

Demos, wo bist du?

Lukas Oberndorfer

»Es ist ein Denkmal ihrer Unfähigkeit, die Sehnsüchte und die Unzufriedenheiten der Menschen zu artikulieren und in politische Visionen zu übersetzen. Stattdessen behandelten sie die Menschen wie zurückgebliebene Schüler, welche die Lektionen der Experten nicht begriffen haben. Ihre Selbstkritik glich jener von Lehrern, die zugeben, dass es ihnen nicht gelungen ist, ihre Schüler ordentlich zu erziehen.«¹

Mit dieser Aussage bewertet der slowenische Philosoph Slavoj Žižek die Praxis der Medien und politischen Eliten, die Entscheidung über die »EU-Verfassung« als eine von Wissen oder Dummheit geleitete darzustellen, anstatt der Kritik Raum und Beachtung zu schenken.

Damit wird die Frage nach den Chancen auf Mitbestimmung und Partizipation im europäischen Institutionengefüge aufgeworfen. Hat letztlich die mangelnde Legitimität der heutigen europäischen Demokratie den Ausschlag für das »Non« und »Nee« gegeben?

Dieser Beitrag versucht aus einer kritischen rechtswissenschaftlichen Perspektive eine verständliche Einführung in die Institutionen und Grundsätze der Europäischen Union zu geben. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob sich im europäischen Rechtsrahmen ein Demokratiedefizit nachweisen lässt und ob sich dieses – falls vorhanden – durch den vorliegenden Vertrag über eine Verfassung für Europa (der offizielle Name der »EU-Verfassung«) beheben lässt.

Bei der Suche nach demokratischen Defiziten ist zu klären, mit welchem Maßstab die Europäische Union bewertet werden soll. Das Anlegen der herrschenden nationalstaatlichen Demokratie-Modelle² an die Europäische Union greift zweifach zu kurz. Erstens übersieht eine staatliche normative Schablone, dass transnationales Regieren – durch seine verstärkte Tendenz zu nicht rückgekoppelten Entscheidungen, mangelnder Transparenz und einer Bevorzugung von Interessen mit entsprechender Ressourcenausstattung – ein anderes, wenn nicht sogar kompletteres demokratisches Instrumentarium erfordert als jenes, das bisher auf nationalstaatlicher Ebene realisiert wurde.³ Zweitens muss aber auch das nationalstaatliche demokratische Instrumentarium hinterfragt werden, wenn eine Fortschreibung bereits existierender Demokratiedefizite vermieden werden soll. Ein kritischer Maßstab für die Untersuchung der demokratischen Legitimität der EU – vor und nach einer hypothetischen Ratifikation des Verfassungsvertrags – muss sich daher in relativer Unabhängigkeit zu staatlichen Demokratiekonzepten an drei zentralen Gradmessern orientieren.

An erster Stelle steht die Frage, in welchem Ausmaß die Institutionen der Union direkt der europäischen Bevölkerung – dies entspricht dem demokratischen Prinzip – oder den VertreterInnen der einzelnen Mitgliedsstaaten – dem föderalen Prinzip entsprechend – verantwortlich sind. Dies betrifft maßgeblich die Machtverteilung zwischen dem Rat, der sich aus den jeweiligen Fach-MinisterInnen oder den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer zusammensetzt, und dem Europäischen Parlament, das direkt gewählt wird. So lassen die intransparenten, unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagenden Räte, in denen Konsens oft durch den Abtausch von Interessen erreicht wird, kaum eine öffentliche Kontrolle zu, während die »nationalen Interessen«⁴ zumeist Berücksichtigung finden. ParlamentarierInnen und ihre Parteien können für ihre Entscheidungen zumindest theoretisch leichter verantwortlich gemacht und abgewählt wer-

den. Sie orientieren sich daher stärker an ihren WählerInnen als an ihrer nationalen Herkunft. Generalisierend lässt sich festhalten, dass föderale Strukturen die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Konfliktachse horizontalisieren – Konflikte erscheinen als von nationalen Widersprüchen bestimmt. Im Gegensatz dazu ermöglicht eine Rückkopplung der Gesetzgebung an die gesamte Bevölkerung ein vertikales Konfliktverständnis – transnationale Interessengemeinschaften können leichter erkannt werden. Einige AutorInnen haben überzeugend dargestellt, dass sich die europäische Bevölkerung noch nicht als ein *demos* versteht.⁵ Die Entwicklung eines demokratiebedeutsamen Bewusstseins der Zusammengehörigkeit steckt noch in den Kinderschuhen. Daraus zu schließen, die Menschen könnten auf absehbare Zeit nur durch ihre nationalen Regierungen vertreten werden, übersieht, dass gerade die heutigen Strukturen die Spaltung der europäischen Bevölkerung in 25 *demoi* oder – neoliberal formuliert – 25 Wettbewerbsgemeinschaften zementiert. In diesem Kontext steigt das Demokratiedefizit in dem Maße, wie die Integration der europäischen Gesellschaften hinter der Integration der Märkte und Ökonomien zurückbleibt.

