nr. 52 haben 16 Mitgliedstaaten bescheinigt, dass sie nichtsdestotrotz diese Symbole auch künftig anwenden werden. Es ist aufschlussreich, wer die Erklärung nicht mitgetragen hat: Tschechien, Dänemark, Estland, Irland, Frankreich, Lettland, die Niederlande, Polen, Finnland, Schweden und Großbritannien, gleichsam ein Verzeichnis der weniger EU-freundlichen und EU-skeptischen Staaten.




Besonders dubios war der Umgang mit dem im Verfassungsvertrag verankert gewesene Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Dieser Vorrang ist in seiner Unbedingtheit äußerst problematisch. Er steht in keinem Vertrag, sondern wurde durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelt. Der Vorrang des gesamten EU-Rechts vor dem gesamten Recht der Mitgliedstaaten soll auch gegenüber dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten gelten. Einfache EU-Rechtsvorschriften, also Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse können innerstaatliches Verfassungsrecht aus-

hebeln! Streit wird darüber geführt, ob es sich nur um einen Anwendungsvorrang oder um einen Geltungsvorrang handelt. Ersteres würde bedeuten, dass im einzelnen Konfliktfall das EU-Recht angewendet werden muss. Letzteres hätte zur Konsequenz, dass innerstaatliches Recht, das EU-Recht widerspricht, generell ungültig ist.

Der Vorrang-Artikel wurde nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen, weil er wie der übliche bundesstaatliche Grundsatz klingt: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Stattdessen wurde in Lissabon eine Erklärung Nr. 17 verabschiedet, durch die der Vorrang-Artikel ohne Abstriche durch die Hintertür wieder eingeführt wird: „Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“ Es ist nun schon ein Treppenwitz der höheren Juristerei, dass der Erklärung ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates beigefügt ist, in dem diese Rechtslage bestätigt wird.

Es ist erstaunlich, mit welcher Leichtigkeit die Verfechter der Verfassung auf den neuen Kurs eingeschwenkt sind und das Verfassungskonzept über Bord geworfen haben. Das Erstaunen über den schnellen Meinungsumschwung fällt geringer aus, wenn man anhand des Textes feststellt, dass die meisten – manche sagen 95 Prozent – der Bestimmungen des durchgefallenen Verfassungsvertrags durch den Lissabonner Änderungsvertrag in die zwei EU-Verträge hinüber gerettet worden sind. Die Kanzlerin hat ihr Ziel erreicht, die Substanz des Verfassungsvertrags zu bewahren. Ihr selbstbeweihräuchernder



Jubel in der Ratifikationsdebatte des Bundestages war dementsprechend groß: Eine neue Grundlage für Europa, „die solide und von Bestand ist“, ein „fundamentales Bekenntnis Europas zu sich selbst“.

Soweit zur Vorgeschichte des Vertrages von Lissabon. Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag wurde vom Bundestag am 24. April 2008 mit 515 Ja-Stimmen bei 58 Nein-Stimmen, darunter die Stimmen aller anwesenden Abgeordneten der Linksfraktion, und vom Bundesrat am 23. Mai 2008 mit den Ja-Stimmen der Länder bei Enthaltung Berlins verabschiedet. Es laufen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Zustimmungsgesetz.

II. Was ist die EU und was nicht?

Der Vertrag von Lissabon samt seinen Protokollen und Erklärungen gibt darauf keine Antwort. Man erfährt aus Art. 1 EUV nur, dass sie eben „eine Europäische Union“ ist, „der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen“. Die EU ist kein Suprastaat und will nach dem Selbstverständnis ihrer Mitglieder auch keiner sein. Sie ist kein europäischer Bundesstaat mit den 27 Mitgliedstaaten als nicht (mehr) souveränen Teilstaaten. Sie weist aber wesentliche Merkmale von Staatlichkeit auf, wie Parlament, Gesetzgebung, Exekutive in Gestalt der Kommission, Bürgerschaft, Grundrechte, Gerichtsbarkeit, Währung, Binnenmarkt, Außengrenzen. Die Entwicklungen zur Suprastaatlichkeit hat sich soweit ausgeprägt, dass die Grenzen der Übertragung von Souveränitätsrechten an die EU überschritten sind, jenseits derer die Souveränität der Mitgliedstaaten in ihrer Substanz gefährdet und ausgehöhlt ist.

Der Europäische Gerichtshof hat 1991 in einem Gutachten die damalige Europäische Gemeinschaft als eine „Rechtsgemeinschaft“ bezeichnet, also nicht als ein staatliches Gebilde, was durchaus zutreffend ist. Aber dann hat er die europäische Rechtsordnung durch die Verkündung ihres Vorrangs vor dem Recht der Mitgliedstaaten so hypertrophiert, dass ein Wesensmerkmal souveräner Staatlichkeit, nämlich die Bestimmung über die eigene Rechtsordnung schwerwiegend angetastet wurde.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 zum Vertrag von Maastricht erklärt: „Der Vertrag begründet einen europäischen Staatenverbund, der von den


Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet; er betrifft die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat“. Das Gericht spricht von „einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft“. Der Vertrag von Maastricht „begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas ..., keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat“. Im Urteil bleibt offen, was ein Staatenverbund im Unterschied zu einem Staatenbund auf der einen Seite und zu einem Bundesstaat auf der anderen Seite ist. Eindeutig ist die Aussage, dass die EU kein Staat ist. Aber gilt diese Aussage auch noch nach den Änderungen der EU-Verträge durch den Vertrag von Lissabon?

Man muss nicht beweisen, dass es auch heute kein europäisches Staatsvolk oder eine zusammengehörige europäische Bevölkerung gibt. Allein die kulturellen und sprachlichen Unterschiede schließen das aus. Es ist auch nicht das Ziel der Union, ein europäisches Staatsvolk zu konstituieren. Art. 3 Abs. 3: Die Union „wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ Nach der „Drei-Elementen-Lehre“, die für einen Marxisten zwar nicht viel aussagt, aber doch als allgemein anerkanntes Kriterium für das Vorhandensein eines Staates dienen kann, fehlt der EU das erste Element, das Staatsvolk. Das zweite Element, das Staatsgebiet ist nur mittelbar gegeben, nämlich durch die Bestimmung des räumlichen Geltungsbereiches der Verträge durch Aufzählung der Mitgliedstaaten in Art. 52 EUV und Hinzufügung von Semi-Kolonien in Art. 349 AEUV. Aber wie steht es mit dem dritten Element, der Staatsgewalt?


Grundlage der Union sind nach Art. 1 die zwei Verträge. Das sind völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten, für die die Regeln des Völkerrechts, insbesondere das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 gelten. Die Mitgliedstaaten sind die Herren der Verträge. Sie entscheiden über den Beitritt, über Vertragsänderungen und über den Austritt. Der völkerrechtliche Charakter der vertraglichen Grundlagen bleibt auch dann, wenn die Entscheidung von den Bürgerinnen und Bürgern selbst durch Volksabstimmung getroffen wird. Die EU ist also nach wie vor oder immer noch eine Organisation von Staaten, deren Souveränität allerdings durch Abtretung von Hoheitsrechten empfindlich eingeschränkt wird, für Deutschland über das hinaus, was vom Grundgesetz gedeckt ist. Sie passt sie nicht in das bisherige Schema „Staatenbund (Völkerrecht) oder Bundesstaat“ (Staatsrecht). Für einen solchen Fall haben die Juristen den Begriff „sui generis“, „von eigener Art, aus dem Typus fallend“ erfunden. Also: Die EU – ein Staatenverbund sui generis.

Die EU und die Nationalstaaten


Für die Antwort auf die Frage, was die EU nach Lissabon ist, muss man das Verhältnis von Union und ihren Mitgliedstaaten nach gegenwärtiger Rechtslage untersuchen. Dieses Verhältnis jetzt und wie es in der Zukunft sein soll ist eine Kernfrage linker Europa-Politik. Es geht schließlich um den Zusammenhang zwischen den zwei Hauptfeldern, auf denen der Kampf der Linken für Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit ausgetragen werden. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Wichtigkeit der Nationalstaaten in Relation zur Rolle der EU zurückgegan-



gen ist. Vielleicht wird sie in Zukunft noch weiter absinken. Die Probleme wachsen, die auf nationalstaatlicher Ebene nicht gelöst werden können, sondern nur durch vereinigte europäische Anstrengungen. Aber die Nationalstaaten und ihre Souveränität sind heute und morgen nicht überholt. Es gibt Probleme, die sehr wohl und sogar besser auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden. Linke Politik ist weder mit einem Rückzug auf den Nationalstaat auf Kosten der europäischen Integration noch mit einer Preisgabe des Nationalstaats zugunsten einer voll verstaatlichten Union vereinbar. Es geht um das richtige Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Der Vertrag von Lissabon hat in dieser Frage neue Ambivalenzen geschaffen.



Art. 4 EUV besagt, dass alle Zuständigkeiten, die der Union nicht in den Verträgen übertragen wurden, bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Die Union kann sich selber keine neuen Kompetenzen zulegen. Sie hat keine Kompetenz-Kompetenz (im Prinzip, wie noch gezeigt werden wird). Sie braucht auch kaum noch weitere Kompetenzen, weil ihr die Mitgliedstaaten auf fast allen Gebieten irgend eine Art von Zuständigkeit übertragen haben. „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“ In Art. 5 EUV wird der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung fortgeschrieben. Er besagt, dass



„die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig [wird], die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“ In der Erklärung Nr. 18 „zur Abgrenzung der Zuständigkeiten“ wird dieser Grundsatz wiederholt und zugleich eingeschränkt. Art. 48 EUV sieht vor, dass im ordentlichen Änderungsverfahren nicht nur eine Ausdehnung sondern auch eine Verringerung der Zuständigkeiten der Union vereinbart werden kann. Auf die nationalstaatlichen Vorbehalte im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird noch eingegangen. Die Bestimmungen sprechen dafür, dass den Nationalstaaten doch noch ein erhebliches Gewicht im Getriebe der Union verbleibt.

Es gibt aber starke gegenläufige Tendenzen einer europäischen Staatswerdung. Durch das Ausmaß der Übertragung von Kompetenzen an die Union in den Artikeln 2 ff. AEUV ist die Souveränität der Mitgliedstaaten ins Mark getroffen. Der Richter am Bundesverfassungsgericht Siegfried Broß schrieb in der Juristen-Zeitung 5/2008: „Die Fesseln, denen jeder Vertragsstaat durch die von ihm eingegangenen Bindungen gegenüber der Gemeinschaftsebene im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten unterliegt, erweisen sich in Teilbereichen inzwischen als so eng, dass man nicht mehr von souveränen Staaten sprechen kann.“ Die „Flexibilitätsklausel“ des Art. 352 AEUV verleiht dem Rat das Recht, auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments „geeignete Vorschriften“ zu erlassen, wenn „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erfor-

derlich [erscheint], um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und [...] in diesen Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen [sind]. Das ist eine Ermächtigung zur Ausdehnung der Kompetenzen der Union ohne Vertragsänderung und ohne Zustimmung der nationalen Parlamente. Letztere werden von der Kommission nur „aufmerksam“ gemacht, ohne dass dies zwingende Folgen hätte. Aber auch eine Änderung der Bestimmungen über die internen Politiken und Maßnahmen der EU im AEUV kann ohne Zustimmung der nationalen Parlamente durch einstimmigen Beschluss nach Anhörung des Europäischen Parlaments herbeigeführt werden (Art. 48 Abs. 6). Durch die sogenannten Passerelle-Klauseln kann durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates ohne Vertragsänderung und ohne Zustimmung der nationalen Parlamente vom Einstimmigkeitsprinzip zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit übergegangen werden. Das sind Beschränkungen der Souveränität der Mitgliedstaaten und Verstöße gegen das demokratische Prinzip, denen die Bundesrepublik Deutschland von Verfassungswegen nicht zustimmen durfte.

Die EU überschreitet die Schwelle von einem Staatenverbund zu einem Bundesstaat. Damit kann die Wahrung der Verfassungsgrundsätze des Artikels 20 GG, wonach Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist und alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, nicht mehr gewährleistet werden. Diese Grundsätze dürfen nach Artikel 79 Abs. 3 GG nicht geändert werden. Wer das trotzdem will muss ein anderes Grundgesetz wollen, das es erlaubt, dass Deutschland in einem europäischen Bundesstaat aufgeht und alle Staatsgewalt nicht mehr von der Bevölkerung in Deutschland, sondern von den Europäern ausgeht. Die EU in ihrer vom Vertrag von Lissabon geprägten

Gestalt genügt nicht den Kriterien, die Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 GG aufstellt, eine Europäischen Union, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Die Einhaltung der vom Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil aufgestellten Leitsätze ist nicht mehr gegeben. Das Gericht hatte festgestellt: „Vermitteln – wie gegenwärtig – die Staatsvölker über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substanziellem Gewicht verbleiben.“ Diese Grenzen sind überschritten.

Finalität?

In den Präambeln der zwei Verträge wird der Wille ausgedrückt, eine „immer engere Union“, einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ zu schaffen. Jede Vertragsänderung – so auch die von Lissabon – beanspruchte, „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ einzuläuten. Ein schönes Ziel. Aber wie viele neuen Stufen noch und wie eng? Was ist die „Finalität“ der Union? Das Wort ist eigentlich unpassend, weil es einen endgültigen Zustand bezeichnet, der nie eintreten wird. Man darf der Frage nach der Finalität aber auch nicht ausweichen mit der Ausrede, die Geschichte sei ohnehin offen.

Soll die „immer engere“ Union, nachdem sie in diese Richtung entwickelt worden ist, endgültig und juristisch offiziell ein europäischer Bundesstaat werden? Das hat Joschka Fischer in seiner umstrittenen Rede an der Humboldt-Universität im Mai 2000 in Aussicht genommen, aber nach negativem Echo schnell wieder revidiert. Einen europäischen Bundesstaat, in dem die Mitglieder auf den Status von Gliedstaaten wie die Länder in der Bundesrepublik eingestuft werden, will niemand haben. Die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nicht, weil sie davon keine Verbesserung, eher eine Verschlechterung ihrer Lebenslage erwartet. Die europäischen Völker, vor allem die kleinen nicht, weil sie um ihre historische und kulturelle Identität fürchten. Die politisch Herrschenden nicht, weil sie auf jeden Fall die Souveränität über die Außenpolitik und die Sicherheitspolitik nach außen und im Inneren behalten wollen. Die Kapitalbosse nicht, weil zuviel regulierende Staatlichkeit ihr Profitstreben stört. Die Nichteuropäer aller Kontinente von den USA über Russland bis nach China nicht, weil sie aus unterschiedlichen Gründen eine ökonomische, wissenschaftlich-technische, politische und militärische Machtzusammenballung fürchten. Und die Linken nicht, weil ein europäischer Staat nach Lage der Dinge nur eine imperialistische Weltmacht sein könnte. Auch praktische Gründe stehen der Staatswerdung der Union entgegen: Die erhaltenswerte sprachliche Vielfalt ohne eine allgemein akzeptierte Verständigungssprache. In der EU gibt es 20 Amtssprachen und 60 weitere Sprachen werden in ihrem geographischen Raum gesprochen. Die Entwicklung einer eigenständigen europäischen Zivilgesellschaft, die mehr ist als die Vernetzung nationaler Organisationen und Bewegungen, steht erst in den Anfängen.

Werte und Ziele

Der Vertrag von Lissabon hebt die Zweifaltigkeit von Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft auf. Es gibt nach Art. 1 nur noch die eine Europäische Union. „Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.“ Art. 47 EUV: Die „Union besitzt Rechtspersönlichkeit.“ Das heißt, sie ist Völkerrechtssubjekt und kann Verträge abschließen und sie ist juristische Person nach innerstaatlichem Recht. Die Erklärung Nr. 24 enthält die Absicherung, dass die Rechtspersönlichkeit nicht zur Ausdehnung der Zuständigkeiten der EU über die hinaus missbraucht werden darf, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragen haben.

Als Werte der Union werden in Art. 2 EUV verkündet: „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Die Proklamation solcher Werte ist eine durch den Vertrag von Lissabon bewirkte positive Neuerung. Es fällt auf, dass zwar die Rechtsstaatlichkeit nicht aber ihr Pendant, die Sozialstaatlichkeit zu den Werten der EU gehört. Die Werte sind schön und gut. Aber sie hängen in luftigen Höhen, wenn sie nicht auf einer Sozialordnung beruhen, die ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Der Artikel geht weiter mit einer Aussage über die Gesellschaft der Mitgliedstaaten, „die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Die Gesellschaft in den Mitgliedstaaten ist weit von diesen Prinzipien entfernt. Die EU ist ein Verbund von Staaten

mit kapitalistischer Gesellschaftsordnung, deren oberstes Prinzip die Profitmaximierung ist.

Auch im Art. 3 EUV über die Ziele der Union ist Erstrebenswertes zu lesen. Abs. 1: „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“ Die EU wird in Abs. 2 beschönigend als ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ definiert. In den Absätzen 3 und 4 wird der harte Kern dessen benannt, was die EU ist: Binnenmarkt, Marktwirtschaft, Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Sozialunion gehört nicht zu den Zielen der EU. Die Marktwirtschaft wird als „sozial“ und zugleich als „in hohem Maße wettbewerbsfähig“ charakterisiert. Dem Marktradikalismus wird damit Referenz erwiesen. Ansonsten findet man in Abs. 3 löbliche Postulate, die Linke sich – obwohl oder weil sie vage sind – auf die Fahne schreiben können, wenn soziale Kämpfe geführt werden. Die Union „wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas“ hin. Die Marktwirtschaft zielt ab „auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt“ und auf „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“. Die EU „fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ Der Jammer ist, dass das wohlfeile Schlagwörter sind, für die man sich nichts kaufen kann und die in anderen Artikeln der Verträge beschnitten oder Lügen gestraft werden und vor allem in der EU-Praxis in den Wind geschlagen

werden. So mutiert die „soziale Marktwirtschaft“ des EUV unversehens zur „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ des AEUV und der „wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt“ in übles Steuer- und Sozial-Dumping.

