

VORWÄRTS IN DIE VERGANGENHEIT?

ÜBER DAS EUROPARECHT ALS BETÄTIGUNGSFELD KRITISCHER JURIST_INNEN

Am 30. Juni 2009 verkündete das Bundesverfassungsgericht, der Vertrag von Lissabon sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Gleichzeitig legte das Gericht aber erstmals Bereiche der Gesetzgebung fest, die in Zukunft nicht auf die Europäische Union (EU) übertragen werden dürfen, da die Bundesrepublik Deutschland andernfalls ihre staatliche Identität verlöre.¹

Nichtsdestotrotz spielt das Europarecht für die Entwicklung der Gesetzgebung die zentrale Rolle. Das gilt auch für viele Rechtsgebiete, die in den ersten Semestern des Jura-Studiums behandelt werden. Es versteckt sich dabei hinter vermeintlich deutschen Gesetzen. Wesentliche Teile des Schuldrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch etwa basieren auf europarechtlichen Vorgaben. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schätzte den Anteil der auf Europarecht beruhenden Gesetze unter dem Vertrag von Maastricht 1993 auf 50 %, im Wirtschaftsrecht sogar auf 80 %.² Seitdem wurden die Kompetenzen der EU in drei weiteren Verträgen (Amsterdam, Nizza und Lissabon) erweitert. Dass diese starke europarechtliche Prägung des juristischen Alltags nicht deutlicher zum Ausdruck kommt, hängt mit der Ausbildung zusammen. Es wird suggeriert, dass hauptsächlich Kenntnisse des deutschen Rechts erforderlich seien, um in Deutschland als Jurist_in arbeiten zu können.

Von der europäischen Idee zur Europäischen Union

Am Anfang der Entwicklung des Europarechts stand 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Eine gemeinsame Behörde kontrollierte zur Friedenssicherung, insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland, die kriegswichtige Produktion von Stahl und Kohle in sechs Staaten. Aber bereits 1950 stellte der französische Außenminister Robert Schumann die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl in den Kontext einer zu errichtenden „europäischen Föderation“, für die der Frieden zwischen den Kontrahenten Deutschland und Frankreich nur einen ersten Schritt darstellte.³

Im Rahmen der späteren Zusammenarbeit wurden 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäischen Atomgemeinschaft gegründet. In den 1980er Jahren dehnten sich die Kompetenzen auf weitere Politikbereiche aus und das Ziel eines Raums ohne Binnengrenzen wurde proklamiert. Mit Gründung der EU 1993, die gegenwärtig aus 27 Mitgliedstaaten besteht, wurde eine institutionalisierte Zusammenarbeit auch in den klassisch nationalstaatlichen Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Polizeilicher und Justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen initiiert.

Mit dem Europäischen Verfassungsvertrag sollten die zersplitterten Vertragswerke unter einer klangvollen Bezeichnung zusam-

mengeführt, und um eine Europäische Grundrechtscharta erweitert werden. Da der Verfassungsvertrag an ablehnenden Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte, handelten die EU-Regierungschef_innen den Vertrag von Lissabon aus. Die EU basiert nun auf zwei völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Mitgliedsstaaten: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), der nur einige grundlegende Bestimmungen enthält, und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Befugnisse und Verfahren der EU detailliert regelt. Auf die Vereinheitlichung der Verträge und den Pathos der Verfassungs-Rhetorik wurde zwar verzichtet, die im Verfassungsvertrag geplanten Kompetenzerweiterungen wurden jedoch größtenteils beibehalten. Und auch die Grundrechtecharta ist mittlerweile in Kraft getreten.

Supranationale Institutionen

Die EU verfügt über eigene, von den Mitgliedsstaaten unabhängige Organe – v. a. Rat, Kommission und Europäisches Parlament (EP) – an deren Rechtsetzung die Mitgliedstaaten gebunden sind. Die Einhaltung kann vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) gerichtlich erzwungen werden. Wegen ihrer organisatorischen Verselbstständigung von den Mitgliedsstaaten werden diese Institutionen als supranational bezeichnet.

