



Debattenbeiträge zur

Zukunft **EUROPAS**

Nr. 5 | Datum 16. Dezember 2021

EIN SOZIALES UND DEMOKRATISCHES EUROPA?

WARUM SICH DIE „KONFERENZ ZUR ZUKUNFT EUROPAS“ MIT DEM EU-BINNENMARKTRECHT BESCHÄFTIGEN SOLLTE.

Von Daniel Seikel

Die Kritik an Europa bezieht sich häufig auf zwei Defizite: Erstens, die EU ist nicht demokratisch genug; zweitens, die EU ist nicht sozial genug. Nun möchte die EU von ihren Bürgern und Bürgerinnen wissen, wie diese Probleme behoben werden sollen. Beide Defizite sind viel enger miteinander verbunden, als man vielleicht meinen könnte.

Wenn über das Demokratiedefizit der EU gesprochen wird, stehen zumeist die eingeschränkten Kompetenzen des Europäischen Parlaments (EP) im Vordergrund. Ein mindestens ebenso wichtiges Demokratieproblem erhält hingegen viel zu wenig Aufmerksamkeit, und wenn doch, dann häufig nur in politik- oder rechtswissenschaftlichen Fachzirkeln. Bei diesem Grundproblem handelt es sich um die Überkonstitutionalisierung des europäischen Binnenmarktrechts. Die Überkonstitutionalisierung des Binnenmarktrechts ist zugleich eine Ursache für die soziale Schieflage der europäischen Integration. Alle Maßnahmen, die dieses Problem ins Visier nehmen, wären demnach doppelt wirksam: Sie würden nicht nur demokratische Gestaltungsspielräume vergrößern, sondern zugleich institutionelle Hürden für ein sozialeres Europa beseitigen.

Überkonstitutionalisierung als Problem für eine soziale und demokratische EU

Worin besteht das Problem des überkonstitutionalisierten Binnenmarktrechts? Die Überkonstitutionalisierung des Binnenmarktrechts ist nicht etwa das Ergebnis eines politisch gesteuerten Prozesses, sondern die Folge über viele Jahre hinweg kumulierter Rechtschöpfungsakte des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Der Prozess der Überkonstitutionalisierung war also nicht das Resultat öffentlicher politischer Debatten, sondern vollzog sich in Gerichtssälen, überwiegend durch unspektakulär erscheinende Einzelverfahren, in denen es vordergründig z.B. um die Höhe des Zolls auf die Einfuhr von Harnstoff-Formaldehyd in die Niederlande oder um die Zulassung eines französischen Likörs

auf dem deutschen Markt ging. Hintergründig jedoch – und für das Verhältnis zwischen Binnenmarktrecht und Politik in der EU enorm folgenreich – etablierten diese Urteile den Vorrang europäischen Rechts vor nationalem Recht sowie das Verbot, die Ausübung individueller wirtschaftlicher Freiheitsrechte zu behindern.

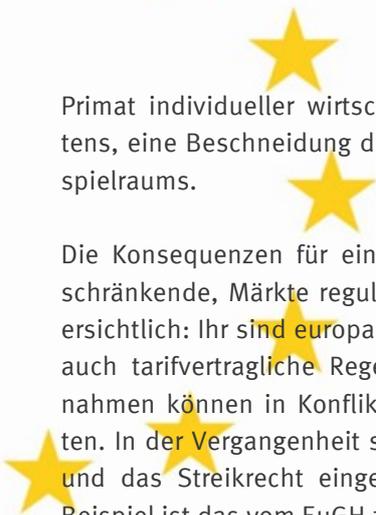


Daniel Seikel

„Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern einer stärkeren Regulierung von Märkten findet nicht unter rechtlicher „Waffengleichheit“ statt; das Binnenmarktrecht ist eine starke Machtressource in den Händen der Gegner von politischen Eingriffen in Marktprozesse.“

Das Herzstück des Binnenmarktes sind das Wettbewerbsrecht und die vier Grundfreiheiten, die den freien Verkehr von mobilen Produktionsfaktoren – Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital – schützen. Dabei handelt es sich um Instrumente, die von ihrem Wesen her auf Marktschaffung und damit gegen (nationale) Maßnahmen der Marktbegrenzung ausgerichtet sind, die aus staatlicher Regelssetzung ebenso hervorgehen können wie aus tarifvertraglichen Vereinbarungen.

Im richterrechtlich vorangetriebenen Prozess der Konstitutionalisierung des Binnenmarktrechts haben die Grundfreiheiten eine rechtlich dominierende Stellung erlangt. Dadurch sind zwei Probleme entstanden: erstens, eine faktische Unterordnung kollektiver sozialer Rechte unter das



Primat individueller wirtschaftlicher Freiheiten, und zweitens, eine Beschneidung des demokratischen Gestaltungsspielraums.

