

Strukturfragen der Europäischen Union

Recht und Politik für das europäische Gemeinwesen

Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, in Zusammenarbeit mit dem Gesprächskreis Recht und Politik November 2009

Bericht von Annette Wilmes

Autorin

Wie sieht die Zukunft der Europäischen Union aus? Das Gemeinwesen, das nicht durch eine Verfassung sondern durch den Vertrag von Lissabon zusammengehalten wird, ist keine phantasielose Kopie des Nationalstaates. Aber was ist es dann? Um Antworten auf diese und andere „Strukturfragen der Europäischen Union“ zu finden, hatte die Friedrich-Ebert-Stiftung gemeinsam mit dem Gesprächskreis Recht und Politik die zweitägige Fachtagung am 20. und 21. November 2009 organisiert. Nur im Diskurs von Politik, Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft kann es gelingen, die Grundlagen für die demokratische Entwicklung der EU herauszuarbeiten und neue Ansätze für eine Union zu schaffen, die ihren Bürgern Teilhabe und Integration bietet. Mit dem Lissabonner Vertrag ist eine neue rechtliche Grundlage für die EU in Kraft getreten, deren Implikationen und deren Auslegungen einer Debatte bedürfen, die den sozialen und demokratischen Gehalt des Vertrags herausarbeitet. Diese Debatte zu beginnen, hatten sich Wissenschaftler und Politiker zusammengefunden. Am Anfang stand der Versuch, Denkmuster und Begriffe von Rechts- und Politikwissenschaften zusammenzuführen:

Take 1 (Franzius)

Dabei muss die Rechtswissenschaft nicht die gleichen Fragen stellen wie die Politikwissenschaft.

Autorin

Claudio Franzius, Rechtswissenschaftler, vom Gesprächskreis Recht und Politik.

Take 2 (Franzius)

Und die Europarechtswissenschaft kann die Akzente anders setzen als die Staatsrechtswissenschaft. Unser Gesprächskreis will Rechts- und Politikwissenschaft nicht fusionieren, sondern unter dem Erhalt der unterschiedlichen Perspektiven ein wenig zusammenbringen und nach Anschlussstellen fragen.

Autorin

Europarechts- und Staatsrechtswissenschaft könnten sich womöglich auseinanderentwickeln, meinte Franzius. Zu dieser Befürchtung gebe das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Lissabon-Vertrag Anlass. Aber auch Andreas Voßkuhle, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, hält eine interdisziplinäre Zusammenarbeit im Bereich der Europawissenschaft für unabdingbar.

Take 3 (Voßkuhle)

Erleichtert werden fachübergreifende Diskussionen durch so genannte interdisziplinäre Verbundbegriffe wie Governance, Demokratie, Legitimität, Verfassung und so weiter. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass sich die eigentlichen Dimensionen der meisten Grundsatzprobleme erst bei intensiverer Beschäftigung mit einzelnen europäischen Politikbereichen erschließen. Das ist auch der Grund, warum sich das Lissabon-Urteil exemplarisch mit detaillierten Regelungen einzelner Politikbereiche und ihrem praktischen Anwendungskontext auseinandersetzt.

Autorin

Seine eigene Zunft, die der Rechtswissenschaft, müsse sich mit Blick auf die europäischen Entwicklungen wandeln, sagte Voßkuhle.

Take 4 (Voßkuhle)

Will man die europäische Rechtsentwicklung und die Europäisierung der nationalen Rechtsordnung nicht lediglich passiv-rezeptiv als Rechtswissenschaftler begleiten, dann muss man im internationalen Wettbewerb der Rechtssysteme selbst Vorschläge formulieren und in den Rechtssetzungsprozess auf europäischer und internationaler Ebene bereits im Vorfeld einspeisen. Allein mit den herkömmlichen Methoden einer auf die systematische Auslegung von Normtexten und Sachverhalten spezialisierten Rechtswissenschaft, die am Tätigkeitsbild des Richters orientiert ist, lassen sich die Herausforderungen der Europäisierung und Internationalisierung daher kaum bewältigen.

Autorin

Im öffentlichen Recht hat sich bereits neben der juristischen Methode ein steuerungs-wissenschaftlicher Ansatz etabliert, der ergänzt wird durch die Governanceforschung.

Die Rechtswissenschaft hat sich also geöffnet. Dennoch braucht ihr Blick auf die euro-päische Entwicklung die produktive Irritation der Politikwissenschaft.

Der Politologe Michael Zürn vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung kon-statierte, dass sich die Europäische Union in den letzten Jahrzehnten zu einer Rechts-gemeinschaft entwickelt habe.