Die in Art. 3 Abs. 5 statuierten internationalen Ziele der Union wären einigermaßen passabel, wenn sie nicht in weiten Teilen durch entgegenstehende Bestimmungen und militaristisches Handeln widerlegt würden: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei.“ Das ist deutlich. Es geht um Interessen, strategische Interessen, und die bestimmt nach Art. 22 EUV der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs mithilfe des Rats, also ihrer Minister. Das Europäische Parlament hat dabei nichts zu sagen. Weiter aus Abs. 5: Die Union „leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“. Hehre Ziele auf dem Papier. In der Praxis Teilnahme am Krieg in Afghanistan, Lostrennung Kosovos von Serbien, freihändlerische Ausbeutung Afrikas, Untergrabung des Völkerrechts. Nach meiner Meinung gehört die Absage an die Androhung und Anwendung militärischer Gewalt und das Verbot der Vorbereitung und Durchführung von Angriffskriegen ausdrücklich in den Zielkatalog der Union.

In Art. 21 EUV werden die Ziele und Grundsätze des auswärtigen Handelns der EU noch genauer bestimmt. Sie will ihren eigenen Grundsätzen „weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen“. Am europäischen Wesen mag einmal noch die Welt genesen! Es fragt sich, warum der EUV die Union nur auf die Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen, also auf Art. 1 und 2 der Charta, nicht aber auf die Charta insgesamt verpflichtet. Soll offen bleiben, ob für die Anwendung militärischer Gewalt auf Beschluss der EU das Kapitel VII der Charta gilt, ob die EU (auch) eine regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta ist und ob der Vorrang der Charta nach Art. 103 auch für EU-Verträge gilt, falls diese der Charta widersprechen? Eine bedeutsame Bestimmung, die eigentlich in die Verträge gehört, ist in den Pulk von Erklärungen abgeschoben. In der Erklärung Nr. 13 steht der Satz: Die Regierungskonferenz „hebt hervor, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die übergeordnete Verantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt gebunden sind“. Das ist richtig.

Positiv zu bewerten sind zwei Zielstellungen, die durch den Lissabonner Vertrag in Art. 21 EUV eingeschrieben wurden. Die eine betrifft die Umweltpolitik. Die EU trägt bei „zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen [...], um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen“. Das Ziel muss durch konkrete Taten nachdrücklich verfolgt und darf nicht unterlaufen werden. Die andere Zielstellung betrifft die

Multilateralität. Die EU setzt sich ein, um „eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“. Dieses Bekenntnis kann gut und gerne als eine zarte Kritik am US-amerikanischen Unilateralitätswahn betrachtet werden.

Neoliberale Wirtschaftsordnung

Die Verträge schreiben der Union und den Mitgliedstaaten auch in der Lissabon-Fassung eine neoliberale Wirtschaftsordnung des ungebremstem Marktradikalismus bindend vor. Sie verhalten sich in Sachen Wirtschafts- und Sozialordnung nicht neutral. Das deutsche Grundgesetz dagegen enthält keine „unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmtem Wirtschaftsordnung“, so das Bundesverfassungsgericht in seinem Verbotsurteil gegen die KPD von 1956. Eine kapitalistische Wirtschafts- und Sozialordnung, noch dazu in neoliberaler Ausformung, ist verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben. Das Grundgesetz ist offen für eine andere, über den Kapitalismus hinausgehende Wirtschaftsordnung. Die EU-Verträge wollen den gegenwärtigen Kapitalismus unbegrenzt festschreiben. Der Neoliberalismus ist Vertragspflicht. In Art. 3 EUV wird die „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ festgeschrieben.

Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 15: „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch eine Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“ Im



AEUV ist unter den Schlussbestimmungen der Artikel 345 versteckt. „Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ Eine gleichlautende Bestimmung stand schon im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 und dann in allen Nachfolgeverträgen. Das bedeutet „eigentlich“, dass die EU in Eigentumsfragen keine Regelungskompetenz hat. Aber sie hat die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten keineswegs „unberührt“ gelassen. Privatisierungswellen gingen von der EU aus. Die zitierten Bestimmungen der Verträge über die neoliberale Wirtschafts- und Währungspolitik hebeln die freie Entscheidung der Mitgliedstaaten über ihre Eigentumsordnung aus. Die Eigentumsordnung wird neoliberalen Grundsätzen unterworfen.



Ich komme auf die wirtschafts- und sozialordnungspolitischen Bestimmungen in anderen Zusammenhängen zurück.



III. Kompetenzgerangel


Für das Tätigwerden der EU sind in den durch Lissabon geänderten Verträgen drei wichtige Voraussetzungen festgeschrieben. Erstens. Die Union muss zuständig sein. Das reicht aber nicht. Auch wenn sie zuständig ist, darf sie zweitens nach Art. 5 EUV nur handeln, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Eine doppelte Einschränkung also: Die Mitgliedstaaten können es nicht ausreichend und die Union kann es besser. Das ist das Subsidiaritätsprinzip. Hinzu kommt als dritte Voraussetzung die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wonach die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus[gehen]“ dürfen. Das erscheint auf den ersten Blick vernünftig. Aber der Teufel steckt wie so oft im Detail.

Die Aufteilung der Kompetenzen in drei Stufen zwischen Mitgliedstaaten und Union wird im Titel I des Vertrags über die Arbeitsweise vorgenommen. Sie ist vage, verworren, weit auslegbar und streitanfällig. In Art. 3 AEUV ist als erste Stufe geregelt, dass die EU die ausschließliche Zuständigkeit hat in den Bereichen Zollunion; Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt; Währungspolitik für die Staaten, die den Euro eingeführt haben; Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik; gemeinsame Handelspolitik und unter bestimmten Voraussetzungen der Abschluss internationaler

Übereinkünfte. In diesen Bereichen ist die Entscheidungsmacht der Mitgliedstaaten erloschen. Sie dürfen keine Rechtsakte mehr erlassen. Alles wird in Brüssel erledigt. Die Mitgliedstaaten haben die Rechtsakte der EU durchzuführen.


Zweitens gibt es Bereiche mit geteilter Zuständigkeit (Art. 4 AEUV). In diesen Bereichen regieren sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union und der Zündstoff für Streit liegt überall herum und ist besonders leicht zum Brand hoch zu schüren. Zur geteilten Zuständigkeit gehören der Binnenmarkt, die Sozialpolitik, aber nur hinsichtlich der wenigen Aspekte, die im AEUV genannt sind; der undurchschaubare Punkt „wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“; Landwirtschaft und Fischerei (außer Erhaltung biologischer Meeresschätze); Umwelt; Verbraucherschutz; Verkehr; transeuropäische Netze; Energie; Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit (was ist öffentliche Gesundheit?). Eine unklar geteilte Zuständigkeit hat die EU im Bereich von Forschung, technologischer Entwicklung und Raumfahrt, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Den Vorrang bei der Wahrnehmung dieser geteilten Zuständigkeiten hat die Union. „Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat“ und sie nehmen sie „erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben“.

Die dritte Zuständigkeitsstufe ist nach Art. 6 die Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Das betrifft die Bereiche Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit; Industrie; Kultur; Tourismus; allge-




meine und berufliche Bildung, Jugend und Sport; Katastrophenschutz; Verwaltungszusammenarbeit. Hier rangiert das Handeln der Mitgliedstaaten an erster Stelle. Die Union ist zuständig für Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung. Wo da ihre Grenzen sind, ist unklar.

Die Zuständigkeit der EU für die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist außerhalb dieser Stufen angesiedelt. In diesen Bereichen ist nach Art. 5 AEUV „Koordinierung“ angesagt, was immer das bedeutet. Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken. Der Rat beschließt die Grundzüge und legt die Leitlinien dieser Politiken fest. Sehr vage und zu nichts verpflichtend ist der Absatz 5: „Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.“ Sie kann, aber sie muss nicht.



Zuständig ist die Union auch dafür, „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ zu erarbeiten und zu verwirklichen. Dafür gelten aber besondere Bestimmungen, die darauf hinauslaufen, dass die Mitgliedstaaten das Heft in der Hand behalten. Beschlüsse in diesem Bereich werden in der Regel nur einstimmig gefasst. Jeder Mitgliedstaat hat damit ein Vetorecht.



Hinzu kommt die Möglichkeit, dass sich die Union weitere Kompetenzen auf dem in Art. 352 AEUV gewiesenen Weg aneignet. Die sogenannte „offene Methode der Koordinierung“ ist ein weiterer Weg zur Kompetenzerweiterung. Nach dieser Methode werden Beschlüsse über Leitlinien, Ziele, Programme, Aktionspläne, Termine, Kontrollen usw. gefasst. Sie sind zwar rechtlich nicht

verbindlich, weshalb man es mit der Zuständigkeitsregelung nicht so genau nehmen muss. Aber es entsteht politischer Druck auf die Mitgliedstaaten, die Beschlüsse durchzuführen. Ein bekanntes Beispiel ist die Lissabon-Strategie.

Die Union besitzt, wie man sieht, eine All-Zuständigkeit. Durch den Vertrag von Lissabon neu hinzugekommen sind Zuständigkeiten für Energiepolitik, Raumfahrt, Tourismus, Sport und Katastrophenschutz. Als ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten findet man im EUV *expressis verbis* nur die Verantwortung für die nationale Sicherheit (Art. 4 Abs. 2) und im AEUV die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit (Art. 72) ausgewiesen.

Jede Kompetenz mehr in Brüssel ist *nolens volens* eine Kompetenz weniger in Deutschland. Es hat schon was für sich, wenn der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Altbundespräsident, Vorsitzender des Konvents zur Ausarbeitung der Grundrechte-Charta der EU, Mitherausgeber eines fundamentalen Grundgesetz-Kommentars Roman Herzog mit seinem Koautor Lüder Gerken in der *Welt am Sonntag* vom 14. Januar 2007 konstatiert hat: „Die verfassungsmäßigen Kompetenzen der staatlichen Organe in den Mitgliedstaaten, vor allem der Parlamente wie des Bundestages, sind [...] einem substanziellen Aushöhlungsprozess ausgesetzt.“ Er hat in Frage gestellt, „ob man die Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch uneingeschränkt als eine parlamentarische Demokratie bezeichnen kann“. Der Vorschlag Herzogs und des Verfassungsrichters Siegfried Broß, einen Europäischen Gerichtshof für Kompetenzkonflikte einzurichten, ist bedenkenswert.

Im Licht der Kompetenzfülle der Union wird die Machtstellung der Europäischen Kommission deutlich, denn sie und in der Regel nur sie kann in all diesen Kompetenzbereichen, außer der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einen Gesetzgebungsprozess auslösen.

Die EU ist nicht gerade zaghaft bei der Wahrnehmung von Kompetenzen. Die Menge und der Inhalt der Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse ist unüberschaubar. Im offiziellen Fundstellenverzeichnis des geltenden Gemeinschaftsrechts sind 16.720 Rechtsakte erfasst. Der *acquis communautaire*, der „gemeinsame Besitzstand“ der Union soll im Sekundärrecht 85.000 Seiten Papier umfassen. Jährlich kommen mehr als 2.000 Seiten dazu. Mangelnden Fleiß bei der Produktion von Rechtsakten kann man der EU wahrlich nicht vorwerfen.

Schwache Subsidiaritätskontrolle

Aber vielleicht wird Brüsseler Übereifer durch die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausgebremst? Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthält ein System zur Kontrolle der Anwendung dieser Grundsätze. Das ist ein Fortschritt gegenüber Nizza, denn alles hängt ab vom wirksamen Funktionieren eines Kontrollsystems. Und ein Kontrollsystem funktioniert nur, wenn die nationalen Parlamente berechtigt und befähigt sind, eine wirksame Kontrolle zu veranlassen und selbst auszuüben. Dazu sind Zweifel angebracht.


Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten sollen nach Art. 5 des Protokolls von den Einreichern mit einem „Vermerk mit detaillierten Angaben“ versehen werden, „die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden“. Solche Vermerke werden wohl von der Gewissheit des Einreichers durchdrungen sein, dass es mit den beiden Grundsätzen seine vollkommene Ordnung hat. Nach dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union werden die Entwürfe von Gesetzgebungsakten umgehend den nationalen Parlamenten zugeleitet. Das ist wichtig und richtig, denn ohne Kenntnis kann man nicht urteilen. Die nationalen Parlamente können dann nach Art. 6 des Protokolls binnen acht Wochen nach der Übermittlung „in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist“. Wenn in diesem Zeitraum keine Stellungnahme abgegeben wird, geht das Gesetzgebungsverfahren seinen Gang ohne die nationalen Parlamente. Wer die Langwierigkeit und Kompliziertheit parlamentarischer Abläufe kennt, der wird bezweifeln, dass die acht Wochen für das Zustandekommen einer Stellungnahme ausreichen, zumal in Mitgliedstaaten mit einem Zweikammersystem.

Eine Überprüfung der Entwürfe von Gesetzgebungsakten kommt auf EU-Ebene nur zustande, wenn die Anzahl begründeter Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen der nationalen Parlamente, bei Gesetzesvorhaben zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ein Viertel beträgt. Dabei hat jedes Parlament zwei Stimmen, die bei einem Zweikammer-System getrennt abgegeben werden. Um


diese Mehrheiten zustande zu bringen, ist ein enges operatives Zusammenwirken der Parlamente notwendig. Die Hürden sind zu hoch und die Zeit zu ihrer Überwindung zu kurz.

Die Kommission und die anderen Initiatoren von Gesetzgebungsakten können nach der Überprüfung machen was sie wollen: Sie „beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen“. Nur wenn das Wunder geschieht, dass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in acht Wochen mindestens 50 Prozent der Stimmen der nationalen Parlamente für eine Subsidiaritätsbeschwerde erreicht sind, kommt folgendes Verfahren zustande. Wenn die Kommission auf ihrem Vorschlag beharrt, muss sie das begründen. Die begründeten Stellungnahmen von Kommission und nationalen Parlamenten werden dem „Unionsgesetzgeber“, also dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt, „damit dieser sie im Rahmen des Verfahrens berücksichtigt“. Der Gesetzgeber „prüft“ und „berücksichtigt“. Wenn dann am Ende 55 Prozent der Mitglieder des Rats und eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament für die Berechtigung der Subsidiaritätsbeschwerde zusammen kommen, „wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft“, fällt also unter den Tisch. Das ist die schwache Verbesserung der Subsidiaritätskontrolle durch den Vertrag von Lissabon im Vergleich zu Nizza. Die organisierte Umständlichkeit mit dem vielen Wenn-und-Aber ist eine ziemlich sichere Garantie, dass aus der Kontrolle der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wenig bis nichts herauskommt.


Nach Art. 8 des Protokolls ist der Gerichtshof der EU für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen



das Subsidiaritätsprinzip zuständig. Das hilft nicht viel. Der Gerichtshof neigt zu Entscheidungen zugunsten der Handlungsberechtigung der EU und ist alles andere als ein Garant der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Die Klagen können von einem Mitgliedstaat erhoben oder von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments übermittelt werden. In Deutschland ist gesetzlich festgelegt, dass die Bundesrepublik Klage erheben muss, wenn das ein Viertel der Bundestagsabgeordneten verlangt. Die Oppositionsfraktionen haben weder zusammen noch jede für sich eine Chance, ein Verfahren zu erzwingen. Der Antrag der Linksfraktion, die Regierung zur Subsidiaritätsklage zu verpflichten, wenn eine Fraktion das will, wurde abgelehnt.



Hinzu kommt, dass die Subsidiaritätsrüge nur gegen Vorhaben zum Erlass eines Gesetzgebungsaktes, nicht aber gegen anderweitiges Handeln der Union möglich ist. Damit bleibt der Europäische Rat von jeglicher Subsidiaritätskontrolle verschont, weil er in der Regel keine Rechtsakte erlässt. Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht jenseits der Subsidiaritätskontrolle, weil auf diesem Gebiet keine Gesetze gemacht werden. Dasselbe gilt für Durchführungsmaßnahmen des Rates und für Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission. Auch Festlegungen, die nach der Methode der offenen Koordinierung zustande kommen, unterliegen nicht der Subsidiaritätskontrolle.



Summa summarum: Das Subsidiaritätsprinzip und die Instrumente zu seiner Einhaltung sind eine stumpfe Waffe dagegen, dass sich die EU immer mehr Aufgaben aneignet, die besser bei den Mitgliedstaaten verbleiben sollten und dass die Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse der nationalen Parlamente bis zur Unkenntlichkeit entleert werden.

IV. Mehr Demokratie – Wie viel?

Der Vertrag von Lissabon ermöglicht mehr Demokratie in der EU, sagen seine Befürworter. In der Tat gibt es auf diesem so wichtigen Gebiet einige Fortschritte gegenüber den Verträgen in der Fassung von Nizza. Aber das strukturelle Demokratiedefizit der Union wird fortgeschrieben.

Der Vertrag von Lissabon hat in den EUV einen neuen Titel II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ eingefügt, eine gestutzte Übernahme aus dem Verfassungsvertrag. In der Nizza-Fassung gab es einen solchen eigenen Titel nicht.

Der Titel proklamiert in Art. 9 die Gleichheit der Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft ist kein originäres Rechtsverhältnis des Einzelnen zur EU. Sie wird automatisch durch die Staatsangehörigkeit eines Individuums zu einem Mitgliedstaat vermittelt. Man kann nicht EU-Bürger sein, ohne die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats zu besitzen und umgekehrt. Die Gleichheit der Unionsbürger ist beschränkt auf „ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“. Ein merkwürdiger Unterschied zu dem schlichten Satz des Art. 20 der Grundrechtscharta: „Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich.“ Näheres zur Unionsbürgerschaft steht im Zweiten Teil des AEUV. Art. 18 und 19 enthalten die Bestimmungen aus den alten Verträgen gegen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“.

Die folgenden Artikel legen die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte fest: Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament, diplomatischer und konsularischer Schutz durch jeden Mitgliedstaat, wenn der eigene Staat in einem dritten Land nicht vertreten ist. Petitionsrecht beim Europäischen Parlament, Beschwerderecht bei einem vom Europäischen Parlament gewählten Bürgerbeauftragten. Alles nützliche Bestimmungen. Neuerungen gegenüber Nizza sind hier kaum zu finden.

Der Artikel 11 EUV verspricht den Bürgerinnen und Bürgern und den „repräsentativen Verbänden“ „in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“. Die Organe der EU sollen „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ pflegen. Solche Zusagen sind schön und gut. Sie müssen von Gewerkschaften und Bürgerverbänden genutzt werden, wenn sie auch nicht unbedingt zu positiven Folgen führen. Unter den „repräsentativen Verbänden“ haben wohl die Verbände des Kapitals die größte Aussicht auf Gehör.

