

# EU-Verfassung und Demokratie – ein kritischer Kommentar

Armin Kammrad, 07.05.2005

Alle machen Druck: Am 12./13. Mai will der deutsche Bundestag den Vertrag über eine EU-Verfassung ratifizieren. Die CDU und CSU regierten Bundesländern signalisieren „trotz Bedenken“ (Stoiber) die Zustimmung des Bundesrats am 27. Mai. Schließlich sollen noch vor dem 29. Mai, dem Referendum in Frankreich, eindeutige Signale für eine Annahme gesetzt werden. Ob in Frankreich oder Deutschland, die marktbeherrschenden Medien haben sich zur regelrechten Meinungsprügel für ein Ja und gegen ein „verhängnisvolles“ Nein entwickelt. Ein Scheitern der Volksabstimmung wäre eine "Torheit", eine "Katastrophe". Die Zustimmung sei man den "Millionen Opfern unserer Kriege und Diktaturen schuldig", verkünden apokalyptisch und anmaßend zugleich Grass, Habermas, Biermann und Gesine Schwan. Eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Inhalt des Entwurfes findet derzeit nur noch außerhalb der großen Medien statt – dafür hier für ein Nein um so energischer. Allerdings fiel der SPIEGEL- Redaktion in Ausgabe 18/2005 auf, dass offensichtlich beim Bundesverfassungsgericht Bedenken zur Ratifizierung existieren. Angesichts auch der jüngsten Entscheidung der EU-Kommission einer Fusion von Bertelsmann und Springer zuzustimmen und damit verstärkt einseitigen Meinungsterror gerade der „geheimen Macher der EU-Politik“ zu fördern, will ich mich hier mit der entscheidenden verfassungsrechtlichen Frage befassen: Was bedeutet die EU-Verfassung aus demokratischer Sicht? Oder umgekehrt: Was für ein Europa wäre überhaupt demokratisch? Folgende Punkte werden hier behandelt:

1. **Position Bundesverfassungsgericht I: Es geht nicht um Kompetenzen innerhalb der regierenden deutschen Politik**
2. **Position Bundesverfassungsgericht II: Eine Verfassungsklage ist möglich – nur nach parlamentarischer Beratung**
3. **Analyse: Herrschende Politik gegen herrschendes Verfassungsrecht?**
4. **Analyse und Kritik: Zum Dilemma des herrschenden Verfassungsrechts**
5. **Analyse und Kritik: Das Ende der repräsentativen Demokratie**
6. **Alternative: Der Weg zu einem herrschaftsfreies Europa – wie Europa überhaupt NUR demokratisch werden kann**

Anders als z.B. in Frankreich, gibt es in Deutschland kein Referendum zum EU-Verfassungsvertrag. Dies wäre angeblich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Damit bekommt die dritte Säule im Staat, das Bundesverfassungsgericht, in diesem Punkt eine besondere Gewichtung. Es muss gewissermaßen stellvertretend für die Bevölkerung in Deutschland (mit)entscheiden. Mit dem Antrag des CSU-Abgeordneten Peter Gauweiler auf eine einstweilige Anordnung gegen das Ratifizierungsverfahren in Bundestag und Bundesrat, bekam das Bundesverfassungsgericht eine direkte Aufforderung zu handeln, nahm sie jedoch nicht wahr.

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts lehnte den Antrag ab. Anders wie es über die Nachrichtenagenturen tickerte, machte Karlsruhe damit allerdings keineswegs den „Weg für Ratifizierung der EU-Verfassung frei“ (dpa 28.04.2005). Vielmehr lehnte sie den Antrag auf eine einstweilige Verfügung aus folgenden Erwägungen ab:

## 1. Es geht nicht um Kompetenzen innerhalb der regierenden deutschen Politik

Peter Gauweiler sieht sich in seinen durch Grundgesetz garantierten Rechten als Abgeordneter verletzt, da dem EU-Recht Vorrang vor dem Grundgesetz eingeräumt wird. Das EU-Recht schränkt so seine Möglichkeiten als gewählter Abgeordneter ein. Das Bundesverfassungsgericht hält in diesem Punkt Herrn Gauweiler für nicht befugt eine Organklage zu erheben. Schließlich bezieht sich die Organklage ausschließlich auf Streitigkeiten zwischen den verfassungsrechtlichen Organen, wie z.B. Bundestag und Bundesrat. Da Herr Gauweiler seine Ansicht am 12. Mai als Abgeordneter im Bundestag jedoch ungehindert darlegen kann, ist eine Organklage unsinnig. „Die hier angegriffene Terminierung kann die Rechte des Antragstellers nicht verletzen“, stellt das höchste deutsche Gericht fest.

Hatte Herr Gauweiler mit seiner Organklage vielleicht gehofft, den bayerischen Einfluss auf die EU-Gesetzgebung zu stärken, ist dies gescheitert. Selbst wenn Herr Gauweiler hierfür auf eine Volksabstimmung setzt, ist offen ob es ihm hier nicht nur um rechtspopulistische Stimmungsmache geht. Schließlich fordert auch sein Parteifreund Stoiber, dass die EU-Entscheidungsprozesse „demokratischer, offener, transparenter gestalten“ werden sollen (SPIEGELOnline 05.05.2005), will aber – anders wie Herr Gauweiler – zustimmen (trotz fehlendem Gottesbezug in dem Verfassungsentwurf). Als Gegenleistung verspricht Bundeskanzler Schröder mehr Mitsprache bei EU-Entscheidungen für die Bundesländer einschließlich der CDU/CSU geführten mit ihrem Hang zu christlichem Fundamentalismus. Außerdem: Gewinnt Schwarz-Gelb die kommende Bundestagswahl, kommen sie in den Genuss der Möglichkeiten aus fehlender Demokratie, Offenheit und Transparenz in den EU-Entscheidungsprozessen. Stoiber und Merkel werden sich also hüten, eine Ratifizierung zu blockieren, welche ihnen selbst mehr Macht garantieren kann.

