

# Demokratie und Rechtsstaat

Europäische Union in der Krise?

Bearbeitet von  
Von Vassilios Skouris

## § 10 Ausblick (und Ausweg?)

Gerade weil die vorausgegangene Bestandaufnahme wenig Grund zum Optimismus gibt, ist es dringend nötig, nach Wegen und Mitteln zu suchen, um den Zustand von Demokratie und Rechtsstaat in der EU deutlich zu verbessern. Alle Verbesserungsvorschläge sind freilich zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht genügend beachten, dass aussichtsreiche Reformen auf der Ebene der Union ohne die substantielle Vorleistung und aktive Mitwirkung der Mitgliedstaaten nicht zu erwarten sind. Nur wenn auf der mitgliedstaatlichen Ebene probate Initiativen zur Wiedererstarkung der Demokratie in enger Verbindung zum Rechtsstaat ergriffen werden und Wirkung zeigen, darf man hoffen, dass die entsprechenden Unionsgrundwerte den ihnen gebührenden Platz in der Wertehierarchie der EU einnehmen.

### I. Die Ebene der Mitgliedstaaten

Es liegt daher primär an den Mitgliedstaaten, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, um Demokratie und Rechtsstaat in der EU gedeihen zu lassen und das richtige Gleichgewicht zwischen ihnen zu finden. Dazu müssen die EU-Länder ernsthaft versuchen, den Populismus auf ihrem Boden zu bekämpfen und möglichst zu beseitigen. Dass diese Aufgabe nicht einfach ist, befreit sie nicht von der Pflicht, den populistischen, anti-systemischen und durchweg anti-europäischen Bewegungen und Gruppierungen mit Entschlossenheit entgegenzutreten, damit die Periode überschaubarer politischer Entwicklungen wiederkehrt und die Grundlagen

für eine ungestörte und systemerhaltende Entfaltung der repräsentativen Demokratie wiederhergestellt werden<sup>284</sup>. Ohne die entschiedene Haltung und kraftvolle Kooperation der Mitgliedstaaten erlahmt jeder Reformversuch und gerät die europäische Integration bestenfalls ins Stocken.

Es wäre auch paradox, zu glauben, dass einzelne Mitgliedstaaten sich von der europäischen Idee – auch nur selektiv – abwenden, ohne dass die EU daran Schaden nimmt. Im Gegenteil ist evident, dass je mehr populistische Aktivitäten sich national ausbreiten und unbesonnen die durch die EU verursachte „Überfremdung“ anprangern, die Vorbehalte und Abschottungstendenzen nicht nur gegenüber den Angehörigen von Drittstaaten, sondern ebenso gegenüber Unionsbürgern zunehmen und den unionalen Grundfreiheiten mit der Freizügigkeit an der Spitze irreparablen Schaden zufügen. Darin liegt die größte Gefahr der sog. Xenophobie: Die mit der europäischen Integration untrennbar verbundene, von den Unionsorganen konsequent betriebene und mit der tatkräftigen Unterstützung des EuGH forcierte stufenweise Abschaffung jeder Art von Diskriminierung unter den Angehörigen der Mitgliedstaaten der Union, die europäische Bürger sind<sup>285</sup>, gerät unter die Räder neo-nationalistischer Tendenzen und verliert an Dynamik, was zur Folge hat, dass die Integration ihren Platz an eine wachsende Isolation gibt. Nationalismus und Isolation sind aber mit der europäischen Idee absolut unvereinbar; sie haben wesentlich zu den beiden katastrophalen Weltkriegen des vorigen Jahrhunderts beigetragen und sollten gerade durch die Gründung einer supranationalen Staatengemeinschaft nach Art der EU für immer überwunden werden. Ihre Renaissance ist daher nicht einfach bedauerlich, sondern höchst gefährlich.

## II. Die Ebene der Union

Die direkte Abhängigkeit der Lage in der Union von der allgemeinpolitischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten enthebt die EU-Institutionen nicht von der Verantwortung, auch mit eigenen Kräften dafür zu sorgen, dass Demokratie und Rechtsstaat ihre frühere Ausstrahlungskraft (wieder)finden. Zu diesem Zweck wird es wesentlich darauf ankommen, dass die dem Primat des Rechts verpflichtete „Europäische Union“ ihrem Charakter als Rechtsgemeinschaft gerecht wird, indem sie etwaigen Rechtsbrüchen bedingungslos und gewissenhaft nachgeht. Insbesondere dürfen Zweckmäßigkeitserwägungen und politische Rücksichten hier nicht den Ausschlag geben und den Vorrang der Politik vor dem Recht begründen.