Eine auch von manchen Linken gelobte Neuerung ist die Bürgerinitiative. Art. 11 Abs. 4 EUV bestimmt: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen

und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“ Immerhin: Im deutschen Grundgesetz ist eine vergleichbare Bürgerinitiative nicht vorgesehen. Also ein demokratischer Fortschritt im Europa-Recht?

Die Möglichkeit einer Bürgerinitiative ist zu begrüßen. Das Quorum von einer Million scheint bei fast 500 Millionen Einwohnern gerechtfertigt. Aber die Bürgerinitiative bewirkt wenig. Sie kann die Europäische Kommission „auffordern“. Aber die Kommission ist zu nichts verpflichtet. Was geschieht, wenn sie nichts macht? Nach der Primärrechtslage: Nichts. Die Bürgerinitiative geht ins Leere. Das ist ein Zerrbild von Volksgesetzgebung. Die Linke sollte darauf dringen, dass wenigstens im Sekundärrecht eine Verpflichtung der Kommission geschaffen wird, auf die Bürgerinitiative zu reagieren. Sie sollte dafür eintreten, dass in der EU eine echte dreistufige Volksgesetzgebung (Volksinitiative – Volksbefragung – Volksentscheid) ohne schwer überwindliche Hürden ermöglicht wird.

Neu ist der Art. 12 EUV über die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten. Dazu kommt noch ein Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Sie enthalten Regularien über die Unterrichtung der Parlamente und die Übersendung von viel Papier durch die Organe der EU. Die Parlamente sollen ein bisschen mitmachen dürfen bei der „Bewertung der Tätigkeit von Eurojust“ und bei der „Kontrolle der Tätigkeit von Europol“. In das ordentliche Verfahren zur Änderung der Verträge sind die nationalen Parlamente einzubeziehen. Auf die Rolle der Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle wird an anderer Stelle eingegangen.

Das Europäische Parlament

Im Herbst 2009 wird das Europäische Parlament neu gewählt. Es hat dann 750 Mitglieder plus 1, den Präsidenten. Die Sitzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten ist so geregelt, dass ein Land höchstens 96 Abgeordnete bekommt und kein Land weniger als 6 Abgeordnete. In Mitgliedstaaten mit geringer Bevölkerungszahl kommen weitaus weniger Stimmen auf einen Abgeordneten als in bevölkerungsreichen. Das nennt man das Prinzip der degressiven Proportionalität. Eine Gleichwertigkeit der Stimmen kann es nicht geben, weil sonst die Bevölkerungen der kleinen Länder gar keinen oder nur einen Abgeordneten stellen könnten. Gewählt wird nach den unterschiedlichen Wahlgesetzen der Länder. Die Linke sollte dafür eintreten, dass das Europäische Parlament EU-weit nach ein und denselben Regeln gewählt wird und dass auch Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger mit ständigem Wohnsitz in der EU wahlberechtigt werden.

Was hat das Europäische Parlament nach dem Vertrag von Lissabon zu bestimmen? Das Parlament ist zweifellos ein wesentlicher Pfeiler im Gefüge der Union, der das Maß an Demokratie mitbestimmt. Der Jubel über die Erhöhung der Rolle des Europäischen Parlaments ist aber mit Vorsicht zu genießen. Es ist gut und richtig, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 und 294 AEUV als Mitentscheidungsverfahren geformt und mengenmäßig ausgedehnt worden ist. Danach werden Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse in der Regel vom Europäischen Parlament und vom Rat auf Vorschlag der Kommission angenommen. Die Anzahl der Entscheidungsfälle, bei denen eine Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, ist gewachsen. Das geschah durch Zuweisung neuer Kompetenzen

und durch Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip. Es bleiben aber viele Entscheidungsfelder, auf denen ohne das Parlament und bestenfalls nach dessen bloßer Anhörung beschlossen wird. In der Denkschrift der Bundesregierung zum Lissabonner Vertrag ist eine Steigerung der Fälle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens von 11 auf 42 ausgewiesen. 35 Fälle werden nach einem besonderen Verfahren entschieden, davon 24 ohne Zustimmung des Parlaments.

In Art. 294 AEUV kann man nachlesen, dass es sich bei der Mitentscheidung letzten Endes um ein parlamentarisches Vetorecht handelt, nicht um das (positive) Recht zur Verabschiedung von Rechtsakten nach dem parlamentarischen Mehrheitswillen. Im Wechselspiel von Parlament, Ministerrat und Kommission kann die Exekutive nichts gegen das Parlament durchsetzen. Das ist schon viel. Das Parlament kann auch nichts gegen den Rat durchsetzen. Das Parlament kann unsoziale Vorhaben verhindern. Aber das ist nicht alles, was man von einem demokratisch funktionierenden Parlament erwarten muss. Auf lange Sicht muss das Europäische Parlament Entscheidungs- und Kontrollrechte auf allen Gebieten erhalten, für die die Union Kompetenzen hat.

Folgendes ist zu bedenken: Jede Übertragung von Entscheidungsbefugnissen von der nationalen auf die europäische Ebene ist zwangsläufig mit einer Schmälerung von Befugnissen der nationalen Parlamente verbunden. Die Befugnisse der nationalen Parlamente landen auf der europäischen Ebene aber nur zur Hälfte beim Europäischen Parlament, zur anderen Hälfte beim Ministerrat, einem Exekutivorgan. Die Minister aus den Mitgliedstaaten betätigen sich auf EU-Ebene als (Mit)Gesetzgeber. Das widerspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung.

Das Argument, die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat seien über die nationalen Parlamente auch demokratisch legitimiert, ist nicht überzeugend.

Positiv zu werten ist, dass die Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments gestärkt werden. Es wird das Mitentscheidungsverfahren angewandt, mit Ausnahme der Bestimmungen über das System der Eigenmittel, wo Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist und das Parlament nur angehört wird. Das Parlament wählt nach Art. 18 den Präsidenten der Kommission, aber der Kandidat für dieses Amt wird vom Rat bestimmt. Einen eigenen Kandidaten kann das Parlament nicht aufstellen. Das kann die Wahl zur Farce machen. Eine Misstrauenserklärung mit der Folge des Rücktritts kann das Parlament nur gegen die Kommission als Kollektiv, nicht gegen einzelne Mitglieder annehmen (Art. 18 Abs. 8 EUV und Art. 234 AEUV). Ein Mitentscheidungsrecht des Parlaments wird bei den Handelsbeziehungen der EU eingeführt (Art. 207 und 218 AEUV). Das ist ein wichtiges Instrument des Parlaments, um eine gerechte Außenwirtschaft der EU zu verlangen und Diskriminierungen von Drittländern zu bekämpfen.

Auch nach dem Vertrag von Lissabon bleibt es dabei, dass dem Europäischen Parlament ein wesentliches Recht vorenthalten ist: Die Gesetzesinitiative. Nach Art. 17 EUV „darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden“, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Das Parlament kann nach Art. 225 AEUV die Kommission „auffordern“, Vorschläge zu unterbreiten. Dieser Aufforderung braucht die Kommission nicht nachzukommen. Sie muss dem Parlament nur die Gründe dafür mitteilen.

V. Institutionen und Prozeduren

Eine Union von 27 und mehr Staaten muss anders gehandhabt werden als eine am Anfang mit sechs oder ab 1995 mit 15 Mitgliedern. Das klingt einleuchtend. In Nizza ist eine Reform der Institutionen und Prozeduren gescheitert. Der Versuch, die „left-overs“ von Nizza durch den Verfassungsvertrag zu erledigen, ging ebenfalls vor den Baum. Es wäre naiv zu glauben, dass es auf diesem Gebiet bloß um die Handlungsfähigkeit der Institutionen und um rationelle und effektive Arbeitsmethoden geht. Hier spielen sich Machtkämpfe ab, Es geht darum, wer im Getriebe der EU welchen Einfluss hat, wer seine eigenen Interessen in welchem Maße durchsetzen kann. In den Organen der EU fokussieren sich Kräfteverhältnisse zwischen Staaten und Klassen, zwischen Kapital und Arbeit, zwischen nationalen und internationalen Organisationen und Bewegungen und geistig-kulturellen Strömungen. Die Organe handeln nicht unbedingt so wie es ihnen die Verträge auftragen. Sie sind Austragungsort von Widersprüchen zwischen den großen und mächtigen Mitgliedern untereinander und mit den kleinen und schwächlichen. Die Arbeitsweisen und Abstimmungsmodalitäten sind Regeln nicht nur für das Erreichen von vernünftigen Lösungen, sondern vor allem für das Austragen von Widersprüchen.

Das wichtigste Organ der EU ist der Europäische Rat. Dort ist die geballte Macht der EU versammelt: Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der zukünftige Präsident des Europäischen Rats, der Präsident der Kommission. Der Hohe Vertreter, von dem noch die Rede sein wird, nimmt „an seinen Arbeiten teil“, was immer das heißen mag. Die Aufgaben

und Befugnisse des Europäischen Rats sind wie bislang vage bestimmt. Nach Art. 15 EUV gibt „der Europäische Rat [...] der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ Gesetzgeberisch darf er nicht tätig werden. Er ist nur eines der Organe der Union, aber er schwebt über den europäischen Dingen und bestimmt aus dieser Position, wo es in der EU lang geht. Ein einprägsames Beispiel war die Ratstagung vom 21. und 22. Juni 2007 unter dem Vorsitz der deutschen Kanzlerin, wo detailliert festgelegt wurde, wie der Vertrag von Lissabon auszusehen hat. In den zwei Verträgen sind dem Europäischen Rat wichtige Entscheidungsbefugnisse zugewiesen. Er bestimmt den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission; Er beschließt auf Vorschlag und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments über dessen Zusammensetzung; er legt den Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis zur Mehrheitsregel bei Entscheidungen im Ministerrat fest; er beschließt nach Art. 22 EUV über die strategischen Interessen und Ziele der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik und in anderen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union – um nur einige besonders wichtige Befugnisse zu benennen. Für die Entscheidungen des Europäischen Rates ist in der Regel Konsens erforderlich.

Der Vertrag von Lissabon schafft mit Art. 15 EUV ein neues Amt. Bisher rotierte der Vorsitz im Europäischen Rat im halbjährigen Rhythmus zwischen den Mitgliedstaaten. Jeder Staats- und Regierungschef konnte für ein halbes Jahr den Vorsitz innehaben und sich international und im eigenen Land nach Kräften profilieren. Ab 2009 wird es einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates geben, der vom Rat für zweieinhalb



Jahre gewählt wird und der für eine Wahlperiode wieder gewählt werden kann. Er darf kein einzelstaatliches Amt ausüben. Was er soll und darf ist reichlich unbestimmt umschrieben: Den Vorsitz führen, Impulse geben, für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Rates sorgen, darauf hinwirken, dass Zusammenhalt und Konsens gefördert werden. Besonders delikater und konfliktträchtig ist die Funktion, „auf seiner Ebene und unbeschadet der Befugnisse“ des Quasi-Außenministers die Außenvertretung in Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik wahrzunehmen. Vorprogrammiert ist durch diese unklare Stellung des Präsidenten, dass er entweder Aushängeschild der Union wird oder dass es laufend Krach gibt zwischen ihm und den Staats- und Regierungschefs, dem Ministerrat, dem Kommissionspräsidenten und dem Quasi-Außenminister. Ob die EU einen solchen Präsidenten braucht, ist fraglich. Die Rotation der Präsidentschaft im Europäischen Rat muss kein Hemmnis, sondern kann auch ein Vorzug der EU sein, der ihrem Charakter als Verbund von (noch) souveränen und gleichberechtigten Staaten gerecht wird. Bei regelmäßigem Wechsel der Präsidentschaft des Europäischen Rates können unterschiedliche Sicht- und Arbeitsweisen produktiv zur Geltung kommen. Im Rat der Minister bleibt mit Ausnahme des Rats in der Zusammensetzung der Außenminister ohnehin das Rotationsprinzip erhalten. Es wird also eine (ständige) Präsidentschaft des Europäischen Rates und eine (halbjährig wechselnde) Präsidentschaft im Rat geben. Ob das gut geht?

Der Ministerrat, kurz Rat genannt, ist zusammen mit dem Europäischen Parlament das gesetzgebende Organ der Union. Er tagt und beschließt auf der Ebene der Minister aus den Mitgliedstaaten in je nach Fachbereichen unterschiedlicher Zusammensetzung.



Stimmgewichte

Die wichtigsten Neuerungen für den Rat sind zweifellos die Abstimmungsregeln im Vertrag von Lissabon. Sie gelten auch für den Europäischen Rat. Nach dem Einstimmigkeitsprinzip hat jeder Staat, ob groß oder klein, eine Stimme und Entscheidungen kommen nur zustande, wenn alle Mitgliedstaaten zustimmen. Jeder Staat hat also ein Vetorecht. Das entspricht dem völkerrechtlichen Prinzip der Gleichheit der Staaten. Es ist falsch, dieses Prinzip eo ipso als Integrationshemmnis zu verdammen und als notwendigen Weg der Integration das Mehrheitsprinzip zu preisen, um „Unwillige“ und „Unfähige“ überstimmen zu können. „Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“, als Ziel der Union in Art. 3 EUV beschworen, gedeihen dann am ehesten, wenn alle mit den jeweiligen Integrationsschritten einverstanden sind und sie nicht von den Mächtigen in der EU oder von irgendeiner noch so „qualifizierten“ Mehrheit oktroyiert bekommen.

Mehrheitsentscheidungen sind aber in einer Staatenorganisation mit 27 und mehr Mitgliedern notwendig, wenn sie nicht handlungsunfähig werden soll. Wie soll die Mehrheit bestimmt werden? Realistischer Weise muss neben der Mehrheit der Staaten die Bevölkerungsgröße in den Mitgliedstaaten eine gebührende Rolle spielen. Die Stimme Maltas mit knapp 400.000 Einwohnern kann da, wo statt Einstimmigkeit das Mehrheitsprinzip gilt, nicht dasselbe Gewicht haben, wie die Stimme Deutschlands mit mehr als 82 Millionen Einwohnern. Das wäre auch nicht demokratisch. Ebenso undemokratisch wäre, die Stimmen der kleinen Völker Europas unter zu buttern. Die EU würde zerfallen oder es würde eine „Unheilige Allianz“

Deutschlands, Frankreichs und eventuell Großbritanniens entstehen. Das Zweite ist nicht unrealistisch.


Wir stoßen hier auf einen Nervus rerum der EU, nämlich auf das Austarieren der Kräfteverhältnisse mittels Abstimmungsregeln. In dieser Frage stießen die Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten besonders heftig aufeinander. Großmachtallüren und nationale Beschränktheiten kamen ebenso in Fahrt, wie berechtigte Angst der Kleinen vor den Großen.

In Nizza wurde nach ausgiebigem Gerangel der gegenwärtig geltende Modus der Beschlussfassung ausgehandelt, der eine Verteilung der festgelegten Gesamtzahl der 321 Stimmen (gegenwärtig 345) auf Deutschland, Frankreich, England und Italien mit je 29, auf Polen und Spanien mit je 27 und auf Rumänien bis Malta degressiv mit 14 bis 3 Stimmen vorsieht. 255 Stimmen sind für die Verabschiedung eines Beschlusses nötig. Das ist die sogenannte qualifizierte Mehrheit. Wenn es ein Mitgliedstaat verlangt, müssen in dieser Mehrheit mindestens 62 % der Bevölkerung der EU erfasst sein. Die Nizza-Regelung begünstigt Polen und Spanien. Den Großen, vor allem Deutschland, geht die Beachtung ihrer Bevölkerungsanteile nicht weit genug. Sie wollen eine Formel, die sie noch mehr begünstigt und ihnen die Machtstellung eines Direktoriums verschafft. An dieser Frage wäre wegen der teilweise absurden Widerstände Polens die Unterzeichnung des Verfassungsvertrags beinahe gescheitert.


In Art. 16 EUV und Art. 236 AEUV in der Fassung von Lissabon wurde nach langem Hin und Her die qualifizierte Mehrheit als doppelte Mehrheit definiert: 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten, sind nötig, um

im Regelfall eine Entscheidung zu treffen. Vier Staaten können eine Sperrminorität bilden und einen Beschluss durch ihre Gegenstimmen verhindern, unabhängig davon wie groß sie sind. Die Denkschrift der Bundesregierung verzeichnet 48 Gegenstände, wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, davon etwa die Hälfte Übergänge von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit, die andere Hälfte neu aufgenommene Gegenstände.


Das widerspenstige Polen erreichte Einschränkungen: Der neue Modus wird erst am 1. November 2014 wirksam. Bis dahin gilt der Modus von Nizza. Nach dem Protokoll über die Übergangsbestimmungen kann bis zum 31. März 2017 auf Antrag eines Mitglieds des Rates die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nach dem Nizza-Modus weiterhin angewendet werden. Bleibt denn nun die Union bis 2014 bzw. 2017 handlungsunfähig? Die Erklärung Nr. 7 zum Lissabon-Vertrag wärmt die sogenannte Joannina-Formel, einen Ratsbeschluss vom 29. März 1994, wieder auf. Für die Zeit nach 2017 ist folgende Hemmung der Beschlussfassung möglich: Wenn Mitglieder des Rates, die 55 % der Mitgliedstaaten und 55 % der Bevölkerung vertreten, erklären, „dass sie die Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit ablehnen“, dann wird die Beschlussfassung aufgeschoben. Der Rat „erörtert“ die Frage und tut „alles in seiner Macht Stehende“, um eine zufriedenstellende Lösung zu finden. Der Präsident des Rates unternimmt „mit Unterstützung der Kommission unter Einhaltung der Geschäftsordnung alle erforderlichen Schritte, um im Rat eine breitere Einigungsgrundlage zu ermöglichen“. Vielleicht klappts dann.