Mit der Ablehnung der Organklage beteiligt sich das Bundesverfassungsgericht nicht an Tauschgeschäften zwischen den Organen der Gesetzgebung. Für das Bundesverfassungsgericht erfüllt die Bundesregierung mit „der zweiten und dritten Beratung“ des EU-Verfassungstextes „die im parlamentarischen Binnenrecht vorgesehenen Voraussetzungen (.....) eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens“.

Dabei belässt das Bundesverfassungsgericht es allerdings nicht bei einer binnenrechtlichen Parlamentsentscheidung. Es legt auch nicht zufällig die Betonung auf „Beratung“. Es betont darüber hinaus „die von der Verfassung formulierte Erwartung, dass sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in der öffentlichen Beratung (...) eine Meinung über den Gesetzentwurf bilden können.“ Schließlich soll diese „freie Debatte im Deutschen Bundestag (...) es dem demokratisch legitimierten Abgeordneten ermöglichen, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen“.

Die Entscheidung der regierenden Parteien gegen ein Referendum in Deutschland, ist somit eine politische Entscheidung und keine verfassungsrechtliche. Das Bundesverfassungsgericht setzt nur die „demokratisch legitimierten Abgeordneten“ vor die Bevölkerung. Tatsächlich könnte sich eine fast ausnahmslos befürwortende herrschende Politik von einem deutschen Nein durch Referendum von der Verantwortung frei sprechen. Umgekehrt muss ein Beschluss durch Referendum nicht unbedingt verfassungskonform sein. Dies kann gar nicht sein, so lange die Bevölkerung allein aufgrund fehlender Kenntnis des zu entscheidenden Verfassungstextes, sich eine ausreichende Meinung bilden kann. Kenntnis über das, was verabschiedet werden soll, wird verfassungsrechtlich nur von den Abgeordneten erwartet, wie das Bundesverfassungsgericht (vgl. oben) betont.

## 2. Eine Verfassungsklage ist möglich – nur nach parlamentarischer Beratung

Das Bundesverfassungsgericht betrachtet die Entscheidung am 12./13. Mai – anders wie die zurzeit regierende Politik – noch als offen. Dies wird besonders deutlich bei der Ablehnung einer Verfassungsbeschwerde, welche Herr Gauweiler als zweites Standbein für seine einstweilige Verfügung gleich mit einreichte.

Das Bundesverfassungsgericht sieht vor der Debatte im Bundestag und Bundesrat keine unmittelbare und gegenwärtige Grundrechtsverletzung. „Tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde wäre erst das Zustimmungsgesetz selbst (...) Lesung und Beschlussfassung sind integrale Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens; sie entfalten dem Bürger gegenüber keine unmittelbare Außenwirkung (...), keine rechtserhebliche Wirkung“.

Unmittelbar nach dem Gesetzgebungsverfahren zur Ratifizierung im Bundestag und Bundesrat lässt das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde nicht nur ausdrücklich zu, sondern ermuntert sogar dazu, in dem es „anders als sonst bei Gesetzen üblich, schon vor Ausfertigung und Verkündung“ eine Verfassungsbeschwerde für zulässig erklärt. Die durch die Medien tickernde „unausweichliche Befürwortung“ teilt das Bundesverfassungsgericht gerade nicht. Viel mehr nutzt es die Gelegenheit seine Beteiligung regelrecht zu fordern, in dem es daran erinnert, dass im Falle des Vertrags von Maastricht 1993, der damalige Bundespräsident die Ratifizierungsurkunde erst unterzeichnet hatte, nachdem „das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache entschieden habe. Desgleichen sicherte die Bundesregierung im damaligen Verfahren zu, die Ratifizierungsurkunde vorerst nicht zu hinterlegen.“ Die jetzige Bundesregierung geht hier bisher anders vor: Bundeskanzler Schröder drückt auf eine möglichst schnelle Ratifizierung, um ein Zeichen auch für das Referendum in Frankreich zu setzen.

Unabhängig vom 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes, warnte ohne viel juristisches Drumherum, bereits der eher konservativ eingestellte derzeitige Präsident des höchsten Gerichtes, Herr Papier, bereits Ende letzten Jahres davor, den EU-Verfassungstext einfach nur „durchzuwinken“. Doch genau dies ist der Plan der jetzigen Regierung: Die Regierung winkt durch und die Opposition nickt zustimmend (trotz „einiger Bedenken“).

## 3. Herrschende Politik gegen herrschendes Verfassungsrecht?

Auf diese Fragestellung lässt sich die knappe Begründung des Bundesverfassungsgerichts anlässlich des Antrags von Herrn Gauweiler auf einstweilige Anordnung reduzieren.