Als zweiter Indikator für das Demokratiedefizit eignet sich der Grad des Kontrollverlusts der Legislative über die Exekutive. Schon auf staatlicher Ebene ist durch die zunehmende Komplexität und Technisierung der Gesellschaft und die damit verbundene Vertiefung der Regelungsgegenstände eine Verschiebung der Balance zwischen Gesetzgebung und Verwaltung wahrnehmbar. Spezialisierte Beamte, oft in Kooperation mit verschiedenen ressourcenstarken Interessenverbänden, bestimmen relativ autonom Gesetzesinhalte und entziehen sich dabei zunehmend legislativer und damit demokratischer Kontrolle. Auf Ebene der EU wird diese Tendenz durch die transnationalen Rahmenbedingungen verstärkt. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist daher unter anderem darauf zu überprüfen, ob er das »Ausschusswesen«, den Rat und die Kommission vermehrter Transparenz und demokratischer Rückkopplung unterwirft.

Als dritter Gradmesser sollen materielle Demokratiedefizite

betrachtet werden. Eine formelle Konzeption von Demokratie, die sich allein mit dem gleichen und allgemeinen Wahlrecht für alle StaatsbürgerInnen als realisiert begreift, verdrängt, dass Gesellschaften bis heute sozial, sexistisch und rassistisch segmentiert und Machtchancen ungleich verteilt sind.⁶ Ein materielles Demokratieverständnis setzt daher Strukturen voraus, die diese Segmentierung überbrücken und langfristig überwinden. Wesentliche Voraussetzungen für materielle Demokratie sind funktionierende und allgemein zugängliche Systeme der sozialen Sicherheit und Dienste von allgemeinem Interesse wie öffentlicher Verkehr oder Bildung (bekannt als Daseinsvorsorge).⁷ Diese erfüllen Integrationsfunktionen in einer Gesellschaft und sind daher Ausdruck und Bedingung demokratischer Teilhabe und Artikulation. Ein weiteres Element materieller Demokratie ist die Möglichkeit zur Abänderung gescheiterter oder als negativ beurteilter Politiken. Nationalstaatliche Regierungen sind zuletzt verstärkt dafür kritisiert worden, dass sie auf internationaler Ebene durch rechtliche Arrangements »Sachzwänge« schaffen, die eine neoliberale Wirtschaftspolitik erzwingen. Stephen Gill beschreibt dies als neuen Konstitutionalismus. »Dieser bildet einen sowohl regionalen als auch internationalen Governance-Rahmen. Er ist bestrebt, ökonomische und politische Prozesse von einer breiten politischen Verantwortlichkeit zu separieren, um die Regierungen gegenüber der Disziplin des Marktes empfänglicher und gegenüber populär-demokratischen Kräften und Prozessen entsprechend weniger empfindlich zu machen.«⁸ Die rechtlichen Grundlagen der heutigen und einer zukünftigen Union müssen daher bei der Beurteilung eines Demokratiedefizits auch auf ihren emanzipatorischen Gehalt und die Möglichkeiten zu einem Politikwechsel untersucht werden. Im Folgenden werden diese drei Gradmesser an die Grundsätze und Institutionen der EU vor und nach einer allfälligen Annahme der »Verfassung« angelegt.

Bisheriger institutioneller Rahmen der EU

Bis heute beruht die EU auf den Verträgen der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und auf den durch den Vertrag über die Europäische Union (EUV) hinzugefügten Säulen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Dass die Europäische Union als Dach über allen Säulen ruht, ist zwar eine bildlich ansprechende, aber rechtlich nicht ganz exakte Symbolik. Prinzipiell handelt es sich bei der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Atomgemeinschaft um eigenständige Gebilde. Das Leitungsorgan der EU ist der *Europäische Rat*, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer zusammensetzt. Der Europäische Rat gibt zwar auch für die Europäische Gemeinschaft Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest, kann aber die EG nicht modifizieren und ist nicht ihr Rechtssetzungsorgan.