Für die mit der Rechteinhaltung primär betrauten Institutionen der Union bedeutet dies, dass die Kommission ihre Überwachungsfunktion bei der Anwendung des Unionsrechts, die unter der Kontrolle des EuGH steht, unter Ausschöpfung der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und in voller Unabhängigkeit gegenüber allen rechtsunterworfenen Organen (und insbesondere den Mitgliedstaaten) konsequent wahrnimmt<sup>286</sup> und rechtsfremde Gesichtspunkte dabei weitestgehend zurückstellt<sup>287</sup>. Nur so erhält der EuGH die Chance, seiner eigenen Bestimmung treu zu bleiben und für die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts zu sorgen<sup>288</sup>. Rechtswahrung ist hier ganz wesentlich auf die aktive Kooperation der Kommission angewiesen, damit das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Unionsrecht missachtende Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden kann<sup>289</sup>.

### III. Überwachungsfunktion der Kommission und Rechtsschutz durch die europäischen Gerichte

Dieser letzte Gedanke verdient es, etwas vertieft zu werden, weil der der Kommission erteilte Überwachungsauftrag sehr eng mit dem von den europäischen Gerichten gewährten Rechtsschutz verbunden ist – in Wahrheit diesen Rechtsschutz zu einem wesentlichen Teil erst ermöglicht. In den meisten Klageverfahren vor dem EuGH erfüllt die Kommission wichtige Aufgaben als Prozesspartei, und zwar sowohl auf der Kläger- wie auch auf der Beklagtenseite<sup>290</sup>. Damit erschöpft sich ihre Rolle allerdings nicht: Denn zur effektvollen Verteidigung des Unionsinteresses, mit dessen Wahrnehmung gerade die Kommission mit Rücksicht auf ihre vertraglich garantierte Unabhängigkeit betraut ist<sup>291</sup>, pflegt sie, in vielen Prozessen zu intervenieren und steht dem Gerichtshof in allen Vorabentscheidungsfällen tatkräftig bei, indem sie sich an den entsprechenden Verfahren förmlich beteiligt, dabei stets das Unionsinteresse in den Vordergrund stellt und der jeweils zuständigen Formation des EuGH eine begründete Antwort auf sämtliche vom nationalen Gericht gestellten Fragen vorschlägt. Die diesbezüglichen Stellungnahmen der Kommission sind – gemeinsam mit den Anmerkungen der an den spezifischen Verfahren beteiligten Regierungen der Mitgliedstaaten – von unschätzbarem Wert und genießen die ungeteilte Aufmerksamkeit des EuGH.

Erst auf diese Weise, d. h. durch die konsequente Ausnutzung aller ihr zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten und auf der Grundlage einer intensiven und harmonischen Kooperation mit dem Gerichtshof, ist die Kommission in der Lage, zum einen für die (einheitliche, gleichmäßige und effektive) Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des EuGH zu sorgen, wie es Art. 17 Abs. 1 Satz 3 EUV

vorschreibt, während sie auf der anderen Seite die Voraussetzungen dafür schafft, dass der EuGH seinen eigenen ihm durch Art. 19 Unterabs. 1 Satz 2 EUV erteilten Auftrag zur Wahrung des Unionsrechts erfüllen kann.

## IV. Überwachungsfunktion und Wettbewerbsaufsicht

Die gegen eine zu „politische“ Kommission erhobenen Bedenken beschränken sich im Übrigen nicht auf eine etwaige zögerliche Haltung in Bezug auf die Verfolgung von Unionsrechtsverletzungen durch die Mitgliedstaaten unter Einsatz des Vertragsverletzungsverfahrens, sondern erfassen die Überwachungsfunktion der Kommission als Ganzes: Es ist nämlich bekannt, dass gegen die Tätigkeit der Kommission im Rahmen der Wettbewerbskontrolle seit langem Zweifel angemeldet werden, die bezeichnenderweise mit angeblichen Rechtsstaatsdefiziten begründet werden. Die von den Maßnahmen gemäß Art. 101 und Art. 102 AEUV betroffenen Unternehmen sollen gegenüber einer übermächtigen Kommission benachteiligt sein, weil dieselben Personen, die die verdächtigen Fälle untersuchen, anschließend die Beschwerdepunkte formulieren und letztlich den Kommissionsbeschluss einschließlich der zu verhängenden Sanktionen vorbereiten<sup>292</sup>. Die Kommission soll auf diese Weise „Anklägerin und Richterin in einer Person“ sein<sup>293</sup> und damit sowohl gegen das Prinzip der Gewaltenteilung als auch gegen die Justizgrundrechte verstoßen<sup>294</sup>.