Die Begrenzung der Ratifizierungsprozedur auf das Parlament, erscheint gegenüber einem Referendum oberflächlich als nicht verfassungskonform. Die Frage ist nämlich, wie ein Demokratiemodell noch funktionieren kann, wenn das Volk draußen bleiben muss. „Die politische Herrschaft von Parlament und Regierung ist von der Mehrheit des Volkes anvertraute, verantwortliche, zeitlich und sachlich begrenzte Herrschaft, die der Kritik und Kontrolle unterliegt und die modifiziert und ergänzt wird durch Anteilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung“, stellt der kürzlich verstorbene ehemalige Bundesverfassungsrichter, Konrad Hesse, in seinen „Grundzügen des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ explizit fest. Beim Ratifizierungsverfahren des EU-Verfassungstextes funktioniert dies nicht, weil sich die herrschende Politik weitgehend darin einig ist, selbst gegen den Mehrheitswillen zu entscheiden. Trotzdem hat das Vorgehen des Bundesverfassungsgerichtes Vorteile, welche den Nachteil des fehlenden Referendums überwiegen:

- Nach dem Grundgesetz darf das Bundesverfassungsgericht keine Politik betreiben und im Voraus regelnd in den Gesetzgebungsprozess eingreifen. Dem entspricht das Gericht, wenn es die verantwortliche Politik beraten und entscheiden lässt und sich ausschließlich auf das Resultat konzentriert.
- Das Ergebnis eines Referendums muss nicht unbedingt verfassungskonform sein. Besonders in einer Situation, in der die öffentliche Meinungsbildung politisch äußerst einseitig für ein Ja betrieben wird, sind entspre-

chende Bedenken berechtigt. Wenn zurzeit in Frankreich, wo ein Referendum zur Ratifizierung durchgeführt wird, der französische Präsident Chirac die öffentliche Ansicht zur EU-Verfassung mit der Lüge beeinflussen kann, dass ang. der Verfassungstext „*die französischen Werte der Menschenrechte und der Demokratie*“ einschleife (dpa 03.05.2005), zeigt dies die Grenzen eines Referendums. Nach dem gegenwärtigen staatsrechtlichen Demokratieverständnis, geht es nie allein um die Mehrheit. Wesentlich ist der Minderheitenschutz, der auch die Möglichkeit umfasst, dass eine Minderheit zur künftigen Mehrheit, also zur regierenden Politik, werden kann.

- Ein Referendum ausschließlich zum EU-Verfassungsentwurf greift in der eigentlichen Problematik auch zu kurz. Dies macht allein schon die laufende Diskussion um einen Notfallplan bei mehrheitlicher Ablehnung in Frankreich deutlich. Herr Stoiber spricht es in einem Interview offen aus. Für ihn wäre ein französisches Nein „*ein ganz erheblicher Einschnitt, aber keine Katastrophe. Nur - für diesen Fall brauchen wir einen Plan B. Den hat die Bundesregierung leider nicht.*“ (SPIEGEL-Online 05.05.2005). Bei einer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Wertung des Verhältnis von EU- zu nationalem Recht, gibt es weder eine Notwendigkeit noch u.U. eine Berechtigung für einen „*Plan B*“. Wie der SPIEGEL 11/2005 in einem Artikel berichtet, beschäftigt sich schon einiger Zeit insbesondere der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts mit der sog. „*Leviathan-Frage*“, also mit der Frage, ob mit der EU mittlerweile eine Art Überstaat entstanden ist, welcher eine Gefahr für die Demokratie darstellt und der mit den früheren gerichtlichen Entscheidungen nicht mehr im Einklang steht. Es wäre also völlig unabhängig von den Aktiven des CSU-Abgeordneten Gauweilers zu einer höchstrichterlichen Stellungnahme gekommen.

In welchem Maße das Bundesverfassungsgericht in die gegenwärtige EU-Politik eingreift, ist grundsätzlich offen. Die Auseinandersetzung wird jedoch primär Binnencharakter haben, da es ja die in Deutschland herrschende Politik ist, die für eine sehr weitreichende Abtretung von Hoheitsrechten an die EU-Gesetzgebung eintritt. Der Widerstand gegen die geplante EU-Verfassung ist trotz fehlendem Referendum allerdings von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Will doch die deutsche Regierung über die EU ihre Macht bezüglich neoliberaler Politik und Unterordnung sozialer Aufgaben zugunsten von Profitinteressen nur potenzieren. Machtvoller Widerstand zwingt auch das Bundesverfassungsgericht bei seinem Interesse nach Rechtseinheit, klärend in gesellschaftliche Auseinandersetzungen einzugreifen.

Als der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts vor Kurzem eine geplante Auslieferung an Spanien im Rahmen des sog. „*Europäischen Haftbefehls*“ als grundgesetzwidrig in letzter Minute stoppte, griff die Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht unmittelbar mit der Behauptung an. „*Die angegriffenen Entscheidungen sind Rechtsakte, die weithin auf zwingendem europäischen Recht beruhen. Sie sind insoweit gegenüber dem deutschen Recht vorrangig und deshalb nach dem jetzigen Stand der Integration nicht am Maßstab der deutschen Grundrechte zu prüfen*“ (zitiert aus SPIEGEL 11/2005). Die Politik spricht somit dem Bundesverfassungsgericht seine ureigenste Aufgabe, den Grundrechtsschutz, ab. Herrschende Politik stellt sich direkt und unverhohlen gegen herrschendes Verfassungsrecht. Positiv: Gibt die herrschende Politik damit doch offen zu, was von kritischer Seite immer wieder hervorgehoben wird: Es geht der Regierungspolitik nicht um ein demokratisches Europa, sondern um mehr politische Macht.

#### 4. Zum Dilemma des herrschenden Verfassungsrechts

In einem Punkt hat die Bundesregierung allerdings recht: Bereits 1963 /1964 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass europäische Rechtssetzung vor nationaler Rechtssetzung gehen soll. Die grundsätzliche Problematik ist also nicht neu.