Vereinfachend lässt sich die Europäische Union als Plattform beschreiben, in der die VertreterInnen der Mitgliedsländer ihre nationalen Politiken in den Bereichen Äußeres, Sicherheit und Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen koordinieren. Im Gegensatz zu diesem intergouvernementalen Charakter ist die Europäische Gemeinschaft supranational ausgerichtet. Das bedeutet insbesondere, dass verbindliche Rechtsakte auch gegen den Willen einzelner Mitgliedsstaaten beschlossen werden können. Die Rechtssetzung der EG erfolgt in Zusammenarbeit von Kommission, Rat und Europäischem Parlament. Neben diesen zählen noch der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Rechnungshof zu den Organen der Europäischen Gemeinschaft.

Der *Rat* besteht aus je einem Regierungsmitglied jedes Mitgliedsstaates. In der Praxis kommt es regelmäßig – je nach Schwerpunkt des Rates – zu einem Zusammentreten der jeweiligen FachministerInnen. Je nach Materie entscheidet der Rat einstimmig, mit qualifizierter⁹ oder ausnahmsweise mit einfacher Mehrheit. Die *Kommission* besteht derzeit aus einem/r Kommis-

sarIn pro Mitgliedsland. Die Ernennung der weisungsfreien Kommissionsmitglieder erfolgt durch den Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs. Vor diesem muss das Europäische Parlament ein zustimmendes Votum für den Kommissionspräsidenten und das Kollegium der Kommission erteilen. Der Kommission kommt ein Initiativmonopol in der Rechtssetzung zu, da der Rat erst dann einen Beschluss fassen kann, wenn die Kommission einen Vorschlag unterbreitet hat. Das *Europäische Parlament* setzt sich aus 723 Mitgliedern zusammen, die alle fünf Jahre durch die StaatsbürgerInnen der Mitgliedsländer gewählt werden. Je nach Materie ist das Parlament unterschiedlich intensiv in den Rechtssetzungsprozess eingebunden. Die zwei zentralen Verfahren sind jenes der Anhörung und der Mitentscheidung. Während in Ersterem das Parlament nur ein Stellungnahmerecht besitzt, kann im Mitentscheidungsverfahren ein Rechtsakt letztlich nur mit seiner Zustimmung zu Stande kommen.

Der Konvent

Nachdem in Nizza im Jahr 2000 mit der bisherigen Methode von Vertragsänderungen durch Regierungskonferenzen nur bescheidene Durchbrüche erzielt werden konnten, beauftragten die Staats- und Regierungschefs einen »Konvent zur Zukunft Europas« mit der Reform der Verträge. Als Ziele wurden unter anderem die Vereinfachung der Architektur der Verträge, die Festlegung des Status der Charta der Grundrechte und die Erhöhung der demokratischen Legitimität festgelegt. Dieses Set an Zielen blieb qualitativ im Rahmen vorangegangener Vertragsänderungen, trotzdem entschied sich der Europäische Rat dafür, den Prozess als »Weg zu einer Verfassung für Europa« zu bezeichnen. Durch ein Abgehen von der Begrifflichkeit »Vertragsänderung« lud der Europäische Rat den Begriff Verfassung normativ auf. Dies deutete an, dass die Finalität der EU durch die zu schaffende Verfassung ein Grundgerüst bekommen soll.

Der Konvent – unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen

Staatspräsidenten Giscard d'Estaing – konnte weder das revolutionäre Pathos noch den rechtlichen Status der französischen »Constituante« von 1789 oder des Konvents von Philadelphia von 1787 für sich beanspruchen. Denn der Europäische Konvent hatte nur ein beratendes, kein verfassunggebendes Mandat. Er setzte sich – unter Einschluss der zehn erst im Mai 2004 beigetretenen Mitgliedsländer und der Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und Türkei – aus 28 VertreterInnen der Staats- und Regierungschefs, 56 Mitgliedern der nationalen Parlamente (je zwei pro Mitgliedsstaat), sechzehn Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zwei Vertretern der Kommission zusammen. Mit nur sieben weiblichen Mitgliedern blieb der Konvent weit von einer gendergerechten Zusammensetzung entfernt. Nach einhalb Jahren intensiver Diskussion konnte im Juni 2003 ein Entwurf vorgelegt werden. Die Anregungen von außen – zum Beispiel wurde die Zivilgesellschaft zur Beteiligung via Internet aufgefordert – fanden kaum Niederschlag.