Take 5 (Zürn)

Das Recht, das Europarecht, ist Integrationsmotor gewesen, ist immer dann in gewisser Weise eingesprungen, wenn die Politik blockiert war. Die EU ist primär eine Rechtsge-meinschaft und die EU übt eben auch mittels des Europarechts Herrschaft aus und dies teilweise ohne die Zustimmung der nationalen Gesellschaften.

Autorin

Gegen die Institutionen hat sich jedoch inzwischen Widerstand formiert, die Politisie-rung ist vorangeschritten, sagte Zürn bei der Debatte. Das Projekt Europäische Union ist Teil einer Auseinandersetzung geworden, die sich inzwischen auch in den nationalen Gesellschaften niederschlägt.

Take 6 (Zürn)

Neuere Untersuchungen der politischen Soziologie zeigen, dass die zweite Konfliktlinie, nicht die links-rechts-Konfliktlinie in den westlichen Gesellschaften, sondern die in den letzten 20 Jahren vielleicht eine Konfliktlinie war, die als materiell- postmateriell be-zeichnet werden kann, inzwischen ersetzt worden ist durch eine, die als Integration ver-sus Abschottung beschrieben werden kann. Es geht letztendlich um ein kosmopoliti-sches versus ein kommunitaristisches Projekt. Dieser Konfliktgegenstand, diese Kon-fliktlinie prägt inzwischen Politik in entscheidender Weise.

Autorin

Das Lissabon-Urteil jedoch zeigt keine Wege auf, wie die europäischen Öffentlichkeiten sich an den konstitutionellen Konflikten beteiligen können. Vielmehr verlangt das Bundesverfassungsgericht vor der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU eine gründliche, nach Sachbereichen abgestufte Prüfung durch den Bundestag. In den meisten Bereichen – so steht es im Urteil – ist ein konkretes Gesetz erforderlich: Zum Beispiel bei einem Auslandseinsatz der Streitkräfte, bei der Kriminalitätsverfolgung oder bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Hier darf der deutsche Vertreter "nur nach Weisung des Bundestags" handeln. Michael Zürn indes will, dass in einer politischen Öffentlichkeit darüber diskutiert wird, welche Politikfelder auf europäischer Ebene entschieden werden sollten, welche demokratischen Kontrollen auf nationaler und auf europäischer Ebene notwendig sind.

Take 7 (Zürn)

Es muss möglich sein, diese Fragen aus der rechtlichen Sphäre herauszunehmen, sonst schützt man in gewisser Weise die Demokratie zu Tode. Man schützt sie zwar, aber schnürt sie gleichzeitig so ein, dass sie gar nicht mehr die Möglichkeit hat, zu entscheiden, ob die Bundeswehr eben sozusagen vom deutschen Parlament oder im Zuge einer europäischen Außenpolitik versendet werden kann. Hier sehe ich eine Vereinseitigung der Demokratieproblematik auf diese konstitutionellen Fragen hin.

Autorin

Antje Wiener, die als Politologin unter anderem in Kanada, in den USA und in Großbritannien lehrte, jetzt einen Lehrstuhl in Hamburg hat, erweiterte die Perspektive auf Europa in den internationalen Beziehungen.

Take 8 (Wiener)

International ist nicht die Beziehung zwischen Staaten, sondern international, das ist die Beziehung zwischen Akteuren unterschiedlicher nationaler Herkunft. Entsprechend wäre das Transnationale eine Gruppe, wo diese nationale Herkunft oder Eigenheit nicht mehr auszumachen ist.

Autorin

Im interdisziplinären Projekt fehlt die gemeinsame Begrifflichkeit, sagte Antje Wiener.

Take 9 (Wiener)

Und diese gemeinsame Begrifflichkeit ist dann der globale Konstitutionalismus, den wir vorschlagen mit einer Gruppe von Kollegen als analytischen Referenzrahmen zu nehmen, nicht als normatives Projekt. Wir wollen keine Global-Verfassung, sondern es geht um global constitutionalism als einen geteilten Referenzrahmen, der es den Rechtswissenschaftlern und Politikwissenschaftlerinnen ermöglicht, womöglich gemeinsame Kategorien zu finden, auf die wir uns beziehen können, um das interdisziplinäre Projekt gemeinsam voranzutreiben.

Autorin

Innerhalb dieses Referenzrahmens wurde darüber diskutiert, wie das Europäische Gemeinwesen gestaltet wird – als Bund, als Föderation, als Netzwerk oder als Verfassungsverbund. Ingolf Pernice, Direktor des Walter-Hallstein-Instituts an der Berliner Humboldt-Universität.

Take 10 (Pernice)

Ich meine das Konzept nicht territorial, es ist also auch nicht auf einen Bundesstaat oder einen Staatenbund, oder sonst etwas gerichtet. Es ist eine andere Kategorie, der Versuch nämlich einer normativen aus der Sicht Verfassungsrechts betriebenen Beschreibung oder auch Analyse des Miteinanders von nationaler Verfassungsebene und europäischer Verfassungsebene.