Das sind nicht alle vereinbarten Feinheiten der Beschlussfassung. Von Transparenz und Bürgernähe bei der Beschlussfassung kann nicht die Rede sein. Bis 2014 oder 2017 ist ausreichend Zeit und rechtliche Möglichkeit, um Machtkämpfe um das Stimmgewicht innerhalb der EU mit ungewissem Ausgang auszutragen oder von neuem zu entfachen. Das letzte Wort zu diesem Thema ist durch Lissabon nicht gesprochen. Man darf gespannt sein, wie sich die Meinungen über die Rolle des demografischen Faktors bei Beschlussfassungen ändern, falls die Türkei Mitglied werden sollte und das Gewicht ihrer dann etwa 80 Millionen Einwohner in den Topf der doppelten Mehrheit einbringt.



Die Änderungen bei der Beschlussfassung sind schwerwiegend. Sie verändern durch die Überbetonung des demografischen Faktors das Kräfteverhältnis im Rat signifikant zugunsten der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten und zuungunsten der Mitgliedstaaten mit geringer Bevölkerungszahl. Die Hauptgewinner sind Deutschland, dessen Stimmgewicht sich verdoppelt, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien. Die Verlierer sind die kleinen Mitglieder. Der Widerstand Polens ist erklärbar. Es ging den Kaczinskis nicht bloß um das eigene Stimmgewicht, sondern um die Behinderung des durch Abstimmungsgewicht abgesicherten Aufstiegs Deutschlands zur Vormacht im Rat der Union. Die Bedenkenräger gegen die Aufnahme der Türkei in die EU lassen sich wohl unausgesprochen nicht zuletzt davon leiten, dass die Türkei mit ihren fast 76 Millionen Einwohnern das zweitmächtigste Stimmpotential nach Deutschland in den Rat einbringen würde. Das gefällt nicht jedem.



Die Europäische Kommission ist das mächtige Exekutivorgan der EU, an dessen Rolle der Vertrag von Lissabon im Prinzip nicht gerührt hat. Ihre Aufgaben sind in den geänderten Verträgen wie bisher vage umschrieben. In Art. 17 Abs. 1 EUV heißt es: „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus.“ Nur die Kommission besitzt Gesetzesinitiative. Ihr kann nach Art. 290 die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zur Durchführung von Gesetzgebungsakten zu erlassen.

Zwei wesentliche Veränderungen bringt der Vertrag von Lissabon in das Getriebe der Kommission. Gegenwärtig stellt jeder Staat einen Kommissar. Es gibt also 27 Kommissare.

Ab 2014 soll die Kommission nach Art. 17 EUV auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten, also bei dann vielleicht 30 Mitgliedern auf 20 verkleinert werden, es sei denn, – so das Hintertürchen – der Europäische Rat beschließt einstimmig ohne das Parlament etwas anderes. Es werden also nicht alle Mitgliedstaaten ständig einen ihrer Staatsangehörigen in der Kommission haben. Die Kommissare sollen „in einem System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten“ ausgewählt werden. Über dieses System soll sich der Europäische Rat per Einstimmigkeit festlegen. Auf den unfeinen Streit um Posten darf man gespannt sein.

Den Personalvorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten kann – wie bisher – nur der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit dem zwar entscheidungsbefugten, aber nicht vorschlagsberechtigten Parlament unterbreiten. Die andere Neuerung ist, dass der Europäische Rat bei seinem Personalvorschlag das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament „berücksichtigt“. Ein demokratischer Fortschritt oder eine weitere Gefahr für die in den Verträgen proklamierte Unabhängigkeit der Kommission? Jedenfalls machen die Neuerungen den Ring frei für weitere Rangeleien in Einfluss- und Personalfragen.

Der Quasi-Außenminister


Durch den gescheiterten Verfassungsvertrag sollte das Amt des Außenministers der Union eingeführt werden. Der Name wurde durch den Lissabonner Vertrag gestrichen, damit nicht der Eindruck entsteht, die außenpolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten würden beschnitten. Der Inhalt des Amts blieb wie im Verfassungsvertrag erhalten und sein Inhaber nennt sich nicht Außenminister sondern – wie bisher – Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik. Das in Lissabon über dieses Amt Festgeschriebene ist mehrfach dubios und läuft auf undemokratische Ämterhäufung hinaus. Man spricht davon, dass er zwei Hüte aufhat.

Nach Art. 18 EUV „leitet“ er die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union und „führt sie im Auftrag des Rates durch“. Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In keiner halbwegs funktionierenden Demokratie würde es vorkommen, dass der

Außenminister zugleich Kriegsminister ist. In der Union geht das. Er führt im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ ständig den Vorsitz. In diesem Klub der Außenminister gibt es also keine Rotation des Vorsitzes mehr. In die Quere kommen kann ihm der Präsident des Europäischen Rates. Dieser Job im Auftrag des Rates ist sein erster Hut.

Der zweite Hut ist der eines Vizepräsidenten der Kommission. In dieser Eigenschaft „sorgt“ er für die Kohärenz des gesamten auswärtigen Handelns der Union. Er ist in der Kommission zuständig für die Außenbeziehungen und er „koordiniert“ die übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der EU, also auch die Handelspolitik, die Zusammenarbeit mit Drittländern und die „humanitäre Hilfe“, den Abschluss internationaler Übereinkünfte und die Beziehungen zu internationalen Organisationen und Drittländern. Dem Hohen Vertreter unterstehen ein eigener diplomatischer Dienst der EU und die „Delegationen“, also die Vertretungen der Union in Drittländern (Art. 220/221 AEUV).

Ernannt wird der Quasi-Außenminister mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission. Das Parlament wird nicht gefragt. Lediglich als Angehöriger der Kommission als Kollegium unterliegt er dem Zustimmungsvotum des Parlaments. Er ist weiß Gott ein mächtiger Mann in der EU. Nur gut, dass im Kernbereich des auswärtigen Handelns der Union das Einstimmigkeitsprinzip gilt. Sonst könnte sich der Hohe Vertreter zu einer Art Fürst Metternich mausern. Die gegenläufigen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten werden ihm



Zügel anlegen. Eine wirklich gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird er nicht durchsetzen können.

Möglicherweise wird durch die Lissabonner Änderungen im Bereich der Institutionen und Verfahren die Handlungsfähigkeit der EU verbessert. Sicher ist das nicht. Die Handlungsfähigkeit ist im übrigen kein Wert an sich. Die Frage ist: Handlungsfähigkeit wofür? Handlungsfähigkeit mit welchem Ziel, zur Durchführung welcher Politik? Die Frage soll uns im Folgenden beschäftigen.



VI. Ungleichheiten und Sonderbündnisse

Die EU ist kein homogener Verbund. Sie ist zerklüftet von faktischen und juristischen Ungleichheiten sowie von Sonderbündnissen ihrer Mitglieder. Darüber können die Bekenntnisse zu „Zusammenhalt und Solidarität“ zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 3 EUV), zu „Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen“ (Art. 4 Abs. 2 EUV), zur „loyalen Zusammenarbeit“ (Art. 4 Abs. 3 EUV) nicht hinwegtäuschen. Zwischen den Mitgliedstaaten herrschen Gegensätze und Konkurrenzen. Es werden Machtkämpfe ausgetragen. Es ist eine historische Errungenschaft der EU, dass sie dafür ein friedliches Instrumentarium zur Verfügung stellt.

Es gibt arme und reiche Mitgliedstaaten. Die Schere zwischen beiden hat sich mit der Aufnahme von Ländern aus dem ehemaligen Ostblock weiter geöffnet. Eine Annäherung an die Reichen liegt in weiter Ferne und wird von den Reichen im Grunde gar nicht gewollt. Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Luxemburg verhält sich zu dem in Bulgarien wie 7,5 zu 1 – ein Extremfall. Das BIP Deutschlands ist 2, 2 Mal größer als das Polens. Die Bruttojahresverdienste im Bereich Industrie und Dienstleistungen sind in Bulgarien am niedrigsten und in Dänemark am höchsten. Das Verhältnis ist 1 zu 22. Die Deutschen verdienen in diesem Bereich 5 Mal mehr als die Polen. In den Verträgen sucht man vergeblich nach Zielen, die eine Annäherung der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Leistungskraft der Mitgliedstaaten und – um einen Begriff aus Artikel 72 GG aufzugreifen – die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der EU beinhalten.

Es gibt mächtige, weniger mächtige und machtlose Mitgliedstaaten. Nach den Indizes der politischen, militärischen und wirtschaftlichen Potenzen gibt es drei „Großmächte“, nämlich Deutschland, Frankreich und Großbritannien, eine kleine Gruppe von „Mittelmächten“, Italien, Spanien und Polen und eine große Gruppe von geringerem Einfluss. Für alle gilt das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit. Nach dem ab 2014 geltenden, an der Bevölkerungszahl orientierten Stimmengewichtung bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit steht Deutschland mit 18 Prozent mit Abstand an der Spitze, gefolgt von Frankreich mit 13 Prozent. Polen bringt 8,5 Prozent der Stimmen ein, Schweden 2 und Malta 0,09 Prozent.

Nur sechs von 27 Mitgliedstaaten sind nicht zugleich Mitglieder der NATO, nämlich Schweden, Österreich, Finnland, Irland, Zypern und Malta. Für sie hat Art. 42 EUV die schwache Formel parat, dass die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union nicht den „besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ „berührt“. Einen direkten Bezug auf die Achtung des neutralen Status einiger Mitgliedstaaten gibt es nicht. Die (bisher noch) neutralen Mitgliedstaaten sind gar nicht für einen solchen Bezug eingetreten und haben auch keine entsprechenden einseitigen Erklärungen abgegeben. Für die 21 NATO-Mitglieder unter den EU-Mitgliedern wird der EUV konkreter. Die Politik der Union „achtet die Verpflichtung einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“. Auf gut deutsch heißt das, dass die EU

sich in das aggressive „Sicherheitskonzept“ der NATO einordnet. In mancher Beziehung ist die EU eine Unterabteilung der NATO.

Es gibt in der EU den „feinen Unterschied“ zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit Vetorecht und „legalen“ Atombombenbesitzern Frankreich und Großbritannien auf der einen und den anderen EU-Mitgliedern auf der anderen Seite, die nur ab und zu für zwei Jahre ohne Vetorecht in den Sicherheitsrat dürfen und sich mit dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 verpflichtet haben, auf Kernwaffen zu verzichten.

Über die Mitgliedstaaten, die zugleich Mitglieder des Sicherheitsrats sind, ob ständig oder nichtständig, heißt es in Art. 34 EUV, sie „stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang.“ Sie setzen sich im Sicherheitsrat „für die Standpunkte und Interessen der Union ein“. Diese „Standpunkte und Interessen“ erfordern einen Beschluss des Europäischen Rates und des Ministerrates, dem sie selber zustimmen müssen oder den sie durch ihre Gegenstimme verhindern können. Die EU-Mitglieder im Sicherheitsrat sollen beantragen, dass der Hohe Vertreter einen Standpunkt der Union im Sicherheitsrat zu einem Thema vortragen darf, falls die Union einen solchen Standpunkt festgelegt hat. Im Grunde sind die Mitglieder des Sicherheitsrats, die zugleich Mitglieder der EU sind, der Union und den anderen Mitgliedstaaten gegenüber zu nichts weiter verpflichtet als zur „Unterrichtung“. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD steht der Satz: „In der Perspektive streben wir weiterhin einen ständigen Sitz für Europa an.“ Dieses Ziel hat die

Bundesregierung niemals ernsthaft ins Spiel gebracht. Sie will einen deutschen ständigen Sitz. Wenn das gelänge, dann gäbe es einen Dreierclub von ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats in der EU. Es wäre endgültig klargestellt, wer in der EU das Sagen hat: Ein Direktorium aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

Über das französisch-englische Atomwaffenduo schweigen die Unionsverträge natürlich. Die EU toleriert, dass sie zwei Mitglieder hat, die keine Hand rühren, um ihrer Verpflichtung aus Art. VI des Nichtverbreitungsvertrags zur nuklearen Abrüstung nachzukommen. Wäre es nicht ein gutes Zeichen, wenn es unter den vielen Erklärungen zum Vertrag von Lissabon eine gäbe, die die Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsvertrag bekräftigt und ein atomwaffenfreies Europa zu einem Ziel der EU erklärt?

Ein bestehendes Sonderbündnis innerhalb der EU erhält mit Lissabon einen seltsamen institutionalisierten Status: Die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben. Für diese Euro-Gruppe gibt es im AEUV besondere Bestimmungen in den Artikeln 136 bis 144 mit deutlicher Orientierung auf den Vorrang der Preisstabilität und die Einhaltung der Konvergenzkriterien ohne Verpflichtung auf die Einhaltung sozialer Standards. Im Protokoll betreffend die Euro-Gruppe wird festgelegt, dass die Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, „bei Bedarf“ „zu informellen Sitzungen zusammen“ treten. Das ist ein autonomes Sonderbündnis, eine Art „Währungskonsortium“ der EU außerhalb jeglicher Kontrolle, das durch Lissabon legitimiert wird. Verbindliche Regularien für seine Tätigkeit gibt es nicht.

Nur eines ist klar bestimmt: Die Euro-Gruppe bekommt nach Art. 2 des Protokolls einen Präsidenten, den die Mitglieder der Gruppe ohne Mitwirkung anderer EU-Organe für zweieinhalb Jahre wählen.

Verstärkte Zusammenarbeit

Mit Titel IV Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV wird die Möglichkeit geboten, dass sich Mitgliedstaaten, die das wollen, zu einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ verbinden und sich dabei der Institutionen und Verfahrensweisen der Union bedienen können. Die Auffassung zu solchen Sonderbündnissen stammt aus dem Amsterdamer Änderungsvertrag vom 2. Oktober 1997.

Nach dem Vertrag von Lissabon soll die Verstärkte Zusammenarbeit folgendermaßen funktionieren: Mindestens neun Mitgliedstaaten, also ein Drittel der gegenwärtigen Mitgliederzahl müssen sich zusammenfinden und einen Antrag an die Kommission stellen. Die Kommission kann dem Rat einen Vorschlag zur Begründung einer Verstärkten Zusammenarbeit unterbreiten. Der Rat erteilt dann einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die „Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit“. Es ist also nicht so einfach, eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen. Teilnahmevoraussetzung ist, dass der Rat die Verstärkte Zusammenarbeit als „letztes Mittel“ ansieht, wenn die mit ihr „angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“. Sie ist ein Druckmittel gegen Bedenkenträger. Im

Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit können Rechtsakte erlassen werden. Sie muss darauf ausgerichtet sein, „die Verwirklichung der [neoliberalen und militärischen! – G. S.] Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu fördern“. Theoretisch könnte auch eine Sozialunion als Verstärkte Zusammenarbeit begründet werden. Sie muss die Verträge und das Recht der Union achten (Art. 326 AEUV), sie muss die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht beteiligten Mitgliedstaaten achten und diese dürfen der Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit nicht im Wege stehen (Art. 327 AEUV). Allen Mitgliedstaaten steht bei Begründung oder später die Teilnahme offen (Art. 328 AEUV).


Diese verstärkte Zusammenarbeit ist ein zweiseitiges Schwert. Einerseits sollte in einem Verbund von 27 und mehr Mitgliedstaaten die Möglichkeit bestehen, dass eine Mindestzahl von Mitgliedern, die das wollen, auf einzelnen Gebieten eine verstärkte Zusammenarbeit begründen können, ebenso wie es den anderen Mitgliedstaaten freistehen muss, nicht mitzumachen. Ob eine Mindestzahl von neun gründungswilligen Staaten ausreicht, muss bezweifelt werden. Andererseits begünstigt das Instrumentarium der Verstärkten Zusammenarbeit das ohnehin im Gang befindliche Boxen um Vormacht in einem institutionalisierten Ring ohne Schiedsrichter auszutragen. Die Verstärkte Zusammenarbeit ist ein Verfahren zur Ermöglichung neoliberaler Beschlüsse und Maßnahmen, auch wenn renitente Staaten nicht mitmachen, weil sie ihre nationalen Interessen gefährdet sehen.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit


Das Instrumentarium der Verstärkten Zusammenarbeit kann auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik genutzt werden, nur dass da der Rat von vornherein das Sagen hat, der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission nur „Stellung nehmen“ und das Parlament nur „unterrichtet“ wird (Art. 329 Abs. 2 AEUV). Darüber hinaus sieht der EUV in den Artikeln 42 Abs. 6 und 46 eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ vor. Dazu gibt es auch noch das Protokoll Nr. 4. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ist ein raffiniertes Meisterstück an institutioneller Fürsorge dafür, dass militaristische EU-Politik effektiv und gegen interne Widerstände durchgeführt werden kann. Die Aktionen der Fähigen und Willigen sollen durch die Unfähigen und Unwilligen nicht gestört werden. Das ganze Konstrukt ist aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag übernommen.

Art. 42 Abs. 6 lautet: „Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union.“ Was heißt „anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten“? Doch wohl höhere Ansprüche an Quantität und Qualität von Rüstung. Was heißt „Missionen mit höchsten Anforderungen“? Doch wohl Missionen unter Einsatz von Waffengewalt.


Wie geht die Begründung und Arbeitsweise der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit vor sich? Das ist in Art. 46 EUV



geregelt. Die präsidentiven Gründungsmitglieder teilen dem Rat und dem Hohen Vertreter ihre Absicht mit. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit. Ein Vetorecht gibt es also nicht. Wenn die präsidentiven Gründungsmitglieder über eine qualifizierte Mehrheit verfügen, können sie, ohne von Unwilligen gehindert zu werden, sich selber als Ständige Strukturierte Zusammenarbeit konstituieren. Weitere Aufnahmen in diesen Club bedürfen der Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit. Stimmberechtigt sind nur diejenigen Mitgliedstaaten, die bereits an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmen. Die Mitgliedschaft in dem Club kann „ausgesetzt“ werden, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat die Kriterien und die Verpflichtungen nach dem Protokoll Nr. 4 nicht mehr erfüllt. Auch der Rausschmiss wird mit der qualifizierten Mehrheit der Clubmitglieder beschlossen. Man kann aus dem Club durch Mitteilung an den Rat wieder austreten. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ist ein autonomes Militärbündnis im Rahmen der Union ohne jede parlamentarische Kontrolle.