Überblick

Der vorliegende Vertrag über eine Verfassung für Europa fasst die Grundlagen der bisherigen Verträge unter einigen Abänderungen in Teil I zusammen. Teil II bildet die Charta der Grundrechte. Die Politikbereiche und die organisatorischen Bestimmungen über die Arbeitsweise der Organe finden sich in Teil III. Teil IV umfasst die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Wesentliche Änderungen im Institutionengefüge und im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eher geringfügige Änderungen im Feld der weiteren Politiken münden in einen einheitlichen Vertrag. Die Voraussetzungen für ein Inkrafttreten der Verfassung sind deckungsgleich mit jenen für bisherige Vertragsänderungen. Nach einstimmigem Beschluss durch die Regierungskonferenz treten die Änderungen in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts – Rechtsprechung des EuGH

Durch Artikel I-6 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (EVV) wird der Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedsstaaten zum ersten Mal als schriftliche Norm statuiert. Dieser bisher allein durch die Rechtsprechung des EuGH aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleitete Grundsatz war jedoch bereits vor dem Verfassungsvertrag unbestritten und allgemein anerkannt. Im »leading case« führt der EuGH dazu aus, dass das Gemeinschaftsrecht ein durch den Vertrag geschaffenes, »somit aus einer autonomen Rechtsordnung fließendes Recht« sei, dem »keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen könnten«, auch nicht »die Grundrechte in der ihnen von der Verfassung dieses Staates gegebenen Gestalt oder die Strukturprinzipien der nationalen Verfassung«. ¹⁰ Der Stellenwert des Gemeinschaftsrechts erhöht sich weiters durch die stark rechtsfortbildende Rechtsprechung des EuGH. Die Besetzung des EuGH, dieser in hohem Maße gesellschaftspolitischen Institution, wird auch dem EVV zufolge nur durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten bestimmt – das Europäische Parlament bleibt ohne Einfluss auf die Bestellung der RichterInnen. Von den insgesamt 25 Mitgliedern des EuGH sind derzeit 23 Männer und nur zwei Frauen.

Die Verortung des Gemeinschaftsrechts auf oberster Stufe der Rechtsordnung ist aus Perspektive einer wirksamen Integration zu begrüßen, erhöht jedoch die demokratischen Anforderungen an das Gemeinschaftsrecht. Sollen Asymmetrien durch den Vorrang des Unionsrechts vermieden werden, bedarf es einer Harmonisierung fast aller Politikbereiche und einer kräftigen sozialen Grundrechteordnung der Union. Dies wird immer wieder an der Rechtsprechung des EuGH – das Urteil zum Universitätszugang in Österreich schillert hier in frischen und grellen Farben – deutlich.

Grundrechte

Als zentrales Argument für die Annahme des EVV führten die österreichischen Parteien an, dass die Union nun eine Charta der Grundrechte erhalte. Der EVV integriert in der Tat die mittels eines Konvents ausgearbeitete Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. II-111 EVV). Die Charta wird daher für die Organe der Union und die Mitgliedsstaaten – für diese jedoch nur bei der Durchführung des Rechts der Union – verbindlich. Ob jedoch die Grundrechte-Charta über das bereits existierende grundrechtliche Schutzniveau innerhalb der Union hinausgeht, kann bezweifelt werden. Denn der EuGH entwickelte als Reaktion auf die Kritik, er handle ohne grundrechtliches Gerüst, ein hohes Schutzniveau liberaler Menschenrechte, das er aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten destillierte. Die Freude über die Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Charta wird weiters dadurch konterkariert, dass sie nur bedingt eingeräumt werden und oft durch den Hinweis auf einzelstaatliche »Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten« eingegrenzt sind. Die restriktiven Anwendungsbestimmungen legen nahe, dass die von konservativer Seite geäußerte Erwartung,¹¹ die sozialen Grundrechte seien nicht einklagbar, wahr werden könnte.

Europaweites Plebiszit

Hervorzuheben ist die Verankerung eines europaweiten Plebiszits im Verfassungsvertrag (Art. I-47 Abs. 4). Eine Million UnionsbürgerInnen, die aus einer »erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten« stammen, können die Kommission auffordern, einen Rechtsakt zu einem bestimmten Thema zu initiieren. Diese Neuerung könnte – trotz der Kritik, dass die Abstimmung des Parlaments und des Ministerrats über einen Gesetzesentwurf nicht zwingend herbeigeführt werden kann – unterstützend auf die Formierung der europäischen Öffentlichkeit wirken.