Mit dem Vertrag von Lissabon kam der Europäische Rat – dem im Gegensatz zum Rat nicht die Fachminister_innen der Mitgliedsstaaten, sondern deren Staats- und Regierungschef_innen angehören – als weitere supranationale Institution hinzu. Nach dem Wortlaut des EUV gibt er der EU Impulse für ihre Entwicklung und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest. Ihm fallen wichtige Befugnisse im Hinblick auf die anderen Organe zu, so kann er etwa die Verteilung der Sitze im EP auf die Mitgliedsstaaten festlegen. Er bestimmt auch, nach welchem Verfahren sich die Mitgliedsstaaten in Zukunft bei der Besetzung der Kommission abwechseln werden, und ist an der Benennung der wichtigsten Repräsentativ-Posten – EU-Ratspräsident_in, Kommissionspräsident_in und Hohe_r Vertreter_in für Außen und Sicherheitspolitik – beteiligt. Der Europäische Rat fällt zudem die grundlegenden Beschlüsse zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, deren Ausführung dem Rat obliegt. In diesem Politikbereich findet weder eine parlamentarische Kontrolle – das EP hat nur Anhörungsrechte – noch eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH statt.

Aber auch in anderen Politikbereichen wird ein institutionelles Demokratiedefizit der EU beklagt. So fehlt dem EP im Regelfall die Möglichkeit, selbst ein Gesetzgebungsverfahren zu initiieren. Dieses Initiativrecht liegt in den meisten Fällen bei der Kommission. Gegen das Wahlverfahren zum EP wird der Vorwurf der „degressiven Proportionalität“ erhoben, da kleine Mitgliedsstaaten – etwa die Insel Malta – im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung mit mehr Abgeordneten vertreten sind als große Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Polen.

Innere und äußere Sicherheit

Stark vorangetrieben hat der Vertrag von Lissabon die Zusammenarbeit im Politikfeld der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Er sieht insbesondere die Möglichkeit vor, für bestimmte Delikte den Einsatz einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu beschließen und Mindestvorschriften für einzelne Straftaten zu schaffen. Somit hat die EU originäre Strafrechtssetzungsgewalt erhalten. Vorboten dieser Entwicklung ist der Europäische Haftbefehl.⁴ Durch diesen werden innerhalb der EU bei bestimmten Delikten die bilateralen Auslieferungsverfahren stark vereinfacht. Die Angaben der Strafverfolgungsbehörden im EU-Ausland werden dabei nicht geprüft. Hierin liegt ein großes Risiko für die mitgliedstaatlich gewährten Grundrechte der von Strafverfolgung Betroffenen, zumal bei politischen Strafverfahren. Bürgerrechtler_innen kritisieren weiterhin den regen Austausch personenbezogener Daten zwischen europäischen Polizeibehörden, wie er etwa anlässlich von internationalen Großdemonstrationen, jüngstes Beispiel dürften die Proteste gegen den NATO-Gipfel in Strasbourg 2009 gewesen sein, regelmäßig stattfindet.