Das Protokoll Nr. 4 enthält die konkreten Ausführungsbestimmungen zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, auf die ich noch zurück komme. An dieser Stelle ist zu vermerken, dass das Protokoll ausdrücklich die Brücke zur NATO auf der primärrechtlichen Ebene baut. In der Präambel äußern die Vertragsparteien die Überzeugung, „dass eine maßgeblichere Rolle der Union im Bereich von Sicherheit und Verteidigung im Einklang mit den so genannten Berlin-plus-Vereinbarungen zur Vitalität eines erneuerten Atlantischen Bündnisses beitragen wird.“ Die EU trägt zur „Vitalität“ der NATO bei! Die Berlin-plus-Vereinbarungen sehen eine enge Zusammenarbeit



zwischen EU und Nato vor. Sie laufen darauf hinaus, dass die NATO den Vorrang beim militärischen Eingreifen hat und die EU dann zum Zuge kommt, wenn die NATO nicht will und die EU vorschickt. Die EU kann bei ihren militärischen Einsätzen die Kapazitäten der NATO nutzen, wie Einsatzplanung und Hauptquartiere. Die EU unterstellt sich dem Oberkommando der NATO, ordnet sich in deren aggressive Sicherheitsstrategie ein.



VII. Unsäglicher Umgang mit der Charta der Grundrechte

Den Grundrechtsschutz stellt der EUV in der Lissabonner Fassung durch Art. 6 auf drei Beine, ein Stand, der gewöhnlich sicher ist. Trotz der Dreibeinigkeit wackelt der Grundrechtsschutz bei näherem Zusehen beträchtlich. Das erste Standbein sind die in der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelten Grundrechte. Das Gericht hat, gestützt auf die Allgemeingültigkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention und auf die „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“, so manche für die Menschen erfreulichen Entscheidungen getroffen, vor allem im Bereich des Diskriminierungsverbots und der Gleichberechtigung. Aber auch gegenläufige Entscheidungen sind gefallen. Der Grundrechtsschutz darf nicht von der freien Auslegung, der Undurchschaubarkeit, Langwierigkeit und Unabänderlichkeit von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs abhängig sein.

Das zweite Standbein ist der nach Art. 6 Abs. 2 EUV und nach dem Protokoll Nr. 5 vorgesehene Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, deren Partner ohnehin alle EU-Mitgliedstaaten sind. Diese Beitrittsabsicht kann man nur unterstützen. Die Menschen in der EU würden bei Beschwerden gegen Verletzung der Menschenrechte der Konvention durch EU-Organe Zugang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bekommen. Dieser Gerichtshof kann von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe mit einer

Beschwerde angerufen werden. Aber das macht eine Anpassung der Konvention durch ein Änderungsprotokoll notwendig, dem alle 45 Partnerstaaten der Konvention zustimmen müssen. Und das wird dauern, wenn es denn überhaupt jemals zustande kommt. Die Europäische Konvention sieht nur vor, dass Staaten, die Mitglieder des Europarats sind, Partner der Konvention werden können. Die EU ist weder Staat, noch Mitglied des Europarats. Die Möglichkeit für einen Beitritt zu schaffen, ist also schwierig. Dieses zweite Standbein ist aus meiner Sicht Augenauswischerei.

Das dritte Standbein sind die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die grundrechtsgleichen Rechte in den Verträgen. Die Charta ist zweifellos ein bedeutsames europäisches Dokument. Sie ist, trotz aller Einwände, noch das Beste, am ehesten Akzeptable am Primärrecht der EU. Ihr Artikel 1 lautet. „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.“ Die Achtung der Würde des Menschen ist das Grundrecht par excellence. Dieses Recht muss die europäische Linke auf ihre Fahne schreiben, um mitzuhelfen, dass die Unantastbarkeit der Würde des Menschen in der EU von einer frommen Lüge zur Wirklichkeit wird.

Verbannung aus den Verträgen

Diese Charta war von einem Konvent unter Vorsitz von Roman Herzog ausgearbeitet und am 7. Dezember 2000 auf dem Gipfeltreffen der EU in Nizza „feierlich“, proklamiert worden. Sie hatte aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Im Verfassungsvertrag war sie als Teil II enthalten. Der Lissabonner Vertrag treibt

Schindluder mit der Charta. Sie wurde am 12. Dezember 2007 noch einmal von Rat, Parlament und Kommission „feierlich“ proklamiert, aber nicht in den EU-Vertrag, wo sie hingehört, aufgenommen. Ihre Rechtsverbindlichkeit bezieht die Charta auf Art. 6 EUV, wo die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze der Charta anerkennt und es heißt: „die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig“. Die Charta gehört also zum Primärrecht der Union. Oder nicht? In den deutschen Ratifikationsprozess zum Lissabonner Vertrag wurde die Charta nicht einbezogen. Im Zustimmungsgesetz wird nicht auf sie Bezug genommen. Warum? Ist sie den Verträgen doch nicht gleichgeordnet, hat sie doch nicht die gleiche Rechtsqualität wie die Verträge? Nach welchem Verfahren kann die Charta geändert werden? Offene Fragen! Die Aussperrung aus den Verträgen ändert nichts an der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta, fügt ihr aber empfindlichen politischen Schaden zu, weil sie ein Zeichen setzt, dass die EU und ihre Mitglieder von der Charta nicht viel halten. Wenn schon nicht die juristische, so doch die politische Autorität der Grundrechte der Union wird untergraben.

Die Charta legt selbst großen Wert darauf, dass ihr Anwendungsbereich möglichst eng verstanden wird. Nach Art. 51 der Charta gilt sie „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“, nicht etwa bei der Durchführung rein innerstaatlichen Rechts. Und die Charta gilt nach Art. 6 EUV und 51 Charta nur in den Grenzen der Zuständigkeiten der EU, ändert nichts an den Zuständigkeiten und Aufgaben der EU, begründet vor allem keine neuen Zuständigkeiten und Aufgaben. Überflüssigerweise wird in der Erklärung Nr. 1 noch einmal festgestellt, was schon im EUV und in der Charta steht: Die

Charta „bekräftigt“ die schon existierenden Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus den „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ und sie ist rechtsverbindlich. Sie „dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben“ Also: Die Charta bringt nichts oder wenig Neues und diejenigen Grundrechte, für deren Anwendungsbereich die EU gar keine Kompetenz hat, sind bloße Luftnummern. Letzteres gilt für einen Teil der justiziellen Rechte.

Die Auslegungsregeln des Art. 52 besagen, dass Einschränkungen der Grundrechte nur per Gesetz vorgenommen werden dürfen und den Wesensgehalt der Grundrechte achten müssen und dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewähren kann als die Europäische Menschenrechtskonvention. Im übrigen sind diese Regeln einengend. In der Charta sind zu allen Artikeln „Erläuterungen“ beigegeben, die vom Präsidium des damaligen Konvents stammen. Die Auslegung der Charta durch die Gerichte der EU und der Mitgliedstaaten – so die Präambel und Art. 52 Abs. 7 – erfolgt „unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen“. Eine seltsame Bevormundung, dass den Gerichten die Auslegung von Rechten vorgegeben wird! Bei näherem Hinsehen enthüllt sich der Sinn der Erläuterungen. Es wird verlangt, dass das jeweilige Grundrecht nicht so ausgelegt werden darf, als ginge es weiter als das, was bereits in anderen Dokumenten, darunter in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs an Grundrechtsinhalten festgelegt ist. Die Erläuterungen dienen dazu, Einschränkungen der

Grundrechte der Charta zu rechtfertigen. Es soll möglichst kein neues Recht begründet werden. Wozu braucht man dann noch die Charta?

Art. 6 Abs. 1 EUV und die Präambel sowie Art. 52 der Charta machen einen Unterschied zwischen Rechten und Grundsätzen. Nur die Rechte gelten so wie sie aufgeschrieben sind. Die Grundsätze können durch Rechtsakte oder Durchführungsverschriften „umgesetzt werden“. „Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidung über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.“ In der Erläuterung wird dann die Konsequenz gezogen: „Sie [die Grundsätze] begründen jedoch keine direkten Ansprüche auf den Erlass positiver Maßnahmen durch die Organe der Union oder die Behörden der Mitgliedstaaten“. Welche Bestimmungen der Charta „echte“ Rechte beinhalten und welche nur Grundsätze, geht aus dem Wortlaut nicht hervor. Erst die Erläuterungen bringen ein wenig Licht ins Dunkel. Die Unterscheidung läuft darauf hinaus, dass vor allem die sozialen Rechte nicht gerichtlich durchsetzbar sind, weil es sich um Grundsätze handelt.


Ein Beispiel für Verfälschung durch „Erläuterung“ ist Art. 2 Abs. 1 „Jeder Mensch hat das Recht auf Leben“ und Abs 2 „Niemand darf zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden“. Das ist eindeutig und lässt keine Ausnahme zu. In der Erläuterung aber werden folgende Ausnahmebestimmung aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus dem Zusatzprotokoll Nr. 6 in den Art. 2 der Charta hinein interpretiert: „Eine Tötung wird nicht als Verletzung dieses Artikels betrachtet, wenn sie durch eine Gewaltanwendung verursacht wird, die unbedingt erforderlich ist, um ... c) einen Aufruhr oder Aufstand

rechtmäßig niederzuschlagen“ und „Ein Staat kann in seinem Recht die Todesstrafe für Taten vorsehen, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden“. Diese Negativdefinitionen müssen entsprechend der Erläuterung unter Berufung auf Art. 52 Abs. 3 der Charta „als Teil der Charta betrachtet werden“. Die Verfasser der Erläuterung kümmert offenbar nicht, dass das Zusatzprotokoll Nr. 13 vom 3. Mai 2002 zur Europäischen Menschenrechtskonvention die Todesstrafe ohne jede Ausnahme abgeschafft hat. Dem Protokoll sind allerdings neun EU-Mitgliedstaaten nicht beigetreten, darunter Frankreich, Italien, Polen und Spanien.


Ergänzungsbedürftiger Katalog

Es ist hier nicht der Ort, die 50 Artikel der Charta mit Grundrechten und Freiheiten zu analysieren. Es sind viele wertvolle Rechtsgüter normiert, die man hoch schätzen muss, darunter solche, die selten in Menschenrechts- und Grundrechtskatalogen vorkommen, wie z. B. der Schutz personenbezogener Daten (Art. 8), das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41) und das Recht auf Zugang zu Dokumenten (Art. 44). Festgestellt werden muss aber, dass die lange Zeit der „Reflexionen“ und Diskussionen seit dem Scheitern des Verfassungsvertrags nicht für den Versuch genutzt wurde, um offensichtliche Defizite der Charta zu beseitigen, zumindest zu mildern. Die Charta ist nämlich nicht das non plus ultra menschen- und grundrechtlicher Standards.

Die Gleichwertigkeit sozialer Rechte mit den politischen und bürgerlichen Rechten ist nicht gegeben. Die Charta ist nicht auf der Höhe der Europäischen Sozialcharta vom 18.




Oktober 1961, die das Recht auf Arbeit enthält. Sie bleibt hinter der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989 zurück. Dort sind viele Rechte konkreter ausgeformt. Es wird ein Mitwirkungsrecht der Arbeitnehmer in Angelegenheiten des Betriebs postuliert, in der Grundrechtscharta nur ein Recht auf Unterrichtung und Anhörung. Die Defizite werden nicht durch den Hinweis auf die beiden Sozialchartas in der Präambel der Grundrechte-Charta beseitigt. Auch gegenüber dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 bestehen Lücken. Im Pakt ist das Recht auf Arbeit und „das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie [...], einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen“ enthalten.





In Art. 3 wird das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit statuiert. In Abs. 2 werden der medizinischen und biologischen Forschung und Praxis moralisch begründete Grenzen gesetzt. Zum Verbot jeglichen Klonens von Menschen konnten sich die Schöpfer der Charta nicht durchringen. Verboten ist nur das reproduktive Klonen.

Ein Recht auf Wehrdienstverweigerung wird in Art. 10 nur insoweit anerkannt, als es in einzelstaatlichen Gesetzen geregelt ist. Es gibt kein europäisches Kriegsdienstverweigerungsrecht.

In der Charta fehlt ein Grundrecht, das in jeden modernen Katalog gehört, nämlich das Recht auf gute, also menschenwürdige und existenzsichernde Arbeit. In der Charta ist dieses Recht zu einem Recht, „zu arbeiten“ und auf ein Recht auf Zugang



zu einem Arbeitsvermittlungsdienst geschrumpft. Es fehlt das Recht auf gleichen Lohn für gleich produktive und gleichwertige Arbeit. Dafür gibt es ein Grundrecht auf unternehmerische Freiheit in Art. 16 der Charta. Es kann beschränkt werden, wie jedes Grundrecht, aber es steht erst einmal für grundrechtliche Absicherung einer neoliberalen Wirtschaftspolitik des ungehemmten Wettbewerbs. Eher müssen die Betroffenen vor missbräuchlicher Wahrnehmung der unternehmerischen Freiheit grundrechtlich geschützt werden. Dieses vom Europäischen Gerichtshof erfundene Grundrecht weist darauf hin, dass das Allerheiligste im System der Grundrechte der EU die Großen Freiheiten sind, nämlich der freie Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr und die Niederlassungsfreiheit, deren Sicherstellung in der Präambel der Charta ausdrücklich beschworen wird.



Wichtige soziale Rechte, wie das Recht auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsvorsorge, auf soziale Leistungen werden auf Zugangsrechte zu entsprechenden Diensten reduziert. Ein Recht auf menschenwürdigen und erschwinglichen Wohnraum gibt es nicht.

Art. 17 schützt das rechtmäßig erworbene Eigentum und legt fest, dass niemandem sein Eigentum entzogen werden darf, „es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses [...]. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist“. Es fehlt die für Sozialisten aller Couleur eigentlich unverzichtbare Sozialpflichtigkeit des Eigentums und das Recht auf Sozialisierung von Großgrundbesitz und Großunternehmen. In der Erläuterung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das

Eigentumsrecht der Charta „die gleiche Bedeutung und die gleiche Tragweite wie das in der EMRK garantierte Recht [hat], wobei nicht über die in der EMRK vorgesehenen Einschränkungen hinausgegangen werden darf“. Warum eigentlich nicht?

Es fehlt in Art. 27 ein Mitbestimmungsrecht für Beschäftigte in Unternehmen bei Entscheidungen, die deren existentielle Interessen betreffen. Beim Recht auf kollektive Maßnahmen nach Art. 28 vermisst man die Klarstellung, dass dieses Recht grenzüberschreitende Maßnahmen, also z. B. europaweite Streiks und Tarifverhandlungen, einschließt. Der Artikel und die Erläuterung verweisen bezüglich der „Modalitäten und Grenzen“ von Kollektivmaßnahmen auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Man setzt auf die Zersplitterung der Beschäftigten in ihre nationalen Formationen.

Dass in die Charta nicht mehr Rechte hineingekämpft werden konnten als drinstehen, mag stimmen. Das ist aber kein Grund, mit der Kritik an der Charta aufzuhören und den parlamentarischen und außerparlamentarischen Kampf um mehr Rechte zu beenden. Übrigens gibt es in der Charta keine Änderungsbestimmung.

Die Verankerung moderner Grundrechte, wie der Umweltschutz (Art. 37) und der Verbraucherschutz (Art. 38) ist ein Fortschritt. Aber sie sind als Absichtserklärungen für entsprechende Politiken der EU und nicht als individuelle Grundrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger formuliert. Das Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 36) wird durch die Erläuterung weitgehend ent-


wertet. Dort wird erklärt, dass der Artikel kein neues Recht begründet und nicht über das hinausgeht, was in Art. 14 AEUV steht.

Durch der Vertrag von Lissabon wurde kein spezielles Instrumentarium zur gerichtlichen Durchsetzung der Grundrechte geschaffen. Rechte haben nur geringen Wert, wenn sie nicht wirksam durchgesetzt werden können. Aber gerade das ist bei den EU-Grundrechten zwar nicht unmöglich aber schwer. Als Individuum kommt man nicht so einfach vor den Gerichtshof der Europäischen Union. Die Entscheidungspraxis des Gericht muss erst zeigen, ob der Individualrechtsschutz durch die im Art. 263 AEUV enthaltenen Änderungen erweitert wird, wie die Bundesregierung behauptet. Auffällig ist, dass die Regelungen über den Gerichtshof der EU keinerlei Bezug auf die Charta der Grundrechte und ihre gerichtliche Durchsetzung enthalten. Notwendig und möglich wäre gewesen, ausdrücklich ein Institut der Grundrechtsbeschwerde zu schaffen, wonach jedermann kostenfrei und unbürokratisch den Gerichtshof der EU anrufen kann, wenn er sich in seinen Rechten aus der Charta oder aus anderen grundrechtsgleichen Rechten der beiden EU-Verträge durch Handlungen der Organe der EU oder der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von EU-Recht verletzt betrachtet.

Obskures Protokoll

Und dann kommt der Vertrag von Lissabon noch mit dem obskuren Protokoll Nr. 7 „über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich“ daher, das in Wirklichkeit ein Protokoll über die Nichtanwendung

der Charta ist. Das Protokoll hat eine lange Präambel mit einem entlarvenden Satz: „in der Erwägung, dass die Charta die in der Union anerkannten Rechte, Freiheiten und Grundsätze bekräftigt und diese Rechte besser sichtbar macht, aber keine neuen Rechte oder Grundsätze schafft“. Die Charta wird zwar nicht direkt für die beiden Länder als unverbindlich erklärt. Aber Art. 1 soll die beiden Länder weitgehend von der gerichtlichen Feststellung von Grundrechtsverletzungen befreien. Insbesondere stößt der Titel IV der Charta „Solidarität“ mit den höchst unvollkommenen sozialen Rechten auf das Missfallen Polens und Großbritanniens. Mit diesem Titel werden – so heißt es – „keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, soweit Polen bzw. das Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat“. Polen gab dazu die Erklärung Nr. 62 ab, dass die Republik Polen die Sozial- und Arbeitnehmerrechte der EU „uneingeschränkt achtet“. Mit der Erklärung Nr. 61 hielt Polen die Klarstellung für nötig, dass die Charta „in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten [berührt], in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde und der Achtung der körperlichen und moralischen Unversehrtheit Recht zu setzen“. Ferner gibt es die Erklärung Nr. 53 der Tschechischen Republik, in der sicherheits halber die Einschränkungen noch einmal bekräftigt werden, die schon in der Charta stehen. „Die Tschechische Republik betont, dass die Bestimmungen der Charta ausschließlich dann für die Mitgliedstaaten gelten, wenn diese Unionsrecht durchführen, nicht aber, wenn sie vom Unionsrecht unabhängige nationale Rechtsvorschriften erlassen und durchführen.“



Das Protokoll und die Erklärungen schmälern die Geltung und behindern die Durchsetzung eines gemeinschaftlichen Grundrechtsstandards der EU. Das läuft dem Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte in der Präambel und in Art. 2 EUV sowie dem Anspruch der Charta selbst zuwider, gleiche Rechte für alle zu gewährleisten. Der Grundsatz der Gleichheit der Unionsbürgerinnen und -bürger wird verletzt. Polen und Engländer sind dank des Einspruchs ihrer Regierenden nicht ganz so gleich wie die anderen.