Institutionelle Reformen

Der Europäische Rat

Die Zusammenführung der Verträge im Verfassungsvertrag stärkt den Europäischen Rat. Der Klub aus Staats- und Regierungschefs übernimmt verstärkt die Aufgabe der Gesamtleitung und fungiert mittels Beschlüssen als Impulsgeber der EU (Art. I-21 EVV). Er formuliert die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und kann die Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten festlegen. Personalpolitische Zuständigkeiten – erwähnt seien die Nominierung des Kommissionspräsidenten, des neuen Außenministers der Union und der Mitglieder der EZB – übernimmt der Europäische Rat größtenteils vom Rat. Gesetzgebungskompetenzen kommen dem Europäischen Rat aber auch im EVV explizit nicht zu. Eine weitere Neuerung ist die Einführung des Präsidenten des Europäischen Rats. Der Vorsitz soll nicht wie bisher im Sechs-Monats-Turnus zwischen den Mitgliedsländern rotieren – damit entfällt die integrative Öffentlichkeit während der Vorsitzführung, die regelmäßig in den Mitgliedsstaaten entsteht –, sondern ist Aufgabe des mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten (Art. I-22 EVV). Neben dieser mit Kontinuitätsgründen argumentierten Machtkonzentration kommt ihm/ihr die Außenvertretung der Union im Bereich der GASP zu. Insgesamt zeichnet der EVV das Bild eines verstärkten Subordinationsverhältnisses zwischen Europäischem Rat und dem ehemaligen Rat, der in »Ministerrat« umbenannt wird. Während Ersterer politische Leitentscheidungen trifft, ist der zweite vor allem ausführendes Legislativorgan.

Ministerrat

Im Ministerrat treten, wie schon vor dem Verfassungsvertrag üblich, die FachministerInnen – etwa die AußenministerInnen – zusammen. Artikel I-24 EVV beinhaltet jedoch eine demokratiepolitisch wertvolle Innovation – im Falle von Beratungen und Ab-

stimmungen über Rechtssetzungsakte tagt der Rat öffentlich. Dadurch könnten die Transparenz und die Verantwortlichkeit gegenüber den nationalen Parlamenten gesteigert werden. Problematisch erscheint jedoch, dass sich die exekutive Arbeit des Ministerrats und jene des Europäischen Rats zur Gänze weiterhin der Öffentlichkeit entziehen. Der EVV sieht für qualifizierte Mehrheiten in den Räten eine Abschwächung der degressiven Proportionalität vor – dadurch wird das Stimmgewicht von Staaten mit hoher EinwohnerInnenzahl aufgewertet. In Hinkunft bedarf es für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit 55 Prozent der Mitglieder des Rats, die zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union repräsentieren müssen (Art. I-23 Abs. 3 EVV). Diese doppelt qualifizierte Mehrheit gilt sowohl für den Europäischen als auch für den Ministerrat.

Der Außenminister

Eine der markantesten Änderungen, die der Verfassungsvertrag vorschlägt, ist die Einführung des Außenministeramtes. Den Hintergrund dieser weiteren personellen Machtaggregation bildet der Versuch, die Union als außenpolitisch einheitliche Akteurin sichtbar zu machen. Diese Funktion soll durch eine Doppelstellung des Außenministers sichergestellt werden – als Kommissionsmitglied ist er/sie für die Außenbeziehungen der Union zuständig, während er/sie im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« den Vorsitz führt. Der Außenminister wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt. Aufgrund einer missglückten Differenzierung der Aufgabengebiete sind Zuständigkeitskonflikte zwischen dem Außenminister und dem Präsidenten des Europäischen Rats vorprogrammiert.

Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) wird durch den EVV aufgewertet. Das nun vorgesehene ordentliche Gesetzgebungsverfahren,

welches dem jetzigen Mitentscheidungsverfahren nachempfunden ist, wird zur Regel – Ausnahmen müssen explizit angeführt werden. Der Umfang der Ausnahmen, die dem Europäischen Parlament keine Rechte oder nur Informations- und Anhörungsrechte gewähren, ist jedoch weiterhin demokratiepolitisch problematisch. So bleibt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dem Einfluss des Europäischen Parlaments entzogen. Auch die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS), die unter dem Topos »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« neu strukturiert wird, ist nur teilweise von der Mitbestimmung des EP durchzogen. Aber auch abseits von intergouvernemental inspirierten Politikbereichen bleibt das Parlament in sensiblen Feldern auf seine Anhörung beschränkt. Zu nennen sind die Abänderung der so genannten Maastricht-Kriterien, einige arbeitsrechtliche Regelungen, die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit Effekt auf den Binnenmarkt und die restriktiven Abänderungen des Kapitalverkehrs mit Drittländern. Ob die Gemeinsame Handelspolitik (GHP) der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf, wird wohl der EuGH zu klären haben. Manche Interpretationen sind der Auffassung, dass die Parlamentsbeteiligung nicht gewährleistet ist.¹²