Die Konsequenzen für eine auf Wirtschaftsfreiheiten einschränkende, Märkte regulierende Politik sind unmittelbar ersichtlich: Ihr sind europarechtliche Grenzen gesetzt. Aber auch tarifvertragliche Regelungen und Arbeitskampfmaßnahmen können in Konflikt mit den Grundfreiheiten geraten. In der Vergangenheit sind dadurch die Tarifautonomie und das Streikrecht eingeschränkt worden. Ein weiteres Beispiel ist das vom EuGH zunehmend expansiv ausgelegte Recht von Unternehmen, ihren Sitz frei von nationalen Bestimmungen von Land zu Land verlagern, das die Unternehmensbestimmung auszuhöhlen droht.

Aber warum ist dies auch ein Demokratieproblem? Das europäische Recht ist mit starken ordnungspolitischen Weichenstellungen aufgeladen, die eine dem nationalen Recht übergeordnete marktliberale Wirtschaftsordnung konstitutionalisieren. Derartig starke ordnungspolitische Weichenstellungen sind dem nationalen Recht normalerweise fremd. Hier sind wirtschaftliche Freiheiten und soziale Rechte besser ausbalanciert. So steht etwa das deutsche Grundgesetz den Grundzügen der Wirtschaftsordnung „offener“ gegenüber als dies bei der europäischen Wirtschaftsverfassung der Fall ist. Generell gilt, je mehr und je detaillierter Sachverhalte verfassungsrechtlich festgelegt sind, desto weniger Gestaltungsspielraum bleibt für die Politik. Durch die ordnungspolitisch ungewöhnlich starren und detailreichen Vorgaben europäischen Rechts wird die Gestaltungsfreiheit demokratischer Politik sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene eingeeengt. Der demokratische Wettbewerb um die „richtige“ Wirtschaftsordnung ist rechtlich eingeschränkt. Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern einer stärkeren Regulierung von Märkten findet nicht unter rechtlicher „Waffengleichheit“ statt; das Binnenmarktrecht ist eine starke Machtressource in den Händen der Gegner von politischen Eingriffen in Marktprozesse. Da so bestimmte politische Programmatiken – vor allem wirtschaftsliberale – bevorzugt werden, während andere – wie etwa das Programm eines regulierten Kapitalismus – systematisch benachteiligt werden, ist die Korrektur der Überkonstitutionalisierung des Binnenmarktrechts eine zentrale Aufgabe für die Verfechter eines sozialen und demokratischen Europas, insbesondere für Gewerkschaften.

Viele Vorschläge zur Demokratisierung der EU laufen ins Leere

Angesichts dieser Beschneidung demokratischer Gestal-

tungsfreiheit laufen viele der derzeit diskutierten Vorschläge zur Behebung des Demokratiedefizits der EU ins Leere. Dies gilt für den geforderten Spitzenkandidaten-Automatismus bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten genauso wie für die Forderungen nach einem europäischen Finanzminister oder transnationalen Kandidatenlisten für die Europawahlen. Auch Bürgerdialoge wie die „Konferenz zur Zukunft Europas“ beheben keine Demokratieprobleme. Selbst einer Aufwertung des EP hätte nicht den Effekt, den es haben könnte, solange die dort verhandelten Materien unter einem derartigen Binnenmarktrechtsvorbehalt verbleiben. Folglich sollten die politischen Anstrengungen besser auf eine Befreiung europäischer und nationaler Politik aus den Fesseln der marktliberalen Bestandteile des europäischen Binnenmarktes konzentriert werden.

Das Primat des Politischen über den Binnenmarkt herstellen

Wie ließe sich das Primat des Politischen über das Binnenmarktrecht herstellen? Hierzu gibt es drei Vorschläge. Erstens, die umfassendste und wohl auch wirksamste Option wäre ein konstitutioneller Neustart der EU. Kern dieses Vorschlages ist eine „echte“ europäische Verfassung, die nur diejenigen Elemente beinhaltet, die typischerweise in Verfassungen enthalten sind, also Regelungen über Kompetenzen, Organe, Verfahrensweisen sowie politische und soziale Grundrechte. Alle anderen Elemente, darunter auch das Binnenmarktrecht, würden in das „einfache“ EU-Recht überführt. Dadurch würde die europäische Politik die „Oberhand“ über die Grundfreiheiten erlangen, da diese ohne ihren Verfassungsrang politisch leichter eingeehgt werden könnten. Das Ergebnis wäre eine insofern „offenere“ europäische Verfassung, als dass sie gegenüber verschiedenen ordnungspolitischen Leitbildern offener wäre, als dies derzeit der Fall ist. Zweitens, die europäischen Verträge könnten um ein Soziales Fortschrittsprotokoll ergänzt werden, das sozialen Rechten einen grundsätzlichen Vorrang vor den Grundfreiheiten einräumen würde. Schließlich, drittens, könnten Ausnahmebereiche definiert werden, für die die Grundfreiheiten und das Wettbewerbsrecht nicht gelten. Die so festgelegten Ausnahmebereiche würden die Tarifautonomie, Tarifverträge und das Streikrecht aus dem Anwendungsbereich der Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts herausnehmen.

Autor:

Daniel Seikel, Referatsleiter für Europapolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.