VIII. Festschreibung fataler Politiken

Im Dritten Teil des AEUV werden in nicht weniger als 171 Artikeln Vorschriften für die internen Politikbereiche der Union mit großer Ausführlichkeit festgeschrieben. Das folgt dem bisherigen Usus. Der in den AEUV umbenannte Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft hat die Politiken der Union in Stückern 160 Artikeln abgehandelt. Der Verfassungsvertrag ging ähnlich vor.

Diese Detailbefissenheit ist undemokratisch. Warum? Die Politik der Union in den einzelnen Bereichen muss für Veränderungen im Rahmen der Werte und Ziele der EU offen sein. Es müssen Handlungsspielräume für die demokratische Einführung anderer Politiken bestehen. Andere Mehrheiten in der Union, in den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament müssen sich in geänderter Politik verwirklichen können. Durch die detaillierte Festschreibung der Politiken im Primärrecht der Union mit Anspruch auf unbegrenzte Geltungsdauer wird das demokratische Leben in der Union behindert. Änderungsbestrebungen können schnell an die vom Primärrecht gesetzten Grenzen stoßen und vom Europäischen Gerichtshof als vertragswidrig denunziert werden.

Nun sieht Art. 48 Abs. 6 für den Dritten Teil des AEUV über die internen Politikbereiche ein vereinfachtes Änderungsverfahren vor. Danach kann dieser Teil ganz oder teilweise durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates geändert werden. Dieses Verfahren könnte als Offenhalten der EU für Änderungen der Politiken aufgefasst werden. Aber durch dieses

Verfahren werden nur die einen Festschreibungen durch andere ersetzt. Es geht in diesem Zusammenhang gar nicht darum, welche Politiken im einzelnen festgezurret werden, sondern darum, dass im EU-Primärrecht überhaupt keine Einzelheiten von Politikorientierungen festgeschrieben werden dürfen, wenn es in der Union demokratisch zugehen soll. Ein Pferdefuß des vereinfachten Änderungsverfahrens besteht im übrigen darin, dass die nationalen Parlamente ausgeschaltet werden können, weil eine Ratifikation nicht zwingend vorgeschrieben ist, und dass das Europäische Parlament lediglich angehört wird.

Dem Teil III des AEUV sind allgemein geltende Bestimmungen vorangestellt, sogenannte Querschnittsklauseln, wonach die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer internen Politiken bestimmtem Erfordernissen gerecht werden soll, nämlich der Gleichstellung von Mann und Frau und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 und 10), sozialen Zielen (Art. 9), dem Umweltschutz (Art. 11), dem Verbraucherschutz (Art. 12) und dem Tierschutz (Art. 13). Solche Kriterien für die Politik vorzuschreiben, ist gut und richtig. In den Auseinandersetzungen um die Politik und Rechtsakte der Union werden sich Linke auf diese Klauseln berufen können. Es fehlt jedoch ein stringentes Prüfverfahren über die Einhaltung der Kriterien. Ob die Beachtung der Querschnittsklauseln zur Begründungspflicht für Rechtsakte nach Art. 296 AEUV gehört, bleibt offen.

Eine genauere Betrachtung verdient die soziale Querschnittsklausel. Sie lautet: „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.“ Ich sehe von der umständlich-mehrdeutigen Diktion ab („Rechnung tragen“, „im Zusammenhang mit“). Die „Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus“ (wie hoch ist hoch?) hintertreibt das Ziel der Vollbeschäftigung, das in Art. 3 EUV aufgestellt wird. Was gilt? Vollbeschäftigung oder „hohes Niveau“ der Beschäftigung? Was heißt „angemessener sozialer Schutz“? In Art. 2 des Vorgängervertrags hieß es noch, es gehe um ein „hohes Maß an sozialem Schutz“. So etwas wie eine soziale Querschnittsklausel war auch Art. 2 des EGV. Er hat den unsozialen Kurs der EU nicht gebremst. Es entsteht der hinreichende Verdacht, dass die neue soziale Querschnittsklausel auch nichts bewirkt und nur ein Feigenblatt ist.

Neoliberaler Marktradikalismus


Der Lissabonner Vertrag ändert an dem neoliberalen Marktradikalismus nicht das Geringste. Die Franzosen haben zwar mit ihrem Nein zum Verfassungsvertrag erreicht, dass der „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“, der im Verfassungsvertrag als Ziel der Union proklamiert war, aus den Zielen der Union (Art. 3 EUV) herausgenommen wurde. Es heißt nunmehr in Art. 3 Abs. 3 EUV: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt“, Punkt. Aber der Zusatz kommt im Protokoll Nr. 4 „über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“. Die Qualifizierung des Marktes durch den Wettbewerb wird durch die Hintertür wieder eingeführt. Zum Binnenmarkt gehört nach dem Protokoll ein System, das den Wettbewerb vor

Verfälschungen schützt. Zu dem Zweck kann die Union „erforderlichenfalls“ nach den Bestimmungen der Verträge, insbesondere im Wege der subsidiären Handlungsermächtigung nach Art. 352 AEUV tätig werden. Notwendige Regulierungen des Wettbewerbs können als dessen „Verfälschung“ abgelehnt werden. Eine Durchsicht der Artikel im Dritten Teil des AEUV, wo es ans Eingemachte geht, beweist, dass die Streichung des „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ aus dem Zielkatalog der EU nur eine kosmetische Operation war. Die offene Marktwirtschaft und der freie Wettbewerb feiern dort fröhliche Urständ.


Nach Art. 119 AEUV ist die Wirtschaftspolitik der EU „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“. Über die Wirtschaftspolitik der Union wird in Art. 120 AEUV noch zusätzlich bestimmt: „Die Mitgliedstaaten und die Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“. Der Verweis darauf, dass die Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung der Ziele der Union nach Art. 3 EUV beitragen soll, ist wohl kaum ein ernsthaftes Korrektiv für diese neoliberale Orientierung. Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, nicht nur der Union, sondern auch der Mitgliedstaaten, „erörtert“ der Europäische Rat in einer „Schlussfolgerung“ zu einer seiner Tagungen. Den Entwurf dafür liefert der Ministerrat auf Empfehlung der Kommission. Auf der Grundlage der Schlussfolgerung verabschiedet dann der Ministerrat eine Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik. „Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament über seine Empfehlung.“ Die Wirtschaftspolitik bleibt also fest in den Händen der Exekutiven. Das Europäische Parlament wird nachträglich über die Grundzüge informiert. Die



nationalen Parlamente können keine Subsidiaritätsrüge erheben, weil es sich „nur“ um Empfehlungen, nicht um Gesetzgebung handelt. Auch die Kontrolle über die Einhaltung der Grundzüge durch die Mitgliedstaaten ist den Exekutivorganen Rat und Kommission übertragen. Diese undemokratische Verfahrensweise ist wohl die beste Garantie dafür, dass die Wirtschaftspolitik dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb folgt.



Der offenen Marktwirtschaft dient die Bestimmung über die Vermeidung öffentlicher Defizite in Art. 126 AEUV, die eine rigorose Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten auf Kosten sozialer Belange fordert. Im Kapitel über die Währungsunion wird diese Formel ebenfalls verwendet. Die Europäische Zentralbank handelt nach Art. 127 AEUV – ich wiederhole mich, weil sich der Vertrag wiederholt – „im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“. Das Europäische System der Zentralbanken wird einseitig auf Gewährleistung von Preisstabilität verpflichtet und darf nur, wenn das ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität geht, zu anderen, darunter sozialen Zielen der Union beitragen. Einer demokratischen Kontrolle unterliegt die Europäische Zentralbank wegen ihrer vertraglich festgeschriebenen Unabhängigkeit überhaupt nicht.



Der neoliberale Impetus beherrscht nicht nur die Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern rumort in vielen Politikbereichen des AEUV. Nehmen wir den Titel IX AEUV über Beschäftigung. Während in Art 3 EUV die Vollbeschäftigung zu den Zielen der EU gehört, ist nach diesem Titel die Beschäftigungspolitik auf „Förderung der Beschäftigung“, auf Beitrag „zu einem hohen Beschäftigungsniveau“ reduziert. Die Beschäftigungspolitik

wird den Zielen der Wirtschaftspolitik untergeordnet. Das Ziel der Vollbeschäftigung ist verschwunden. Oder nehmen wir den Abschnitt über staatliche Beihilfen (Art. 107 bis 110). Den Mitgliedstaaten wird die Gewährung „von Beihilfe gleich welcher Art“, „die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“, verboten. Davon gibt es Ausnahmen, die aber einschränkenden Bedingungen unterliegen. Aber zunächst einmal gilt das Verbot. Die Aufsicht führen die Kommission und der Europäische Gerichtshof. Wirtschaftspolitische Instrumente der Mitgliedstaaten zur Förderung von Unternehmen werden im Namen des freien Gemeinsamen Marktes und des freien Wettbewerbs gestützt.

Schranken gegen Steuer- und Lohndumping sind im AEUV nicht zu finden. Die indirekten Steuern können nach Art. 113 AEUV nur einstimmig nach bloßer Anhörung des Europäischen Parlaments und nur dann harmonisiert werden, wenn das für das Funktionieren des Binnenmarktes und den Wettbewerb notwendig ist. Immer wieder begegnet man neoliberalen Dogmen in Gestalt von primärrechtlichen Verpflichtungen. Die Großen Freiheiten des kapitalistischen Binnenmarktes, freier Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen sind die eigentlichen Grundwerte der Union und stehen über den Grundrechten der Bürgerinnen und Bürger.

Es spendet keinen Trost, dass diese neoliberalen Paradigmen aus der Nizza-Fassung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft übernommen wurden. Der Lissabonner Vertrag hätte sie abschaffen müssen, wenn er die Union für eine demokratische Wirtschafts- und Sozialentwicklung hätte öffnen wollen.

Sozialpolitische Defizite

Unter den Zielen der Union in Art. 3 EUV ist eingeordnet: „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion.“ Das Ziel der Errichtung einer Sozialunion sucht man vergebens, wie ja auch die Sozialstaatlichkeit unter den Werten der Union fehlt. Von dem oft apostrophierten „europäischen Sozialmodell“ ist in den Verträgen nicht die Rede. Ein Sozialprotokoll, mit dem Angela Merkel eine Zeit lang spekuliert hatte, blieb aus. Dabei konnte man so gespannt sein, was sie in ein solches Protokoll Segensreiches hineingeschrieben hätte.

Der AEUV enthält Titel über Sozialpolitik und den Sozialfonds sowie sozialpolitisch einschlägige Titel über Beschäftigungspolitik, allgemeine und berufliche Bildung, Gesundheitswesen und Verbraucherschutz mit Bestimmungen, die positiv zu werten sind, wenn sie denn realisiert würden. Auch für Jugend und Sport, Kultur, Forschung, Umwelt, Energie, Tourismus und Katastrophenschutz sind Aufgaben und Ziele aufgeschrieben, die Linke billigen können und verfolgen werden.

Im Kapitel über Sozialpolitik fällt der Art. 153 über die Zusammenarbeit in sozialen Fragen auf. Einerseits werden wichtige Gebiete für die Zusammenarbeit enumeriert. Andererseits werden schwierige und mit Bedingungen versehene Beschlussverfahren verlangt, die es schier unwahrscheinlich machen, dass es auf diesen Gebieten zu konkreten Verbesserungen für die Menschen kommt. So heißt es unter Abs. 2, das Europäische Parlament und der Rat „können [...] unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt

sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstandes, die Entwicklung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben“. Kann man sich mehr folgenloses Blabla vorstellen? Der Artikel endet mit der Feststellung, das er nicht gilt für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht.

Die Bestimmungen zum sozialen Bereich stammen aus dem ex-Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Auch hier kreide ich dem Lissabonner Vertrag an, dass er alles beim Alten gelassen hat. Nach jüngsten Erfahrungen des Europäischen Gerichtshofs sind Bestimmungen des AEUV, die unverändert aus dem alten Vertrag übernommen wurden, gegen die legitimen Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auslegbar. Das geschah in Urteilen des Gerichts zum freien Niederlassungsrecht (jetzt Art. 43 AEUV), zum freien Dienstleistungsrecht (jetzt Art. 56 AEUV) und über den freien Kapital- und Zahlungsverkehr (jetzt Art. 63 AEUV). In den Urteilen wurden die Großen Marktfreiheiten über die sozialen Belange gestellt. Der AEUV ermöglicht solche Urteile und sie werden weiter gefällt werden. Es ist nach meiner Meinung eine vergebliche Hoffnung, dass sich daran etwas zum Guten ändern wird, wenn die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich ist.

Alles in Allem: Der Lissabonner Vertrag bringt gegenüber Nizza keine Verbesserung im sozialen Bereich. Er verweigert die Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zu einer Sozialunion und setzt dem Sozialabbau keine wirksamen Schranken entgegen. Eher befördert er den Sozialabbau.

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?

Dass die Union nach Art. 2 EUV und Art. 67 AEUV ein Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts ohne Binnengrenzen sein will, „in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden“, können Linke nur begrüßen. Wer ist nicht für Sicherheit, Freiheit und Recht in dem Raum, in dem er lebt? Wer würde den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten nicht begrüßen? Zunächst ist festzuhalten: Entsprechend früher abgeschlossenen und mit Änderungen weitgeltenden Protokollen macht Dänemark den Raum überhaupt nicht mit und Großbritannien und Irland suchen sich aus, wo sie mitmachen wollen und wo nicht. (Wenn ich in diesem Abschnitt das Wort „Raum“ verwende ist immer der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gemeint).

Im Titel V des Dritten Teils des AEUV wird der „Raum“ näher ausgestaltet. Und da stellt sich heraus: Die Abschließung gegen Zugang von außen und die Verunsicherung bei der Garantie von Grundrechten und Freiheitsräumen im Inneren der Union sind seine wesentlichen Kennzeichen.

Der Abschließung dienen die Bestimmungen über die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Natürlich muss die Union auf diesen Gebieten tätig werden und der AEUV muss dafür Regeln aufstellen. Aber die Bestimmungen sind samt und sonders darauf gerichtet, die EU abzuschotten, ihre Außengrenzen zu überwachen, einreisende Personen zu kontrollieren, Asylregeln zu vereinheitlichen, Einwanderungen zu steuern und Abschiebungen zu regeln. Eine positiv-konstrukt-

tive Politik, die die Union öffnet für Asylsuchende, Menschen in Not und Menschen, die in der EU leben, lernen und arbeiten wollen, wird nicht konzipiert.

Auch justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in der Union muss und soll sein. Eine vorsichtige und schrittweise Angleichung von Vorschriften des materiellen Zivil- und Strafrechts und des Prozessrechts, die auf demokratischem Weg erfolgt, gehört in das Arsenal linker europäischer Rechtspolitik. Meine Kritik an der vertraglichen Ausgestaltung des „Raums“ durch den Lissabonner Vertrag richtet sich darauf, dass der Ausbau von Institutionen, Verfahren und Maßnahmen im Vordergrund steht, deren rechtsstaatliche Legitimität und praktische Erforderlichkeit zweifelhaft sind. Die Bürgerinnen und Bürger werden zusätzlich zum Abbau von Rechtsstaatlichkeit in ihrem Land komplizierten EU-Regelungen ausgesetzt, die eines vermissen lassen, nämlich eine klare und einklagbare Aussage, dass die Menschenrechte und die Grundrechte aus der Charta der Union und aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten den Vorrang vor allen Bestimmungen zur justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit genießen.

Für die Beschlussfassung zu Fragen des „Raums“ hat Lissabon als Regel das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, also qualifizierte Mehrheit im Rat plus Zustimmung des Parlaments, eingeführt. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollen an der Kontrolle den Tätigkeiten von Eurojust einer Art Justizbehörde der EU, und Europol, der Polizei-Agentur der EU, beteiligt werden. Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Raum sind sicherlich ein Fortschritt. Ob Mehrheitsentscheidungen des Rates in dem sensiblen „Raum“

zielführend sind, kann bezweifelt werden. Auf jeden Fall sollte das Europäische Parlament in allen Fragen des „Raums“ mitentscheiden. Aber wichtige Fragen werden nach wie vor ohne das Parlament entschieden. Die strategischen Leitlinien für den „Raum“ legt der Europäische Rat fest (Art. 68 AEUV). Über die Arbeit eines Ständigen Ausschusses zur inneren Sicherheit werden das Europäische und die nationalen Parlamente nur „auf dem Laufenden gehalten“ (Art. 71 AEUV). Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel und gleichgestellte Dokumente beschließt der Rat einstimmig. Das Parlament wird nur angehört (Art. 77). Dasselbe gilt für Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezügen (Art. 81), für Maßnahmen der operativen polizeilichen Zusammenarbeit (Art. 87 AEUV) und für grenzüberschreitende Verfolgungsmaßnahmen (Art. 89 AEUV).

Der Titel über den „Raum“ beschert uns eine weitere Form der Ständigen Zusammenarbeit, durch die Projekte durchgezogen werden sollen, selbst wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht einverstanden ist. Das betrifft Folgendes: Erstens. Die Durchsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen in Strafsachen durch den Erlass von Mindestvorschriften (Art. 82 AEUV). Dieser Grundsatz ist nur dann akzeptabel, wenn gesichert ist, dass die Rechtsstellung der Betroffenen nach nationalem Recht voll gewahrt und nicht beeinträchtigt wird. Zweitens. Der Erlass von „Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität“ (Art. 83 AEUV). Ob da die nationalen Vorschriften nicht ausreichen? Drittens. Die Gründung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Dieser Behörde soll zunächst die Bekämpfung von Straftaten


zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union obliegen. Ihre Befugnisse können durch den Europäischen Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments auf die Bekämpfung von schwerer Kriminalität ausgedehnt werden. (Art. 86 AEUV) Eine gleichzeitige Begründung einer Europäischen Verteidigung im Verfahren ist nicht vorgesehen. Viertens. Die polizeiliche Zusammenarbeit „zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“, die Geheimdienste nicht ausgeschlossen (Art. 87 EUV). Der Rat kann einstimmig Maßnahmen erlassen, die eine operative Zusammenarbeit zwischen den „Behörden“ betreffen. Das Europäische Parlament wird nur angehört.