Auch der EVV sieht kein Initiativrecht für das Europäische Parlament vor – Gesetzesvorschläge kommen nach wie vor ausschließlich von der Europäischen Kommission. Damit bleibt das EP ein abhängiger Gesetzgeber, der auf den Goodwill der Kommission angewiesen ist. Im Bereich der Kontrolle der Exekutive durch die Legislative lassen sich keine qualitativen Verbesserungen feststellen. Die beträchtlichen Gestaltungsräume, die der Rat und die Kommission im Bereich der exekutiven Gesetzgebung – zum Beispiel im allgemeinen und agrarischen Beihilfenrecht – haben, werden durch den EVV nur neu geordnet. Verfahren für erhöhte Transparenz und zur Rückkopplung dieser Entscheidungen an europaweit unmittelbar demokratisch legitimierte VertreterInnen werden aber nicht geschaffen. Dies wiegt doppelt schwer, da der Ministerrat im Gegensatz zur Kommission dem EP

nicht verantwortlich ist. Die vom EVV eingeführten exekutiven Funktionen Außenminister und Präsident des Europäischen Rates werden nicht vom Ausbau von Kontrollrechten kontrastiert – Fragerechte, die Etablierung von Untersuchungsausschüssen und die Möglichkeit einer Abwahl lassen sich im Verfassungsvertrag nicht auffinden.

Die Kommission

Die Kommission wird durch den EVV nicht zu einer europäischen Regierung aufgewertet, sondern verbleibt in ihrem Status, der dem eines relativ autonomen, mächtigen Exekutivsekretariats gleicht. Bei der Wahl des Kommissionspräsidenten bekommt das Europäische Parlament im Wesentlichen keine weiteren Mitbestimmungsmöglichkeiten. Die Option, einzelne Kommissionsmitglieder durch Misstrauensvotum abzuwählen, bleibt den EuropaparlamentarierInnen weiterhin verwehrt. Die verschiedenen Agenturen der Kommission, die zum Teil mit exekutiven Befugnissen ausgestattet sind und Entscheidungen von großer politischer Bedeutung treffen, werden durch den Verfassungsvertrag nicht einer längst überfälligen »staatsorganisatorischen Beschränkung« unterworfen.

Materielle Demokratiedefizite

Während Demokratiedefizite entlang der Spannungsfelder föderales/demokratisches Prinzip und Legislative/Exekutive vor allem im Bereich der Prinzipien und Institutionen der Union deutlich werden, lassen sich materielle Demokratiedefizite insbesondere in den Zielen der Union und den allgemeinen Politikbereichen nachweisen. Im Folgenden sollen dazu einige Fallbeispiele hervorgehoben werden.

Grundsätze und Ziele der Union

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa fasst die verstreuten Grundbekenntnisse des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in Werte und Ziele der Union zusammen. Als Neuerung im Bereich der Werte ist die »Achtung der Menschenwürde« hervorzuheben. Im Zielekatalog wurde die in hohem Maße wettbewerbsfähige Marktwirtschaft nun durch das Adjektiv »sozial« ergänzt. Weiters wird nicht mehr nur ein hohes Beschäftigungsniveau, sondern die Vollbeschäftigung angestrebt. Die Orientierungen Preisstabilität, freier Wettbewerb und eine in hohem Maße wettbewerbsfähige Marktwirtschaft bleiben als Grundsätze erhalten und firmieren im EVV nun sogar erstmals als Ziele der Union (Art. I-3 EVV). Auffällig erscheint, dass sie im Gegensatz zu den weiteren Zielen der Union, wie sozialer Zusammenhalt, Gleichberechtigung und Umweltschutz, konkrete makropolitische Maßnahmen darstellen.

Die Festschreibung ökonomischer Glaubensschulen neoliberaler Provenienz als Grundsätze der Union ist mehrfach problematisch. Zum einen fungieren die Werte und Ziele – wie bisher – als Interpretationsraster und Bausteine der Rechtsfortbildung des Unionsrechts. Zum anderen dynamisieren die konkreten »Ziele« Preisstabilität und nichtregulierter Wettbewerb gemeinschaftsrechtlich tief integrierte Bereiche wie Währungsunion und Wettbewerbsrecht, die mit weniger integrierten Politikfeldern wie Sozialem und Umweltschutz konfliktieren. Durch die Verklärung von Instrumenten als Ziele wird die Frage nach den sozialen Folgen dieser Maßnahmen demokratischer Kontrolle und Diskussion entzogen.

Dienste von allgemeinem Interesse

Jene, die sich von der europäischen Verfassung eine Aufwertung der Dienste von allgemeinem Interesse (wie öffentlicher Verkehr, Gesundheit, Bildung etc.) erwartet hatten, wurden enttäuscht.