Damals reagierte darauf das Bundesverfassungsgericht mit einer Linie, welche es bis heute versuchte durchzuhalten. Solange die europäische Gesetzgebung keinem dem deutschen Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährt, wird es ggf. aktiv (BVerfGE 73,271 – Solange I-Entscheidung). Nachdem sich später dann einerseits der Europäische Gerichtshof bereit erklärte, Entscheidungen und Festlegungen im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (mit)zuberücksichtigen und andererseits auch ohne vertragliche Fixierung bestimmte Grundrechte zu garantieren, nahm sich das Bundesverfassungsgericht mehr zurück. Mit seiner sog. Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73,339) legte das Bundesverfassungsgericht den Schwerpunkt dann auch mehr auf Kooperation mit dem Europäischen Gerichtshof. Mit Ausnahme der durch Art. 79 III Grundgesetz unveränderlichen verfassungsrechtlichen Festlegungen, wurden einzelne Grundrechtsverletzungen durch die EU-Rechtssprechungen durchaus für akzeptabel im Sinne einer europäischen Demokratie aufgefasst (so zu sagen als bittere Pille für die Genesung einer europäischen Demokratie). Grenzen wurden bei „*erheblichen*“ Überschreitungen des Grundrechtsstandard und bei Rechtswegverletzungen gesehen. Das Bundesverfassungsgericht wollte von nun an nur noch letztinstanzlich, d.h. wenn das mit dem EU-Grundrechtsschutz nicht funktioniert, tätig werden. Praktisch, im Sinne von diesbezüglichen Verfassungsbeschwerden, wurde es allerdings nie tätig, scheinbar um Artikel 24 Grundgesetz, die Übertragung von Hoheitsrechten „*auf zwischenstaatlicher Einrichtungen*“ nicht präzisieren zu müssen. Umso überraschender kam dann der oben bereits erwähnte Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in den europäischen Haftbefehl.

Die bekannteste EU-Entscheidung zum Vertrag von Maastricht 1993 (BVerfGE 89,155), setzte den bisherigen Kooperationskurs im Wesentlichen fort. Der Vertrag von Maastricht wurde als mit dem Grundgesetz vereinbar betrachtet, zwei Verfassungsbeschwerden für eine Volksabstimmung für unzulässig erklärt, da die beiden Beschwerdeführer mit dem Maastricht-Vertrag nicht „*selbst, direkt und unmittelbar*“ in ihren Grundrechten betroffen seien. Diese Haltung stimmte so schon damals sachlich nicht – und sie stimmt heute noch weniger. EU-Gesetze

sind für jeden Menschen innerhalb der EU nämlich bindend; jeder ist folglich davon auch „selbst, direkt und unmittelbar“ betroffen, soweit EU-Gesetze ihn ganz persönlich betreffen.

In Wahrheit steckt hinter der damaligen Ablehnung einer Volksabstimmung zum Maastricht-Vertrag ein staatsrechtliches Ideal. Es geht davon aus, dass die repräsentative Demokratie funktioniert. Der Einfluss des Einzelnen soll – neben der Wahl - nur über das passive Wahlrecht laufen, dass also jeder nicht nur seine Partei gründen, sondern diese auch zur regierenden Partei werden kann. Welche Regierungspolitik dann existiert, bestimmt der zur Passivität verdamnte Wähler. Entsprechend dem Grundgesetz beschränkte sich das Bundesverfassungsgericht auf den herrschenden Gesetzgeber sowie auf die Verfassungskonformität von deren Durchführung – und genau hier liegt das Dilemma bei der Gewährleistung der Grundrechte (Grundgesetz Artikel 1 bis 19).

Was im nationalem Rahmen vielleicht mit viel staatsrechtlichem guten Willen als funktionierend betrachtet werden kann, stellt sich im Rahmen eines europäischen Staatenbunds jedoch deutlich anders dar. Hier wird die jeweils regierende Politik zum Zwischenglied der nationalen auf die europäische Gesetzgebung. Die jeweilige nationale Regierung bestimmt maßgeblich die europäische Rechtsprechung – und dies ohne Kontrolle von unten. Als geradezu verhängnisvoll stellen sich in diesem Zusammenhang Artikel 23 und 24 Grundgesetz dar, welche die Übertragung von Hoheitsrechten auch auf die EU zulassen. Einerseits ist diese Übertragung grundgesetzkonform, auf der anderen Seite kann eine herrschende nicht verfassungskonforme Politik hier Fakten schaffen, welche nachträglich nicht mehr zu ändern sind – außer die Art der Übertragung wird direkt angegriffen und die verantwortlichen Politiker zur Rechenschaft gezogen. Nachhaltige Konsequenzen für die regierende Politik, kennt das Grundgesetz allerdings nicht. Zwar heißt es in Art. 65: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“, doch noch nie wurde ein Bundeskanzler für seine verfehlte Politik zur Verantwortung gezogen. Hier ist man „human“, gesteht jede Menge Fehler zu und verweist ausschließlich auf den Wähler: er soll halt nach vier Jahren Leiden unter seinem Kreuz an der falschen Stelle, eben beim nächsten Mal anders wählen.

Lässt sich eine Politik von Deregulierung, Privatisierung und Sozialabbau im nationalem Rahmen – zumindest dem Papier nach – durch eine andere demokratisch gewählte Politik nach vier Jahren theoretisch wieder rückgängig machen, trifft dies bezüglich der europäischen Vereinbarungen nicht zu. Hierzu ist das Europäische Parlament viel zu gering an Kompetenz und wirken die einmal vereinbarten Verträge dauerhaft bindend. Dies ist ein wesentlicher Grund, neben dem Inhalt, durch eine Zustimmung zu einer EU-Verfassung, EU-Recht nicht Verfassungsrang zu geben.