Wenn die erforderlichen Mehrheiten bzw. die Einstimmigkeit zu Gesetzgebungsakten und Maßnahmen nicht erreicht werden, kann folgender erleichterter Weg zu einer Ständigen Zusammenarbeit beschritten werden: Mindestens neun Mitgliedstaaten können nach Befassung des Europäischen Rats mit dem Entwurf, wenn auch dadurch kein Einvernehmen erzielt wird, eine Verstärkte Zusammenarbeit auf dem jeweiligen Gebiet begründen. Die Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission genügt. Eine Ermächtigung durch Ratsbeschluss ist nicht erforderlich. So können sensible Gegenstände des „Raums“, die die Interessen und Rechte der Bürgerinnen und Bürger betreffen, ohne parlamentarische Zustimmung im Interesse der Regierenden geregelt werden. Rechtsstaat ade.


IX. Militarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik

Der Lissabonner Vertrag setzt den seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 eingeschlagenen Weg der Militarisierung nicht nur fort, sondern verstärkt ihn so, dass man die EU jetzt auch als eine Militärunion bezeichnen muss. Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft am Widerspruch Frankreichs 1954 kamen die Europäischen Gemeinschaften fast ein halbes Jahrhundert ohne eine militärische Komponente aus. Sie entwickelten gute Beziehungen zur NATO und nutzten zeitweise in den 90er Jahren die sogenannte Westeuropäische Union, einem Militärbündnis zwischen Frankreich, Großbritannien und den Benelux-Ländern, das ursprünglich gegen eine neue deutsche Angriffspolitik gerichtet war und nun als militärischer Arm der EU fungieren sollte. Die EU selbst blieb eine zivile Organisation. Der Umschwung geschah auf dem Petersberg bei Bonn 1992. Dort wurden in einer Erklärung des Ministerrats der WEU „Kampfeinsätze“ ins Auge gefasst. Die „Petersberg-Aufgaben“ wurden mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in den Bestand des Primärrechts der EU aufgenommen. Der Kurs auf Militarisierung der EU war damit offiziell eröffnet.

Es ist nicht schlüssig zu begründen, warum die europäischen Gemeinschaften in der kriegsgefährlichen Zeit des kalten Krieges ohne militärische Fähigkeiten und Maßnahmen auskam und die europäische Integration sich trotzdem entwickeln konnte, es aber jetzt und in Zukunft ohne eigenständige Militärmacht der EU neben der NATO nicht geht. Die EU als Militärmacht wird immer mehr zu einer Selbstverständlichkeit



stilisiert, bei der es nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wie geht. Wegen neuer Bedrohungen wie Terrorismus, Zerfall von Staaten, Verbrechen gegen die Menschenrechte und andere humanitäre Katastrophen? Dafür müssen die Vereinten Nationen gestärkt und handlungsfähig gemacht werden. Weil die Union auf der internationalen Bühne nicht genügend ernst genommen wird, wenn sie nicht mit militärischer Macht drohen kann? Die internationale Rolle und Glaubwürdigkeit der EU hängen nicht von ihren militärischen Fähigkeiten und deren Einsatz ab. Die EU hätte die historische Chance zu zeigen, was ein ziviler Staatenverbund, der über große ökonomische, wissenschaftlich-technische und geistig-kulturelle Potenzen verfügt, auch ohne Anwendung von Waffengewalt und Drohung mit ihr zu leisten imstande ist. Der Kurs auf Militarisierung schmälert diese Potenzen. Er führt zu neuem Wettrüsten auf Kosten sozialer Belange in den Mitgliedstaaten und zu Lasten der Hilfe für Entwicklungsländer. Weil die „strategischen Interessen“ der Union auch mit militärischen Mitteln durchgesetzt werden müssen? Der Einsatz militärischer Mittel zu diesem Zweck ist völkerrechtswidrig und zudem wenig erfolgversprechend. Weil ein ausgleichendes militärisches Gegengewicht zur Weltmachtpolitik der USA nötig ist? Das ist angesichts der militärischen Übermacht der USA nicht möglich und wird von den Europäern auch gar nicht gewollt. Oder wollen die EU-Mitglieder ihre Militärausgaben von 201 Mrd. Euro (2006) in die Nähe des Niveaus der USA von 491 Mrd. bringen?



Der Auf- und Ausbau eines Militärblocks in der EU ist überflüssig und für Frieden und Entwicklung in der Welt kontraproduktiv. Das liegt nicht im Interesse der europäischen Völker, sondern dient dem Profit- und Machtstreben der in der EU

politisch und ökonomisch herrschenden Kräfte. Die Union sollte zu einem zivilen Staatenverbund zurückgebaut werden. Man mag einwenden, das sei auf Grund des fortgeschrittenen Stadiums der Militarisierung der Union nicht möglich. Wenn bei den Regierenden der politische Wille vorhanden wäre, ginge das durchaus. Aber woher soll dieser politische Wille kommen, wenn ihn die Völker nicht erzwingen? Eine zivile EU, die bewusst auf Krieg und Anwendung militärischer Gewalt verzichtet, wäre nach meiner Meinung ein wichtiger Schritt zu einer Welt ohne Krieg und ohne Waffen.


Der Vertrag von Lissabon hat im neuen Titel V des EUV allgemeine Bestimmungen für das auswärtige Handeln der Union angesiedelt, die sowohl für die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, als auch für die übrigen auswärtigen Politiken gelten sollen (Art. 21 und 22). Darunter befinden sich, wie schon erwähnt, Grundsätze und Ziele, die auch Linke unterschreiben können. Es wird die Multilateralität betont: Die Union „setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein“. Ein Wink zwar nicht mit dem Zaunpfahl, aber doch mit unmissverständlicher Gestik in Richtung USA. Ein Ziel ist, „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen“. Die EU will „zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen bei[...]tragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen“. Wenn die praktische Politik der Union sich an diesen und anderen Vorgaben orientieren würde, wäre viel gewonnen. Gerade

das ist nicht der Fall. Aber die Ziele sind Punkte des Lissabonner Vertrags, auf die Linke rekurrieren können.


In der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik lassen sich die Mitgliedstaaten die Entscheidungsgewalt nicht aus den Händen nehmen. Es herrscht das Prinzip der Einstimmigkeit. Über die „strategischen Interessen und Ziele“ der Union beschließt der Europäische Rat nach Art. 21 EUV einstimmig. Auch der Ministerrat beschließt über Aktionen und Standpunkte der Union in Sachen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie über Einzelheiten der Durchführung – mit Ausnahmen – nach Art. 31 EUV einstimmig. Die Ausnahmen sind auf dem Gebiet der zivilen Außenpolitik beträchtlich: Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit wenn der Europäische Rat einen Beschluss über die strategischen Ziele und Interessen der Union gefasst hat, wenn der Hohe Vertreter auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rats einen Vorschlag unterbreitet, wenn es bloß um die Durchführung eines Beschlusses geht, wenn ein Sonderbeauftragter ernannt wird und wenn der Europäische Rat einstimmig beschließt, dass der Rat auch in anderen Angelegenheiten mit qualifizierter Mehrheit beschließen soll. Aber es gibt eine Ausnahme von den Ausnahmen. Wenn ein Mitglied des Rates erklärt, „dass es aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die er auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung“. Dann beginnt ein Hin- und Her-Gezerre. Bei fortdauernder Uneinigkeit landet die Frage beim Europäischen Rat, der dann einstimmig beschließt. Es steht auch das Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“ zur Verfügung.

Die Ausnahmen gelten nicht für Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen. Im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschließt der Rat al-lenthalben einstimmig oder es kommt gar kein Beschluss zu-stande. Es gibt aber andere Instrumente, um die EU auf mi-litärischem Kurs zu halten. Von der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ war schon die Rede. Es gibt die Möglichkeit der Erklärung einer „konstruktiven Enthaltung“ nach Art. 31 Abs. 1. Danach ist der Mitgliedstaat, der Stimmenthaltung übt, „nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert aber, dass der Beschluss für die Union bindend ist“. Er darf die Durchführung des Beschlusses nicht behindern. Die ande-ren Mitgliedstaaten haben seinen Standpunkt zu respektieren. Wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, die minde-stens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen, konstruk-tive Enthaltung ankündigen, wird der Beschluss nicht erlassen. Weiter. Nach Art. 44 EUV kann der Rat „die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erfor-derlichen Fähigkeiten verfügen“. Die „Fähigen“ und „Willigen“ können also vorgeschickt werden ohne dass alle mitmachen müssen, können oder dürfen.


Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Ausschluss des Europäischen Parlaments von der Mitwirkung an den Ent-scheidungen in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungs-politik fortgeschrieben. Das Parlament wird auf Unterrichtung und Anhörung, auf Anfragen und Empfehlungen reduziert. Die Entscheidungen fallen ohne das Parlament. Es ist weitgehend darauf angewiesen, was ihm der Hohe Vertreter zukommen lässt. Art. 36 EUV beschreibt in krasser Weise die Machtlosigkeit



des Parlaments. In Abs. 1 heißt es: „Der hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet das Parlament über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. Er achtet darauf, dass die Auffassungen des Parlaments gebührend berücksichtigt werden.“ Laut Abs. 2 darf das Parlament Anfragen und Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten und zweimal jährlich, statt wie bisher einmal, eine Aussprache „über die Fortschritte“ auf diesem Gebiet führen.



Nach dem EUV haben auch die Kommission und ihr Präsident in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wenig zu sagen. Dem Europäischen Gerichtshof wird in Art. 24 EUV bescheinigt, dass er in Bezug auf die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, von Ausnahmen abgesehen, nicht zuständig ist.



Man kann Zweifel anmelden, ob nach diesen Beschlussregeln des EUV überhaupt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union zustande kommen kann, die diesen Namen verdient und von allen Mitgliedstaaten getragen wird. In der Tat sind viele unterschiedliche und gegensätzliche Auffassungen zu außenpolitischen Grundfragen auszumachen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen läuft die außen- und sicherheitspolitische Gemeinsamkeit darauf hinaus, dass weniger friedens- und gerechtigkeitsorientierte denn imperialistische Interessenpolitik exekutiert wird. Insofern kann man froh sein, dass kein Mitgliedstaat durch Mehrheitsbeschluss verpflichtet werden

kann, sich an einer imperial und militärisch orientierten Außen- und Sicherheitspolitik zu beteiligen.

Völkerrechtswidrige Kampfeinsätze

Die Union huldigt einem eigenartig schillernden Verteidigungsbegriff. In Art. 42 Abs. 7 EUV wird statuiert: „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“. Das steht im Einklang mit dem Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta. Problematisch ist der Bezug auf die „kollektive Verteidigung“ im Rahmen der NATO, weil der Verteidigungsbegriff des NATO-Vertrags längst aufgeweicht ist und Raum für Aggressionskriege bietet. Im Kapitel über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Art. 42 EUV sichert die Verteidigungspolitik „eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen zurückgreifen“. Verteidigung findet „außerhalb der Union“, also überall in der Welt statt. Die militärischen Missionen müssen zwar in Übereinstimmung mit den Grundsätzen, also mit Art. 2 der Charta stehen, aber nicht unbedingt mit Kapitel VII der Charta, wo militärische Sanktionen des Sicherheitsrates und das Recht auf Selbstverteidigung geregelt sind. Im Abschnitt des EUV über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik kommt das Kapitel VII der Charta

„Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ überhaupt nicht vor.

In Art. 43 EUV werden dann „Missionen“ der EU aufgezählt, bei denen zivile und militärische Aktionen, humanitäre Hilfsmaßnahmen und Kriegseinsätze, Zulässiges und Verbotenes völlig durcheinander gehen. Man merkt die Absicht und wird mehr als verstimmt. Es geht um „Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens, sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“. Das Sammelsurium mit vagen Begriffen umschriebener Mittel und Maßnahmen ist beeindruckend. Der Einsatz von Militär bei Naturkatastrophen passt ebenso darunter wie der zur Sicherung von Rohstoffquellen und anderer ökonomischer und geopolitischer Interessen der EU und die Teilnahme an Besatzungsregimen. Alles in Art. 43 Aufgezählte soll erlaubt und gegebenenfalls geboten sein. „Mit allen diesen Missionen“, also auch mit militärischen Kampfeinsätzen, „kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden“ und zwar auch auf dem Hoheitsgebiet von Drittländern, also von Nichtmitgliedern der EU.

Durch die „Solidaritätsklausel“ des Art. 222 AEUV wird der Einsatz militärischer Mittel gegen den Terrorismus auch auf dem Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten der Union ermöglicht. Das geschieht auf Ersuchen des betroffenen Mitgliedstaates.

Über Einzelheiten soll der Rat einen Beschluss fassen. Das Europäische Parlament wird lediglich unterrichtet. Wenn die Bundeswehr auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus eingesetzt werden kann, wird wohl der logische Schluss nicht ausbleiben, dass sie auch auf dem eigenen Hoheitsgebiet eingesetzt wird.

Für die Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung und Maßnahmen zur Friedensschaffung werden keine Zulässigkeitskriterien vorgegeben. Beschlüsse des Sicherheitsrates werden nicht vorausgesetzt. Ein Angriff im Sinne des Art. 51 der Charta muss ebenfalls nicht vorliegen. Welche Arten von Krisen militärisch bewältigt werden sollen, bleibt offen. „Präventive“ Verteidigung ohne dass ein Angriff oder ein Beschluss des Sicherheitsrats vorliegt, ist damit nicht ausgeschlossen, sondern eine zulässige Option. Ich verkenne nicht, dass in der Aufzählung der Missionen zuerst die zivilen Mittel genannt werden. Das geschieht aber nicht im Sinne eines Vorrangs des Zivilen vor dem Militärischen. Die militärischen Mittel werden voraussetzungslos als gleichrangige Option offen gehalten und mit der zivilen vermischt. Genaue Unterscheidungen militärischer Missionen von anderen werden nicht getroffen. Die UNO-Charta gebietet aber, Maßnahmen zur friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI, Sanktionen friedlichen, nichtmilitärischen Charakters nach Art. 41 und militärische Maßnahmen nach Art. 42 durch Definition ihrer jeweiligen Voraussetzungen voneinander abzugrenzen. Völkerrechtliche Kriterien und spezielle Voraussetzungen für die Anwendung militärischer Gewalt werden nicht formuliert. Der EUV erlaubt völkerrechtswidrige Kriege der EU und ihre Beteiligung an solchen Kriegen.

Um den rechtzeitigen Beginn von Missionen nicht am Geldmangel scheitern zu lassen, wurde mit dem Lissabonner Vertrag in Art. 41 Abs. 3 EUV eine „Anschubfinanzierung“ festgelegt, „um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung von Initiativen“ auf militärischem Gebiet erforderlich sind. Am Geld soll's nicht liegen!

Aufrüstung

Der Vertrag von Lissabon schleppt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus dem Verfassungsvertrag in den Art. 42 Abs. 3 EUV hinüber, „ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“. Eine solche Verpflichtung im Primärrecht der EU ist – gelinde gesagt – ungewöhnlich. Sie ist in keiner Verfassung der Mitgliedstaaten enthalten. Übrigens selbst im NATO-Vertrag nicht. Die Union betreibt im fortgeschrittenen Stadium den Ausbau eigenständiger militärischer Strukturen und Fähigkeiten für Kampfeinsätze, vor allem durch schnelle Eingreifgruppen. Sie will ohne geographische Einschränkung auch auf militärischem Gebiet autonom handeln können – sei es im Gefolge der USA, im Verbund mit der NATO oder allein. „Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen“ werden am Rande der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Art. 43 EUV erwähnt, ohne konkrete Verpflichtungen. Das Hauptanliegen des Lissabonner Vertrags ist die verstärkte Aufrüstung der EU.

Im Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ist aufgeschrieben, was die Rüstung für die Teilnehmer im einzelnen bedeutet, nämlich „die Verteidigungsfähigkeiten“ durch

Ausbau der nationalen Beiträge, Beteiligung an multilateralen Streitkräften und europäischen Ausrüstungsprogrammen „intensiver zu entwickeln“, und „spätestens 2010 über die Fähigkeit zu verfügen, entweder als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden bewaffnete Einheiten bereitzustellen, die auf die in Aussicht genommenen Missionen ausgerichtet sind, taktisch als Gefechtsverband konzipiert sind, über Unterstützung unter anderem für Transport und Logistik verfügen und fähig sind, innerhalb von 5 bis 30 Tagen Missionen nach Art. 43 des Vertrags über die Europäische Union aufzunehmen, um insbesondere Ersuchen der Organisation der Vereinten Nationen nachzukommen, und diese Missionen für eine Dauer von zunächst 30 Tagen, die bis auf 120 Tage ausgedehnt werden kann, aufrechtzuerhalten.“ Das lässt an Konkretheit nichts zu wünschen übrig. Das „Insbesondere für die UNO“ zeigt, dass die Missionen eben nicht nur für die UNO gedacht sind, sondern auch für andere Zwecke. Das Protokoll verpflichtet „zu konkreten Maßnahmen zur Stärkung der Verfügbarkeit, der Interoperabilität, der Flexibilität und der Verlegungsfähigkeit ihrer Truppen“. Mit den „battle-groups“ ist der Aufbau bewaffneter Einheiten im vollen Gange.

Mit den Artikeln 42 Abs. 3 und 45 EUV erhält die bereits seit 2004 durch Beschluss des Ministerrats geschaffene „Europäische Verteidigungsagentur“ eine Basis im EU-Primärrecht. An dieser Agentur nehmen alle EU-Mitglieder außer Dänemark teil. Es geht um die Ermittlung von Zielen für die Rüstung, um Beschaffungsverfahren, um multilaterale Projekte, um Rüstungsforschung und um die Stärkung der industriellen und technologischen Basis der Rüstung, also um Auf- und

Umrüstung, um die High-Tech-Ausrüstung für Kampfeinsätze, um die Profite der Rüstungskonzerne.