Zwar schlug die Konventsarbeitsgruppe »Soziales Europa« vor, die Förderung von »efficient and high quality social services and services of general interest« als Ziel der Union aufzunehmen. Das Präsidium des Konvents lehnte dies jedoch ab. Artikel 16 EGV, der den Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für den sozialen Zusammenhalt hervorstreicht, ist zwar in den EVV integriert worden, nur findet er sich nicht mehr im ersten Teil als Grundsatz, sondern im dritten Teil der allgemeinen Politikbereiche. Dadurch erfahren die öffentlichen Dienste im Verfassungsvertrag eine graduelle Entwertung.

Dieser interpretative Substanzverlust verschärft die ohnehin bereits prekäre Stellung der Dienste von allgemeinem Interesse im Bereich des Wettbewerbsrechts der Union. Auch der Verfassungsvertrag unterwirft große Teile der Dienste von allgemeinem Interesse dem Wettbewerbsrecht (Kartell-, Beihilfen und Vergaberecht). Es werden all jene Dienste umfasst, die von allgemeinem »wirtschaftlichem« Interesse sind. Die Unterscheidung zwischen »wirtschaftlichem« und »nichtwirtschaftlichem« Interesse knüpft daran an, ob die öffentlichen Dienste im Binnenmarkt mit privaten Anbietern konkurrieren.¹³ Dies hat zur Folge, dass es der demokratischen Kontrolle entzogen ist, auf welche Dienste das Wettbewerbsrecht anzuwenden ist – entscheidend ist lediglich das Entstehen von Märkten. Ein markantes Beispiel findet sich im Bildungsbereich. Durch zunehmende private Konkurrenz und eine Kommerzialisierung der öffentlichen Universitäten ist es heute fraglich, ob diese nicht schon den Charakter der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angenommen haben und daher dem Wettbewerbsrecht unterliegen.¹⁴ Die derzeit geltenden Verträge und ihre Dynamisierung durch die Rechtsprechung des EuGH haben eine prekäre Restrukturierung der Dienste von allgemeinem Interesse ausgelöst. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa versäumt die Chance, dieser Entwicklung gegenzusteuern (s. Beitrag von Thomas Fritz).

Preisstabilität vor sozialen Zielen

Wie auch in den bisherigen Verträgen heißt es in Artikel III-185 Absatz 1 EVV: »Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten.« Damit bleibt der europäischen Wirtschaftspolitik ein wesentliches Politikinstrument entzogen, denn nur »soweit dies ohne Beeinträchtigung« der Preisstabilität möglich ist, darf die EZB die Geldpolitik für andere Ziele der Union, wie jenes der Vollbeschäftigung oder der sozialen Marktwirtschaft, einsetzen. Dadurch wird die vertraglich abgesicherte Unabhängigkeit der EZB – die sie der demokratischen Kontrolle entzieht – ideologisch vorgeprägt (s. Beitrag von Bert Schweitzer).

Regulatorische Konkurrenz

Der EuGH hat für die Zulassung von Gütern in den verschiedenen Mitgliedsstaaten das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Standards entwickelt. Mit Unterstützung der Kommission und der Lobbying-Organisation »European Roundtable of Industrialists« (s. Beitrag von Hoedeman/Wesselius) wurde dieses Prinzip – unter zunehmendem Abgehen von der Methode der Harmonisierung von Standards – auf andere Regelungsgegenstände ausgedehnt. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet das Prinzip der Anerkennung – auch Herkunftslandprinzip genannt –, dass Unternehmer, aber auch Personen im Falle grenzüberschreitender Tätigkeit das Recht ihres Herkunftslandes im »Rucksack« mitnehmen können. Dadurch treten die Rechtsinstitute verschiedener Mitgliedsländer zueinander in Konkurrenz. Jene mit geringen Standards setzen sich tendenziell durch, da günstigere Preise möglich werden – eine Abwärtsspirale entsteht. Regulatorische Konkurrenz bedeutet, dass gesellschaftliche Phänomene der demokratischen Reglementierung jenes Mitgliedsstaates entzogen sind, in dem sie ihre Aktivitäten setzen. Dieser Verlust an Kontrollmöglichkeiten wird nicht durch eine gesamteuropäische Gesetzgebung ausgeglichen. Um eine Ausdehnung auf weitere Re-

gelungsgegenstände zu vermeiden, wäre eine Aufwertung des Zieles der Harmonisierung von Standards auf hohem Niveau sinnvoll – der Verfassungsvertrag lässt eine solche aber vermessen (s. Beitrag von Staritz/Ziegler).

Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die drei verwendeten Gradmesser beträchtliche demokratische Defizite in der Europäischen Union ausweisen. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa beinhaltet kein umfassendes Konzept für eine entsprechende Demokratisierung. Trotz der Aufwertung des Europäischen Parlaments konzentriert sich die Macht weiterhin in affirmativen, föderalen Strukturen. Die beträchtlichen Entscheidungsspielräume der Exekutive, in denen paragonvermentale und private AkteurInnen ihre Interessen positionieren, werden weder eingengt noch stärker demokratisch rückgekoppelt. Materielle Demokratiedefizite der allgemeinen Politikbereiche schreibt der Verfassungsvertrag durch ihre – weitgehend unveränderte – Übernahme fort.

Wird die Fragestellung jedoch darauf verkürzt und zugespitzt, ob die Union nach dem Verfassungsvertrag demokratischer sei, dann ist die einzig richtige Antwort wohl »Ja – ein wenig«. Wobei wir wieder bei Žižeks Schüler-Lehrer-Verhältnis angelangt wären. In diesem Kontext können das »Non« und »Nee« als Dummheit gelesen werden. Oder wir verstehen es als Revolte gegen »die dürre Vernünftigkeit, die sich immer die kleineren Übel wählt, bis sie einen Rucksack voll mit Übel angesammelt hat«¹⁵. Diese Revolte für eine Renaissance der Kritik produktiv zu machen, erscheint angesichts einer zunehmend transnationalen neoliberalen Vergesellschaftung als notwendig. Der Nationalstaat ist kein Bezugspunkt einer solchen Kritik – die Demokratiedefizite auf europäischer Ebene finden zum Teil Spiegelbild und Ursprung in der demokratischen Konstitution ihrer Mitgliedsstaaten. Die Frage: »Welches Europa?« ist daher zugleich die Frage nach je-

nen demokratischen Strukturen eines Gemeinwohls, die in der Lage sind, »die Sehnsüchte und Unzufriedenheiten der Menschen in politische Visionen zu übersetzen«.

- 1 Slavoj Žižek, Nein? Aber ja!, profil 2005/6/6, S. 75.
- 2 Andrew Moravcsik, In Defence of the »Democratic Deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union, Journal of Common Market Studies 2002, S. 603.
- 3 Alexander Somek, Federalist Nostalgia – A comment on our constitutional debate, juridikum 2002, S. 76.
- 4 Nationale Interessen müssen als gesellschaftliche Konstruktion begriffen werden. Diese ist determiniert durch hegemoniale Blöcke, denen es regelmäßig gelingt, ihre Interessen als Gesamtinteresse des Mitgliedsstaates auszugeben.
- 5 Joseph Weiler, Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos, and the German Maastricht Decision, European Law Journal 1995, S. 1219.
- 6 Alex Demirović, Der Zeitkern der Wahrheit. Zur Forschungslogik kritischer Gesellschaftstheorie, in Beerhorst/Demirović/Guggemos, Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel, 2004, S. 475.
- 7 Der Begriff Daseinsvorsorge wurde durch seinen Schöpfer Forsthoff mit rassistischem Gedankengut aufgeladen. Daher wird – auch wenn der Begriff der Daseinsvorsorge nach 1945 von diesen Inhalten befreit wurde – in diesem Beitrag der europarechtlich geprägte Begriff der »Dienste von allgemeinem Interesse« bevorzugt.
- 8 Stephen Gill, Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in Bieling/Steinhilber, Die Konfiguration Europas – Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, 2000, S. 23.
- 9 Die qualifizierte Mehrheit ermittelt sich seit dem Vertrag von Nizza nach drei Faktoren: Mehrheit der Mitgliedsländer und die Mindestzahl von 232 Stimmen (72,3 Prozent). Auf Antrag kann ermittelt werden, ob die zustimmenden Mitgliedsstaaten auch 62 Prozent der Gesamtbevölkerung umfassen.
- 10 EuGH, Rs 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg 1979, 1125, Rz 3.
- 11 Reinhard Rack/Daniela Fraiß, Die Verfassung für Europa – Königsweg zu einem europäischen Sozialmodell?, juridikum 2003, S. 10.
- 12 Hendrick Kafsack, Zwischen Freihandel und Protektionismus, FAZ 2004/8/31, S. 16, zitiert nach Streinz/Ohler/Hermann, 2005, S. 102, Fn 476.
- 13 EuGH, Rs C-475/99, Ambulanz Klöckner, Slg 2001, I-8089, Rn 19.
- 14 Stefan Huber, Universitäten im Wettbewerb?, zfhr 2003, S. 61.
- 15 Robert Misik, Rettung in der Not, taz 2005/6/7, S. 17.