Auf der einen Seite führen diese verstärkte Zusammenarbeit und die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes ohne Binnengrenzen dazu, dass sich Angehörige eines Mitgliedsstaats innerhalb der EU freier bewegen können. Für die Menschen jedoch, die nicht über das Privileg verfügen, einem Mitgliedsstaat anzugehören, wird es immer schwerer, nach Europa zu gelangen. Insbesondere durch die Schengener Abkommen und darauf basierendem Recht werden im Gegenzug zur Öffnung der Binnengrenzen die Außengrenzen der EU abgeschottet.⁵ Auch militärisch schreitet die Integration voran. Die Europäische Verteidigungsagentur entstand zunächst durch informelle Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und wurde 2004 auf rechtlich zweifelhafter Grundlage institutionalisiert. Im neuen EUV erfolgte 2007 ihre Verankerung mit dem Ziel, unterstützend und koordinierend auf die „Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung“ einzuwirken. Sie ergänzt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus dem EUV, „militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“. Diese Aufrüstungspflicht flankiert den bereits 1999 auf dem Gipfel von Helsinki beschlossenen Aufbau militärisch-politischer Gremien und europäischer Battlegroups in einer Stärke von 60.000 Soldat_innen. Nunmehr gibt es einen Militärausschuss, dem die Staatschefs der mitgliedstaatlichen Streitkräfte angehören, und 15 einsatzbereite Battlegroups mit jeweils etwa 1.500 Soldat_innen. Um auch unabhängig von der NATO Krieg führen zu können, wurden mittlerweile auch Investitionen in Sattelitenaufklärung und Lufttruppentransporter beschlossen. Die zur Umsetzung dieser rüstungspolitisch anspruchsvollen Vorhaben notwendige Konzentrierung der entsprechenden Industriezweige innerhalb der EU wurde auf Vorschlag der Kommission bereits in die Wege geleitet.⁶

Linke Projekte jenseits des Nationalstaats

Auch vom seit jeher zentralen Politikbereich der EU, dem gemeinsamen Binnenmarkt, gibt es wenig Positives zu berichten. Der AEUV enthält als Grundfreiheiten bezeichnete Rechte von Unternehmen, ihre Wirtschaftstätigkeit diskriminierungsfrei innerhalb der ganzen

EU zu entfalten. In einer ganzen Reihe von Urteilen hat der EuGH die Grundfreiheiten extensiv so ausgelegt, dass sich aus ihnen eine erhebliche Einschränkung gewerkschaftlicher Betätigung und ein erhebliche Erschwerung der Sicherung angemessener Löhne in den Mitgliedsstaaten ergibt. Der EuGH befeuert damit die Konkurrenz um die niedrigsten Löhne zwischen den Mitgliedsstaaten.⁷

Die Rückbesinnung auf den Nationalstaat jedoch – eine Richtung, in die auch das Bundesverfassungsgericht im eingangs erwähnte Lissabon-Urteil mit der Markierung unübertragbarer Politikfelder unverhohlen deutet – ist keine vielversprechende Reaktion auf die



zahlreichen Kritikpunkte an der EU. Denn eine Beschränkung auf die Politik in national definierten Räumen verbessert keinesfalls die Chancen zur Verwirklichung sozialer und demokratischer Rechte für die Bewohner_innen der EU insgesamt. Es gilt vielmehr, in den Mitgliedsstaaten eine nicht mehr nur auf den eigenen Nationalstaat fixierte Öffentlichkeit zu schaffen und dort für linke Projekte im Rahmen der EU zu werben. Die Aufgabe kritischer Jurist_innen dabei ist es, rechtliche Anknüpfungspunkte für solche Projekte auszumachen und zu diesem Zweck den Kampf um die Deutungshoheit über das Europarecht aufzunehmen.

Philip Rusche ist zu seinem großen Bedauern bereits aus der Redaktion ausgeschieden.

¹ Amtsblatt (Abl.) 2007, Nr. C 306, 1. Das Abl. Online: <http://eur-lex.europa.eu> (Stand aller Links: 20.10.2012).

² BVerfG, v. 12.10.1993, Az. 2 BvR 2159/92 u. a.; Online: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>.

³ Die Rede vom 09.05.1950 in Volltext: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm.

⁴ Abl. 2002, Nr. L 190, 1. Online: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.htm>.

⁵ Siehe hierzu den Beitrag von Matthias Lehnert und Pascal Hase in diesem Heft.

⁶ Paul Schäfer, Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Euroimperialismus, 2005, 97-118.

⁷ Florian Rödl, Transnationale Lohnkonkurrenz, in: Andreas Fischer-Lescarno (Hrsg.), Europäische Gesellschaftsverfassung, 2009, 145 ff.