Das Bundesverfassungsgericht verhielt sich 1993 allerdings vorsichtig und beschränkte sich einzig auf den damals aktuellen Stand der europäischen Integration. Es stellte fest, dass mit der Anpassung an die Maastrichter-Vorgaben das Demokratieprinzip noch gewährleistet sei, da die beabsichtigte Integration „hinreichend bestimmbar festgelegt“ sei und dem Bundestag „hinreichende Aufgaben und Befugnisse von substanziellem politischen Gewicht“ verblieben (BVerfGE 89,156). Das Bundesverfassungsgericht stellte allerdings an gleicher Stelle auch klar: „Das bedeutet zugleich, dass spätere wesentliche Änderungen des im Unions-Vertrag angelegten Integrationsprogramm nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind.“ (a.a.O). Tritt dieser Fall trotzdem ein, „so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden.“ (BVerfGE 89, 188).

Daraus ergibt sich, dass alle späteren Verträge, besonders die Verträge von Amsterdam 1997 sowie noch mehr der Vertrag von Nizza 2003, nicht unbedingt in Deutschland rechtsgültig sind, auch wenn dies von der Politik so gesehen und praktiziert wird. Zumindest hat das Bundesverfassungsgericht deren Verfassungskonformität nicht explizit bestätigt. Explizit abgelehnt wurde die Festlegung von Nizza bezüglich des Europäischen Haftbefehls. Sonst hätte der 2. Senat die Auslieferung im Rahmen dieser Festlegung nicht gestoppt.

Das Dilemma des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch nicht personell bedingt, also abhängig von der Fähigkeit der amtierenden Richter. Wenn nun abzusehen ist, dass das Bundesverfassungsgericht bald in den Ratifizierungsprozess eingreift, liegt dies vor allem an einem ungelösten Widerspruch im nationalem Verfassungsrecht selbst. Einerseits soll es Grundrechtsschutz gewährleisten, andererseits nicht in eine demokratisch legal gewählte Politik eingreifen, welche über EU-Recht gerade Grundrechte einschränken will.

Ausgegangen ist das Bundesverfassungsgericht 1993 davon, dass mit der Integration in die EU „eine lebendige Demokratie erhalten bleibt“. (BVerfGE 89,213). Eine „vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatsverbund“ (Anm. d.h. EU), muss gesichert sein (BVerfGE 89,155). „Entscheidend ist, dass ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht wird.“ (BVerfGE 89, 182).

So, wie es gegenwärtig bezüglich der Ratifizierung der EU-Verfassung läuft, ist dies allerdings nicht möglich. Nicht nur weil die Europäische Union nicht von Grundrechten und sozialer Absicherung, sondern von verhängnisvollen einseitigen wirtschaftspolitischen Vorstellungen bestimmt ist, deren Resultat Neoliberalismus als Verfassungsgrundlage und militärische Aktionen losgelöst von jeglicher parlamentarischer Kontrolle sind. Zwar fehlt es der EU-Verfassung an einer „vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatsverbund“, die herrschende Politik will sich jedoch gerade dieser Legitimation entziehen, in dem sie das für legitim erklärt, was nur sie selbst anstrebt. Aber genau das ist nicht legitim. Wäre es so, müssten sich alle von Demokratie und Sozialstaat verabschieden – oder Widerstand organisieren. Ich bin gespannt, wie das Bundesverfassungsgericht mit diesem Dilemma umgehen wird.

## 5. Das Ende der repräsentativen Demokratie

In der SÜDDEUTSCHEN ZEITUNG vom 03.05.2005 kritisiert der Münchner Soziologe Ulrich Beck Ralf Dahrendorf. Letzterer hatte die These aufgestellt: „Je mehr EU, desto weniger Demokratie“. Dahrendorf meint damit scheinbar, dass mit der EU-Erweiterung immer mehr Vorstellungen vereinigt werden, die demokratischen Ansprüchen immer weniger genügen. Unbeantwortet bleibt die Frage nach mehr Demokratie bei einem Mehr an EU. Ulrich Beck hält dem wütend entgegen:

*"Europa bedarf der Kritik, zweifellos, aber keiner realitätsblinden, nostalgischen Kritik, die auf Lebenslügen aufbaut. Wir benötigen eine kritische Theorie der Europäisierung, die zugleich radikal neu ist und doch in der Kontinuität europäischen Denkens und europäischer Politik steht. Eine solche Theorie muss die schlichte Einsicht zu Ende denken: Gemeinsame Lösungen bringen mehr als nationale Alleingänge. Das Europa der Differenz gefährdet nicht, sondern erneuert, verwandelt, öffnet die europäischen Nationen und Staaten für das globale Zeitalter. Ein solches Europa kann sogar zu einer Hoffnung für die Freiheit in einer turbulenten Welt werden."*

Es gibt „gemeinsame Lösungen“ allerdings nur sehr begrenzt. Es sind jene Lösung, welche sich die Initiatoren der EU-Verfassung als gut für die Menschheit ausgedacht haben. Dem gegenüber sind Fragen des Grundrechtsschutzes völlig unbeantwortet, soziale, humanistische Interessen erscheinen nur noch als Ausfluss einer brutalen Wirtschaftspolitik nach außen (Kriege) und innen (Sozialabbau, Überwachung, Entrechtung) und eine „lebendige Demokratie“ (vgl. oben, BVerfGE 89,213) fehlt völlig. Dem EU-Parlament fehlt die, für eine repräsentative Demokratie entscheidende Einflussnahme auf jede Entscheidung innerhalb der EU. Das Petitions- oder Beschwerderecht ist auf ein unverbindliches Anhörungsrecht reduziert. Ein Bürgerbeauftragter soll „dem Rest“ der europäischen Bevölkerung Gehör schenken und zwischen zwei Treffen mit den Industrie- und Banken-Verbände kundtun, was Millionen Menschen in Europa eigentlich wollen.