Diese Angriffe auf die Kommission richten sich eigentlich gegen das bewährte Unionssystem der Wettbewerbsaufsicht und haben zum Ziel, dieses Regime zu Fall zu bringen. Dass sie bislang (und zu Recht) ohne Erfolg geblieben sind, ist kein Grund, sie nicht ernst zu nehmen. Im Gegenteil erscheint

notwendig, die vertragsrechtlich verankerte unionale Wettbewerbsaufsicht in ihrer ursprünglichen Form zu verteidigen und gerade darauf hinzuweisen, dass das EU-Modell mit der ausschließlich auf das Unionsinteresse konzentrierten Tätigkeit der Kommission in Wettbewerbssachen untrennbar verbunden ist. Die der Wettbewerbskontrolle unterworfenen Unternehmen stehen nicht einer feindlichen und voreingenommenen „Partei“ gegenüber, sondern einer EU-Institution, die sich um das Unionsinteresse kümmert. Sollten aber politische Erwägungen stark in Erscheinung treten, womöglich die Oberhand gewinnen und die Unparteilichkeit der Kommission beeinflussen – sollte m.a.W. die Kommission immer mehr in die Rolle einer klassischen „Regierung“ hineinwachsen, dann erscheinen die gegen das EU-Regime der Wettbewerbskontrolle erhobenen Bedenken in einem anderen Licht.

Es ist eben kein Zufall, dass die Kommission im Rahmen der Wettbewerbsüberwachung gerade nicht mit den Regierungen in den Mitgliedstaaten kooperiert, sondern mit speziell dazu errichteten und auch im Unionsrecht verankerten unabhängigen Behörden<sup>295</sup>. Das gleiche Unionsrecht, das der Kommission die tragende Rolle bei der für den Binnenmarkt so wichtigen Wettbewerbsaufsicht anvertraut, geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten für ihren Bereich unabhängige Kartellbehörden einrichten<sup>296</sup>, um in enger Zusammenarbeit mit der auf das Unionsinteresse verpflichteten Kommission den freien Wettbewerb in der EU zu gewährleisten<sup>297</sup>. Je mehr man sich von diesem Modell entfernt und die Kommission immer stärker in eine politische Abhängigkeit geraten lässt, umso lauter werden die Stimmen, die für eine Neuordnung des Unionssystems der Wettbewerbskontrolle plädieren und dabei die Rolle der Kommission schwächen wollen, indem sie z. B. die Errichtung einer (von der Kommission getrennten) europäischen Kartellbehörde anregen<sup>298</sup>.

## V. Fazit

Ohne zu verkennen, dass die wiederholt vorgetragene Kritik über die mangelnde Akzeptanz der EU und die andauernden Klagen über das Demokratiedefizit der Unionsorgane zu einer stärkeren Politisierung der Kommission geführt haben, darf deren Funktion als „Hüterin der Verträge“ nicht darunter leiden. Die Überwachung der Anwendung des Unionsrechts setzt voraus, dass bei der Entscheidung über die in im Rahmen dieser Kommissionsaufgabe zu treffenden Maßnahmen politische Aspekte nicht den Ton angeben, damit es zu keinen Abschlügen bei der Einhaltung des Unionsrechts kommt. Das ist keine generelle Absage an die politische Rolle und Funktion der Kommission, die bei einer realistischen Abschätzung im Anschluss an den Vertrag von Lissabon zugenommen haben, sondern die flexible und notwendige Anpassung des Kommissionsverhaltens an die dieser Institution übertragene und verantwortungsvolle Überwachungsaufgabe.

In dem Maß, in dem die Kommission ihre exklusive und im Primärrecht kontinuierlich verankerte Eigenschaft als Hüterin der Verträge behält und sich nicht zu einer Regierung im traditionellen Sinn wandelt, darf sie nicht ihre Aktionen durchweg der Politik unterordnen, sondern muss bei der Umsetzung ihrer spezifischen Überwachungsfunktion dem Recht den Vorzug überlassen. Wer an einem vernünftigen Ausgleich zwischen Demokratie und Rechtsstaat in der Europäischen Union interessiert ist, sollte die gerade aufgezeigten Bedenken gegen eine noch stärkere Politisierung der Kommission ernsthaft in Erwägung ziehen, weil sonst eine von der Rechtswahrung langsam Abstand nehmende Union sich verstärkt der Gefahr aussetzt, dass die noble Idee der Entstehung und Entwicklung einer supranationalen Staatengemeinschaft als Rechtsgemeinschaft irreparablen Schaden erleidet, wenn und weil sie kurzfristigen und situationsbedingten politischen Erwägungen zum Opfer fällt.