Eine tückische Unsicherheit für das in Deutschland mit Verfassungsrang geltende Erfordernis der konstitutionellen Zustimmung des Bundestags zu jedem Auslandseinsatz der Bundeswehr ergibt sich daraus, dass militärische Einsätze nach Art. 43 Abs. 2 EUV vom Rat, also von den Regierungsvertretern beschlossen werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente müssen weder vorher noch nachher gefragt werden. Die Bundesregierung kann nach § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vom 18. März 2005 unter Berufung darauf, dass Gefahr im Verzuge sei, in Brüssel dem Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland ohne vorherige Zustimmung des Bundestags mitbeschließen. Das vom Gesetz vorgeschriebene Nachholen des Antrags auf Zustimmung wird unter dem Druck bereits geschaffener Tatsachen und dem Argument notwendiger Bündnistreue stattfinden und keine freie Entscheidung des Bundestages zulassen. Der „Parlamentsvorbehalt“ zum Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland kann umgangen und zur Schimäre werden.

Die Bundesregierung hat es unterlassen, durch eine Erklärung zum Vertrag von Lissabon auf die besondere verfassungsrechtliche Situation in Deutschland in Bezug auf die konstitutive Zustimmung des Bundestages zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr hinzuweisen. Stattdessen gilt die dubiose Verpflichtung der an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten, „gegebenenfalls ihre nationalen Beschlussfassungsverfahren [zu] überprüfen“.


X. Für eine andere Verfassung

Lassen wir uns nichts vormachen. Die Union hat durchaus eine Verfassung, nämlich den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, beide in der Fassung von Nizza. Das ist das gegenwärtige europäische Verfassungsrecht, eine (schlechte) Verfassung der Union, wenn sie sich auch nicht so nennt. Mindestens seit Maastricht haben die jeweils gültigen EU-Verträge zunehmend konstitutionellen Charakter. Sie setzten die Rechtsgrundlage für die Union, für ihre Organisation, ihre Ziele und Prinzipien, ihre Aufgaben und Zuständigkeiten, ihre Organe und Beschlussverfahren, die Regeln für die Art und Weise des Austragens ökonomischer und politischer Gegensätze und Unterschiede, für die Suche nach Kompromissen und für die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger. Das sind Funktionen, die im innerstaatlichen Bereich einer Verfassung zugewiesen sind. Der Verzicht auf den Namen Verfassung ist reine Augenwischerei. Das Problem ist, dass aus dem bisherigen Prozess der Konstitutionalisierung die Völker und die Bürgerinnen und Bürger der EU bewusst ausgeschaltet wurden und Verfassungsinhalte zustande kamen, die dem Willen der Bürgerinnen und Bürger zuwiderlaufen.



Dass nur Staaten geschriebene Verfassungen haben können und dürfen und dass der Name Verfassung ein Indiz dafür ist, dass das Verfasste ein Staat ist, kann nicht ernsthaft als stichhaltiger Grund gegen das Verfassungskonzept angesehen werden. Der Begriff der Verfassung wird zwar in Wissenschaft und Öffentlichkeit meist dem Staatsbegriff zugeordnet. Man spricht vom „Verfassungsstaat“. Aber warum sollten nicht auch eine

zwischenstaatliche Organisation, ein Staatenbund ihre rechtliche Grundlage als Verfassung bezeichnen dürfen? Das ist im übrigen nicht völlig neu. Die Internationale Arbeitsorganisation mit ihren 170 Mitgliedstaaten bezeichnet ihr Gründungsdokument, einen völkerrechtlichen Vertrag, als Verfassung. Andere internationale Organisationen nennen ihre vertragliche Grundlage Charta oder Satzung oder Statut oder einfach Übereinkommen. Es sind die Verfassungen dieser Organisationen. Die Charta der Vereinten Nationen kann man als die Verfassung der internationalen Staatengemeinschaft betrachten. Die EU wird nicht zu einem Staat, wenn sie ihre rechtlichen Grundlagen als Verfassung bezeichnet.


Ebenso wenig begründet ist die Meinung, dass Verfassung und Vertrag zwischen Staaten einander ausschließen. Warum soll eine Verfassung nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründet werden können? Verfassungen können auf unterschiedlichen juristischen Wegen zustande kommen. Der Vertrag zwischen Staaten ist einer davon. Die erste Verfassung der USA, die Articles of Confederation von 1781, war ein Vertrag zwischen souverän gebliebenen Einzelstaaten, den ehemaligen britischen Kolonien. Der springende Punkt ist, was im Vertrag steht und wie der Vertrag zustande kommt, ob er ein bloßes Regierungsunternehmen ist oder ob die Völker gestaltenden und bestimmenden Einfluss auf seinen Inhalt und sein Zustandekommen haben. Eine Verfassung der EU kann gar nicht anders begründet und entwickelt werden als durch völkerrechtlichen Vertrag, denn ihre Mitglieder sind nach wie vor souveräne Staaten im Sinne des Völkerrechts und wollen das auch bleiben. Selbst wenn ein europäischer Bundesstaat konstituiert werden sollte, könnte das nur auf völkervertragsrechtlichem Wege geschehen.




Die Herrschenden betrachten den durch Lissabon angestrebten Vertragszustand als einen Endpunkt. „Es ist vollbracht“. Nach der Präambel des Vertrags von Lissabon haben sich die Staatsoberhäupter über die Änderungen der zwei Verträge geeinigt „in dem Wunsch, den mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Vertrag von Nizza eingeleiteten Prozess, mit dem die Effizienz und die demokratische Legitimität der Union erhöht und die Kohärenz ihres Handelns verbessert werden sollen, abzuschließen“, ja, abzuschließen und nicht etwa fortzusetzen. Der Vertrag gilt nach Art. 3 auf unbegrenzte Zeit und die geänderten Verträge nach Art. 53 EUV und Art. 356 AEUV ebenfalls. Der Europäische Rat vom 14. Dezember 2007 äußerte sich zuversichtlich: „Wir erwarten in absehbarer Zukunft keine weiteren Änderungen“. Die Linken dagegen müssen grundlegende Änderungen fordern und vorschlagen.





Ich nehme nicht an, dass die Diskussion über eine Verfassung der Europäischen Union mit dem Lissabonner Vertrag und der damit besiegelten Aufgabe des Verfassungskonzepts für alle Zeit beendet ist. Die Verfassungsfrage ist nicht vom Tisch. Wer über die Zukunft der Union reden will, der kommt um diese Frage nicht herum. Nach einem immer noch möglichen Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags werden die Linken und alle Demokraten auf die geeigneten Bestimmungen der zwei EU-Verträge pochen, um ihre Forderungen zu vertreten und durchzusetzen. Und solche Bestimmungen gibt es. Aber ein grundsätzlich anderes Europa ist auf der Grundlage der Verträge nicht zu erreichen. Sie stehen einem anderen Europa im Wege. Braucht die EU eine Verfassung? Ein anderes, besseres Europa braucht in der Perspektive eine andere vertragliche Grundlage als die gegenwärtigen zwei Verträge, eine wegen ihres Inhalts





und ihres Zustandekommens demokratische Grundlage, die dann den anspruchsvollen und integrationsstiftenden Namen Verfassung durchaus verdient. Die Regierenden, die erst vor vier Jahren den Vertrag mit dem Namen Verfassung unterschrieben hatten, sagen jetzt: Um Gottes Willen, bloß keine Verfassung und „folglich“ keine Volksabstimmungen. Die Parlamente werden es schon richten. Die Volksvertreter sind ohnehin nicht daran gebunden, was ihre Wähler wollen. Der Verfassungsvertrag ist in Frankreich und den Niederlanden nicht abgelehnt worden, weil er den Namen Verfassung in Anspruch nahm, sondern wegen seines Inhalts.

Es ist wohl auch nicht wesentlich für eine Verfassung, ob die EU eine Fahne, eine Hymne und einen Wahlspruch hat, obwohl Linke wissen, was Symbole für Identitätsstiftung bedeuten können. Die Union wäre mit einem Artikel über die Symbole keineswegs ein Staat geworden.



Ideen für eine Reform der EU an Haupt und Gliedern, die in eine Verfassungsdiskussion einmünden könnten, liegen vor. Ich verweise auf die Charta der Prinzipien für ein anderes Europa vom 8. Januar 2008, die das Europäische Sozialforum vorgelegt hat und auf die 10 Prinzipien für einen demokratischen EU-Vertrag der Attac vom 11. März 2007. Auch die Linksfraktion im Bundestag und ihre Vorsitzenden Gregor Gysi und Oskar Lafontaine haben Diskussionsvorschläge für eine demokratische, freiheitliche, soziale und Frieden sichernde Verfassung der Union unterbreitet. In Vorbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament werden sicherlich weitere Ideen kommen. Die Linken müssen bei alternativen Vorstellungen für Ziel, Inhalt und Gestalt der Union nicht bei Null anfangen. Aber sie

müssen ihre Vorstellungen von einem anderen Europa weiter ausbauen. Dazu gehört auch die Antwort auf die Frage, wie, auf welchem Weg eine andere vertragliche Grundlage der Union, eine „echte“ Verfassung entstehen kann. Dazu abschließend einige Gedanken.

Die allgemeine Antwort lautet. Für diesen Weg ist der Druck der Völker, der Wille der EU-Bürgerinnen und -Bürger notwendig, die Macht ihrer Organisationen und Bewegungen, EU-weite Aktionen, parlamentarische Initiativen und außerparlamentarische Kämpfe. Die Völker Europas müssen ihr Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen. Volkssouveränität im Inneren der Mitgliedstaaten muss in EU-weiter Völkersouveränität ihre Fortsetzung finden. Hier soll den juristischen Formen nachgegangen werden. Zwei Fragen sind dabei zu beantworten: Wie soll der Text der Verfassung eines anderen Europa zustande kommen und wie soll der Text in Rechtskraft erwachsen?


In Art. 48 EUV ist ein ordentliches Änderungsverfahren geregelt: Die Regierung jedes Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat einen Änderungsentwurf vorlegen. Der Ministerrat schickt den Entwurf an den Europäischen Rat und an die nationalen Parlamente. Wenn der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit für die Prüfung des Entwurfs ist, beruft sein Präsident einen Konvent ein. Dem Konvent gehören Vertreter der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission an. Der Konvent nimmt im Konsensverfahren eine Änderungsempfehlung an und richtet sie an eine Regierungskonferenz. Von da an sind die Regierungen die Herren des Verfahrens. Sie und nur sie verein-

baren die Änderungen. Diese treten nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten in Kraft. Das Europäische Parlament hat nichts mehr zu sagen und die nationalen Parlamente können zur Ratifizierung nur noch Ja oder Nein sagen, aber nichts mehr ändern. Volksabstimmungen sind nicht vorgesehen aber auch nicht ausgeschlossen.

Dieses ordentliche Änderungsverfahren ist ein Fortschritt gegenüber dem herkömmlichen, ausschließlich von den Regierungen dominierten Verfahren. Aber von einem demokratischen Verfassungsprozess, der dem Prinzip der Volkssouveränität folgt, ist dieses Verfahren weit entfernt. Der Konvent darf nicht – wie bisher und weiterhin vorgesehen – eine Kreation der Regierungen sein. Seine Zusammensetzung, seine Aufgaben und Befugnisse müssen vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und vom Europäischen Parlament mit Zweidrittelmehrheit nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. Es muss Sorge getragen werden, dass die nationalen Parlamente hinreichend vertreten sind, jedenfalls stärker als in den bisherigen Konventen. Frauen müssen in hinreichendem Proporz vertreten sein. Eine Wiederholung der Unterrepräsentanz der Frauen wie im verflochtenen Verfassungskonvent (100 Männer zu 20 Frauen) darf nicht zugelassen werden.



Skizze eines demokratischen Verfassungsprozesses

Ein wirklich demokratische Weg muss anders laufen: Es wird ein neuer Verfassungsvertrag erarbeitet, der die alten Verträge nicht ändert, sondern an deren Stelle tritt. Die Bürgerinnen und Bürger müssen von Anfang an ein entscheidendes Wort mitre-



den. Es kann an die Konventsmethode angeknüpft werden. Die Abgeordneten des Konvents sollten von den Unionsbürgerinnen und -bürgern am selben Tag nach denselben Regeln direkt gewählt werden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Kommission arbeiten im Konvent mit.

Der Konvent arbeitet öffentlich und bietet den Bürgerinnen und Bürgern über Internet und andere Informations- und Kommunikationsmittel die Gelegenheit, den Verfassungsprozess zu verfolgen und durch Vorschläge und Kritiken zu beeinflussen. Der Konvent muss mit Hilfe der Organe der Union und der nationalen Instanzen eine breite Debatte über die Inhalte der Verfassung organisieren. Vertreter der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Verbände und Bewegungen erhalten Anhörungsrechte. Persönlichkeiten aus Kultur, Kunst und Wissenschaft werden zurate gezogen.



Der Text der Verfassung wird vom Konvent im Konsens oder mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Er ist damit authentisch und endgültig festgelegt. Er ist nicht mehr ins Belieben der Europäischen Rats und einer von ihm einberufenen Regierungskonferenz gestellt. Alle Unionsbürgerinnen und -bürger erhalten den Text des Konvents in ihrer Sprache, damit sie sich ein abschließendes Bild machen können.

Da der Text der Verfassung zugleich ein völkerrechtlicher Vertrag werden soll, wird er zur Unterzeichnung durch die Vertreter der Mitgliedstaaten aufgelegt und bedarf er der Zustimmung der Mitgliedstaaten zur rechtlichen Bindung durch Ratifikation. Da es um grundlegende Ziele, Prinzipien und Verfahrensweisen des Zusammenlebens von europäischen Völkern, von EU-

Bürgerinnen und -Bürgern geht, genügt die Ratifikation durch die nationalen Parlamente nicht. Notwendig ist die direkte Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger im Wege eines Volksentscheids.

Dieser Entscheid über den Verfassungsvertrag sollte in allen Mitgliedstaaten am selben Tag nach denselben Regeln herbeigeführt werden, wohlgemerkt: über den Text des Konvents und nicht über eine von einer Regierungskonferenz verschlimmbesserte Fassung. Der Volksentscheid soll die Ratifikation durch die nationalen Parlamente nicht ersetzen. Er wird dieser Entscheidung vorgeschaltet und hat, wenn das nationale Verfassungsrecht nichts anderes vorsieht, konsultativen Charakter. Die Völker hätten damit ein entscheidendes Wort zu sprechen, über das sich Parlamente und Regierungen von Mitgliedstaaten politisch schwerlich hinwegsetzen könnten. Das Erfordernis von Volksentscheiden sollte direkt im Verfassungsvertrag verankert werden. Der Einwand, dass das Verfassungsrecht fast aller Mitgliedstaaten keine Volksentscheide vorsieht und ein Verfassungsvertrag keine Volksabstimmung verordnen könne, kann nicht überzeugen. Abgesehen davon, dass die meisten Mitgliedstaaten keine verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten hätten, Volksentscheide durchzuführen, würde die Vereinbarung über Volksentscheide die völkerrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründen, in ihrem innerstaatlichen Recht die Voraussetzungen für einen Volksentscheid zu schaffen. In Deutschland müsste dann Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes zum Zuge kommen, wonach die Staatsgewalt vom Volk nicht nur durch Wahlen sondern auch durch Abstimmungen ausgeübt wird oder es müsste eine Grundgesetzänderung beschlossen werden.

Der Verfassungsvertrag tritt zum vorgesehenen Termin in Kraft, wenn alle Ratifikationsurkunden beim Depositär vorliegen, oder am Tag nach Eintreffen der letzten Urkunde. Die Frage, was wird, wenn das nicht gelingt, kann ich nicht schlüssig beantworten. Ich kann darauf bauen, dass ein demokratisch erarbeiteter Verfassungsvertrag von allen Völkern und Staaten der Union angenommen werden wird. Wenn es bei der Regelung bleibt, dass der Verfassungsvertrag von allen EU-Mitgliedern ratifiziert werden muss, dann ist die unvermeidliche Konsequenz, dass das Fehlen einer einzigen Ratifikationsurkunde zum Scheitern des Verfassungsvertrags führt. Da hilft auch eine Klausel wie im neuen Art. 48 EUV nichts, dass bei Schwierigkeiten mit der Ratifikation der Europäische Rat sich mit der Frage befasst. Es sei denn, die „Befassung“ läuft wider alle Demokratie auf massiven Druck und wohlfeile Zugeständnisse zur Herbeischaffung fehlender Zustimmungen hinaus. Ein Scheitern des Verfassungsvertrags an einem oder wenigen „Einzelgängern“ könnte nur vermieden werden, wenn vereinbart würde, dass für das Inkrafttreten nicht die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten, sondern durch eine qualifizierte Mehrheit von ihnen, z. B. einer Vier-Fünftel-Mehrheit, erforderlich ist. Das ist im internationalen Leben nichts Ungewöhnliches. Die UN-Charta trat mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und der Mehrheit der anderen Unterzeichnerstaaten in Kraft. Die Satzung des Europarates erforderte für ihr Inkrafttreten sieben hinterlegte Ratifikationsurkunden.

Diese Skizze geht beträchtlich über die bisherigen Änderungsverfahren hinaus, einschließlich des in Art. 48 EUV vorgesehenen. Da es sich um einen neuen Unionsvertrag handeln

würde, könnten für seine Ausarbeitung und sein Inkrafttreten Vertragsparteien andere Regeln vereinbart werden als die in Art. 48 EUV (neu und alt).

Schweben Sie mit diesen Überlegungen über allen Wolken? Vielleicht gibt es andere Wege zur Reform der EU. Vielleicht lassen sich Reformen neben und gegen die Verträge durchsetzen ohne sie beiseite zu schieben. Vielleicht sind kleine Reformschritte durch Änderung der Verträge aussichtsreich. Auf jeden Fall kommt linke Europapolitik, wenn sie grundlegende Änderungen erreichen will, um eine Position zu den zwei Verträgen nicht herum. Der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU in der Fassung des Änderungsvertrages von Lissabon sind nicht das abschließende Wort zur Zukunft der Union. Ein anderes Europa braucht eine andere vertragliche Grundlage, eine andere Verfassung, die auch so heißt. Und die kann nur auf einem konsequent demokratischen Weg zustande kommen.