Autorin

Die Idee des Verfassungsverbundes löst die Trennung auf zwischen dem Staat und der als fremde Herrschaft verstandenen Entscheidungsebene der Europäischen Union.

Pernice plädiert für den Vorrang der europäischen Gesetze vor den nationalstaatlichen.

Take 11 (Pernice)

Die funktionale Begründung ist ganz einfach die Gleichheit vor dem Gesetz. Wenn es ein europäisches Gesetz gibt, fordert das Gleichheit in allen Mitgliedsstaaten praktisch ohne Ausnahme. Und Gleichheit kann nicht verbürgt werden, wenn einzelne Gerichte einzelner Mitgliedsstaaten in der Lage sind, die Anwendung bestimmter europäischer Normen auf ihrem Territorium auszuschließen. Dann ist die Gleichheit vor dem Gesetz verletzt und damit eine Basis dessen, was ich den Sozialvertrag oder Gesellschaftsver-

trag auf der europäischen Ebene nennen würde. Also auch die Legitimität und der Respekt des Gesetzes wären dann nicht mehr gesichert.

Autorin

Daniel Halberstam, Jura-Professor an der University of Michigan Law School, widersprach:

Take 12 (Halberstam)

Da würde ich auch sagen, gerade als Amerikaner, bei uns sind die Gesetze relativ ungleich. Ich habe gerade eine Studie über alle 20 demokratischen Föderationen in der Welt hergestellt, also da ist die USA, die EU und Kanada und einige anderen haben einen ganz hohen Grad an Divergenz im Recht von Bundesstaat zu Bundesstaat. Also Gleichheit vor dem Recht kann man auch, wie soll ich sagen, überziehen. Und da würde ich sagen, auch gerade in Deutschland beharrt man immer sehr stark auf der Gleichheit vor dem Gesetz. Vielleicht wird das auch etwas übertrieben.

Autorin

Differenzen stellten sich also nicht nur zwischen den beiden wissenschaftlichen Disziplinen Recht und Politik heraus, auch die Perspektiven der verschiedenen Nationalitäten unterschieden sich, das zeigte nicht nur der Beitrag Daniel Halberstams. Gerade das machte die Begegnung der Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen so interessant und fruchtbar.

Auch bei der Diskussion um die Konstitutionalisierung ging es kontrovers zu.

Gunnar Folke Schuppert vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in seinem Vortrag über Governance als Konstitutionalisierungskritik:

Take 13 (Schuppert)

Wenn man mit dem Konstitutionalisierungsbegriff unterwegs ist, ist man irgendwie meiner Ansicht nach auf dem falschen Dampfer. Ich schlage deswegen vor, statt von Konstitutionalisierung von Verrechtlichungsprozessen zu sprechen. Und dann hat natürlich Governance eine ganz andere Stellung. Dann geht es nicht um Verrechtlichungskritik, sondern es geht um Governance von und durch Verrechtlichungsprozesse. Ich nenne hier nur die Stichworte Verrechtlichung durch Verfahren, Verrechtlichung durch judizielle Streitschlichtung und Verrechtlichung durch institutionalisierte Rechtsdurchsetzung.

Das leuchtet alles ein und es bildet in der Tat den Baustein von transnational governance.

Autorin

Armin von Bogdandy vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht hob die große Strukturleistung der Europäischen Union hervor. Sie habe Recht und Politik in ein Verhältnis gebracht, in dem sie sich gegenseitig stabilisieren.

Take 14 (von Bogdandy)

Wir haben ja nun eine Reihe von Phänomenen von transnationaler Governance, und das ist nirgendwo anders erfolgreich auf die Beine gestellt hat, obwohl man das wirklich versucht hat. Und wenn man die Europäische Union im Sinne aller dieser anderen Versuche sieht, wird sie in ihrer fundamentalen Bedeutung glaube ich sehr viel klarer. Insofern kann man das wirklich nur unterstreichen, dass man sagt, wie immer man das nennt, diese Form der Koppelung in einer plausiblen und leistungsfähigen Art stabilisiert zu haben, das ist eine der wesentlichen Strukturleistungen, die die Europäische Union gebracht hat, die keine andere Institution hingekriegt hat.

Autorin

Wie finden Recht und Politik in der Europäischen Union zueinander, wie beeinflussen sie sich? Es blieben viele Fragen offen bei der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, und es gibt reichlich Diskussionsstoff für weitere Begegnungen von Wissenschaftlern beider Disziplinen. Der Gesprächskreis Recht und Politik wird eine Schriftenreihe zu diesem Thema herausgeben.