Dahrendorf wie Beck ist die staatsrechtliche Inkonsequenz für ein demokratisches Europa gemeinsam. Vor dem notwendigen Mehr an Demokratie kapituliert Dahrendorf, weil er europäische Demokratie so nimmt, wie sie immer war, aber durch mehr Mitgliedsländer nicht mehr gewährleistet scheint. Beck begrüßt die regulierende und zähmende Wirkung eines geeinten Europas in einer ansonsten „turbulenten Welt“. Ein Ordnungsfaktor EU setzt allerdings Macht voraus. Demokratie heißt jedoch bekanntlich „Macht des Volkes“, auch wenn nicht unbedingt als Volksdemokratie gedacht. Und wer will eine Ordnungsmacht, die immer mehr Menschen in Armut stürzt und jegliche sozialstaatliche Regulierung zugunsten der Idee alles regelnder Konkurrenz völlig aufgibt? Auch Müntefering will den Sozialstaat nur dadurch retten, in dem er ihn wirtschaftlichen Interessen unterordnet.

Am ehesten noch Dahrendorf würde ich die Erkenntnis zutrauen, dass dieses an Demokratie defizitäre Europa nichts weiter ist, als konsequent praktizierte repräsentative Demokratie. Dies ist auch der staatsrechtliche Grund, warum auf nationaler Ebene das Bundesverfassungsgericht unmittelbar in Widerspruch zur repräsentativen Regierung gerät. Auf europäischer Ebene lässt sich keine repräsentative Demokratie mehr praktizieren. Wird dies trotzdem versucht, wird sie zur Diktatur genau jener Kräfte, welche heute maßgeblich Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmen. Würde theoretisch eine ganz andere, z.B. ausschließlich sozial orientierte Politik Europa repräsentieren, wäre übrigens sicher, dass dann die neoliberalen Wirtschaftsideologen von fehlender Demokratie – nämlich für sie – auf europäischer Ebene sprechen würden. Es ist jedoch derzeit noch ihr Europa. Repräsentativ vertreten sind dort nur sie und sonst niemand.

Sicher, schuf man neben den Präsidenten- und Ministerrat auf EU-Ebene auch das EU-Parlament. Sicher, verfasste man wenigstens Ende 2000 eine sog. EU-Grundrechtscharta. Was fehlt ist jedoch das Setzen der Prioritäten nach Mensch- und Sozialrechten. Beides ist nur Beiwerk in einer sonst ausschließlich auf eine bestimmte und dank Agenda 2000 sattsam bekannten Wirtschaftspolitik, die wenigstens im nationalem Rahmen durch Verfassungsbeschwerde in ihren Auswüchsen noch behindert werden kann. Die EU-Gerichtbarkeit agiert hingegen nur auf der Grundlage der bestehenden Verträge und stellt – anders wie Ulrich Beck suggeriert, jede völlig „radikal neue“ Politik von vornherein als nicht rechtens in Frage. Denn der Gerichtshof besitzt nur Befugnisse „nach Maßgabe und im Sinne der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie der nachfolgenden Verträge“ (Art. 4 des bereits gültigen EU-Vertrages).

Demokratie erfordert Gestaltungsmöglichkeit. Mit der Veränderbarkeit der verfassungsrechtlichen Vorstellungen argumentierte bisher das Staatsrecht immer gegen den Vorwurf der Unflexibilität bei sich ändernden gesellschaftlichen Bedingungen. Hier sei die Demokratie offen und auch „streitbar“ (BVerfGE 5,85) und deshalb als dauerhafte Form für jegliches menschliche Zusammenleben zu betrachten. Diktaturen seien deshalb nie zeitgemäß und abzulehnen. Nehme ich diese Lehre von der allzeit überlegenden Demokratie wirklich ernst, so muss sie sich an Betracht einer Überwindung nationaler Grenzen zumindest in Europa entscheidend ändern. Das Modell der repräsentativen Demokratie muss überwunden werden.

Im Verfassungsentwurf wird behauptet „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie“ (Art. I-45 (1)). Was dies bedeutet fällt in so fern jedem auf, wie er bei den Organen der Union (Art. I-18) wohl nicht so schnell durchblickt. Neben dem repräsentativen EU-Parlament, erscheinen der Europäische Rat (d.h. der Rat der Regierungsrepräsentanten, für Deutschland zurzeit Herr Schröder), der Ministerrat (d.h. für Deutschland Herrn Schröder seine Minister), die EU-Kommission (ein nicht vergleichbares Organ, was aus Politikern der Mitgliedsländern besteht, jedoch ohne irgendwelche Bindung an die jeweiligen nationalen Parlamente) und schließlich – noch am einfachsten – der Europäische Gerichtshof.

Was hier repräsentiert wird, deckt sich nicht mit den herkömmlichen Vorstellungen von repräsentativer Demokratie, wie sie z.B. in Deutschland nach dem Grundgesetz gilt. Nur das EU-Parlament ist in sofern „klassisch“ reprä-

sentativ, wie hier nach dem Abgeordnetenprinzip unterteilt nach den Mitgliedsländern „Bürgerinnen und Bürger (...) auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ sind (Art. I-45 (2)). Allerdings gilt auch beim EU-Parlament, dass keine Bindung an das Wählermandat existiert. Alle anderen Organe sind repräsentativ nur in ziemlich undemokratischer Art und Weise.

Aber nicht nur das: Erst die komplexen Beziehungen zwischen den Organen ergeben das, was als EU im Sinne geltenden EU-Rechts aufzufassen ist. Hier ist das EU-Parlament nur eingebettet und in seiner Kompetenz äußerst begrenzt. So gibt ausschließlich der Europäische Rat, also die „Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten“ (Art. I-20) die „erforderlichen Impulse“ und legt die „allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ fest. Dem gegenüber besitzt das europäische Parlament nicht einmal Initiativrecht für Gesetze. Bestimmt der EU-Rat „die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest.“ (Art. I-39 (2)), so wird das EU-Parlament dazu nur „regelmäßig gehört (...) und über (die) Entwicklung auf dem Laufenden gehalten“ (Art. I-39 (6)). „Soweit (...) nichts anderes festgelegt ist, kann ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden“ (Art. I-25 (2)); das EU-Parlament darf allerdings nicht alleine zustimmen oder den Gesetzgebungsakt ablehnen. Er kann nur zusammen mit dem Ministerrat etwas beschließen (Art. I-19 und Art. I-22). Davor steht jedoch noch die Europäische Kommission, die für die Anwendung der Verfassung und „Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“ zuständig ist (Art. I-25).

In welchem Maße ist das Geflecht von Organen und ihren Kompetenzen überhaupt repräsentativ? Weniger durch das EU-Parlament, was in der Regel nur bestätigen kann (z.B. den Kommissionspräsidenten, welcher vom EU-(Staatschef)-Rat vorgeschlagen wird. Was in der EU wesentlich repräsentiert wird ist die jeweils im Parlament gewählte nationale Regierung, also für Deutschland der Bundeskanzler und seine Minister. Je nach der Stimmgewichtung in den Organen, bestimmt die gewählte Regierung die Politik und Gesetzgebung der EU als Ganzes und damit auch der kleineren Staaten. Die großen Staaten in der EU, wie besonders Frankreich, Großbritannien und Deutschland, repräsentieren und bestimmen somit auch über die Bevölkerung der anderen Staaten. D.h. Bundeskanzler Schröder (EU-Rat) repräsentiert zusammen mit seinen Ministern (EU-Ministerrat) nicht nur die Interessen der deutschen Bevölkerung, sondern auch die von Irland, Polen und anderen kleineren Staaten. Die nationale Repräsentanz ist also entscheidend ausgedehnt. Sie soll sogar in einzelnen Position münden, die völlig losgelöst von demokratischer Kontrolle sind. So ist eine Art Wirtschaftsminister der EU im Gespräch. Durch die geplante EU-Verfassung soll bereits ein EU-Außenminister realisiert werden, welcher allein „die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union“ leiten soll (Art. I-27). Bei seiner Ernennung spielt das EU-Parlament überhaupt keine Rolle mehr: „Der Europäische Rat ernannt mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Außenminister der Union“ (Art. I-27). „Qualifizierte Mehrheit“ bedeutet hier, dass die großen Mitgliedstaaten ein besonderes Gewicht haben sollen, was einer Quasi-Vetofunktion gleichkommt. Mit dem neuen Amt des Europäischen Außenministers schuf sich Außenminister Fischer, durch seine privilegierte Position bei der Erarbeitung des EU-Verfassungsentwurfs, einen Traumposten für nahezu uneingeschränkte Machtentfaltung (natürlich nur, so fern Rot-Grün nicht bei der nächsten Bundestagswahl durchfällt).

Diese Erweiterung der repräsentativen Demokratie über die nationalen Grenzen hinweg, schlägt zugleich auch in deren Ende um. Denn was da repräsentiert werden soll, hat mit Demokratie nichts mehr gemein. Es ist vielmehr eine Art Rechtssetzungsherrschaft, welche auch auf die nationale Verfassung zurückwirkt. Sie ist allerdings – abstrakt betrachtet – insofern grundgesetzkonform, wie Bundeskanzler und seine Minister „gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen“ müssen (Art. I-45 (2)). Nach Art. 64 Grundgesetz sind die deutschen Bundesminister und Entscheider im EU-Ministerrat allerdings nicht gewählt, sondern „auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt“. Nur der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt (Art. 63 Grundgesetz). Diese nicht gewählten Minister stehen nicht nur auf EU-Ebene dem gewählten EU-Abgeordneten im EU-Parlament gegenüber, sondern besitzen sogar mehr Einfluss als die EU-Abgeordneten. Alles konzentriert sich so auf den Bundeskanzler, d.h. dem Mitglied im EU-Rat. Der wird allerdings nicht direkt von der Bevölkerung gewählt, sondern von gewählten Abgeordneten des Parlaments, die wiederum ihren Wählern nicht verpflichtet sind. Ist somit der Begriff „repräsentative Demokratie“ schon etwas fraglich, so basiert die Macht der EU-Gesetzgebung auf einer Kette von Unverbindlichkeiten, an deren Ende vom politischem Willen des Wahlvolks überhaupt nichts mehr übrig bleibt.

Die bereits praktizierte und durch Verfassung geplante europäische Demokratie verschwindet völlig. An deren Stelle steht eine Art Überstaat, der bei Grundrechtsverletzungen weder national noch auf europäischer Ebene zu Rechenschaft gezogen werden kann. Möglich wäre dies nur durch eine Weiterentwicklung der Demokratie. Geplant ist das genaue Gegenteil.

## **6. Der Weg zu einem herrschaftsfreies Europa - wie Europa überhaupt nur demokratisch werden kann**

Die Alternative besteht folglich nicht in einer „besseren“ EU-Verfassung. Hier besteht nur die Möglichkeit, das bis jetzt geltende EU-Recht als nicht verfassungskonform abzulehnen. Schließlich müssten Änderungen nicht nur national, sondern auf EU-Ebene durchgesetzt werden. Perspektivisch kann dies nicht durch erweiterte Herrschaft, sondern durch möglichst weitgehende Beseitigung jeglicher Herrschaft erreicht werden.

In gewissem Umfang kann die repräsentative Demokratie vor einer Diktatur schützen, allerdings nur, wenn – wie in Deutschland – ein Bundesverfassungsgericht als unabhängige Institution existiert, welche dieses komplizierte Demokratie-Konzept auch energisch verteidigen kann. Sei es in Europa oder im Weltmaßstab, ein missionarisches Durchsetzen dieses Konzeptes führt zu Herrschaft einer einseitigen und ungerechten Politik. Jeglicher Demokratieexport ist bereits dem Grundbegriff wesensfremd.

Folglich kommt man nur zur Demokratie durch Abbau von Herrschaftsverhältnisse. Denn Demokratie ist genau genommen nicht einmal Volksherrschaft, sondern Herrschaft der Menschenrechte. Allein schon deshalb muss auch die deutsche Verfassungsrechtsprechung umgestaltet werden. Erfahrungsgemäß reicht es nicht, den Schutz der Menschenwürde als „tragendes Konstitutionsprinzip“ (BVerfGE 6,36), als „höchsten Rechtswert“ (BVerfGE 12,53) oder als „Mittelpunkt des Wertesystems“ (BVerfGE 35,255) zu bezeichnen. Dies muss sich auch in der politischen Praxis ohne Wenn-Und-Aber ausnahmslos darstellen. Basis könnte die Sozialverpflichtung des Eigentums nach Artikel 14 Grundgesetz sein, jedoch nur wenn dies ohne Ausnahme gilt und das Allgemeinwohl nicht mit dem Wohl des Eigentümers völlig gleich gesetzt wird.

Wenn die viel beschworene Globalisierung tatsächlich eine unabänderliche Tatsache ist, mit der wir leben müssen, so bedeutet Demokratie im globalen Maßstab vor allen eine Überwindung nationaler Beschränkung. Es ergibt keinen Sinn auf die EU die gleichen Vorstellungen vom starken oder schwachen Staat zu projizieren, welche bereits im nationalen Rahmen den Bezug zu allgemein gültigen Menschenrechten verloren haben. Eine reale Chance für ein demokratisches Europa besteht deshalb nur darin, von Anfang an sämtliche Grenzen zu beseitigen, welche Länder trennen. Ausländerrecht und ein demokratisches Europa lassen sich niemals vereinbaren. Schließlich besitzt der Ausländer die gleiche „Würde und Rechte“ (Art. 1 UN-Menschenrechtserklärung) wie der Inländer.

Ein demokratisches Europa müsste folglich erst noch erbaut werden. Dies nicht nur im Widerstand gegen das herrschende, undemokratische Europa, sondern auch durch neue verfassungsrechtliche Bezüge. Beispielsweise kommt diesem Ziel die von der UN-Vollversammlung 1948 verabschiedete „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ viel näher als die Europäische Menschenrechtskonvention, welche nun als Grundrechtcharter in die EU-Verfassung eingefügt wurde, ohne sie als Basis für alle anderen Festlegungen zu nehmen.

Zwar hat sich die Demokratie in Gestalt des Grundgesetzes seit 1948 in Deutschland knapp 60 Jahre behaupten können, gegenüber der UN-Menschenrechtserklärung, stellt sie allerdings einen Rückschritt dar. Das Ende des 2. Weltkrieges erscheint aus diesem Blickwinkel zugleich als Ende jeder demokratischen Weiterentwicklung.

Sokrates wird der Ausspruch zugeschrieben, dass die Demokratie ein Fluss sei, der versiegt, wenn er nicht fließen kann. Die sich abzeichnende Auseinandersetzung zwischen deutschem Verfassungsrecht und deutscher Politik zeigt an, dass hier nichts mehr fließt und der Niedergang einer undemokratischen Wirtschaftspolitik sich nun auch juristisch niederschlägt.

Der notwendige Dammbbruch kann nur von außen kommen. Die Entscheidungen des höchsten deutschen Gerichtes mögen hier hilfreich sein oder nicht. Unaufschiebbar ist eine Gegenverfassung, die nur dann als europäisch bezeichnet werden kann, wenn sie Europa nicht zum aufgeblähten Überstaat mit ehernen Grenzen macht. Die Demokratieentwicklung war zwar bisher immer national orientiert, kann aber nicht mehr national beschränkt werden. Sie war zwar immer beschränkt auf nur bestimmte Gruppen oder bestimmte Formen des Repräsentierens, in der Zukunft müssen sich die Menschen allerdings mehr selbst repräsentieren. Ein Herrschaft des Menschen über den Menschen ist bereits im Ansatz demokratiefeindlich.