

«Es droht die Erosion der EU als Rechtsgemeinschaft»

Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Geldpolitik stellt eine Zäsur in der Rechtsgeschichte der EU dar. Was die potenziellen Folgen sind, sagt die Europarechtlerin Christa Tobler im Gespräch mit Andreas Ernst

Frau Tobler, Befürworter und Gegner des Urteils des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Geldpolitik sprechen von einem historischen Urteil. Trifft das zu?

Ja. Es gibt zwar seit langem eine Debatte zwischen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem deutschen Bundesverfassungsgericht über die Grenzen des Handelns der EU. Aber jetzt sagt dieses Gericht erstmals, der EuGH habe seine Kompetenzen überschritten.

Überrascht Sie das Urteil?

Eigentlich schon. Denn bisher hat das Bundesverfassungsgericht stets festgehalten, der Kompetenzrahmen des EuGH werde gerade noch eingehalten. Jetzt ist es zum Bruch gekommen. Ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, da sich die Europäische Union in einer Krise befindet.

Hat das Bundesverfassungsgericht recht?

Das ist eine Frage der Perspektive. Gemäss der «reinen Lehre» hat das EU-Recht immer Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Ganz ähnlich wie in der Schweiz, wo es heisst: «Bundesrecht bricht kantonales Recht». Zum EU-Recht gehört auch die Rechtsprechung des EuGH. Aus dieser Perspektive sind die Gerichte der Mitgliedstaaten in jedem Fall an seine Rechtsprechung gebunden und dürfen davon nicht abweichen. Einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, sehen das allerdings anders. Sie akzeptieren zwar grundsätzlich das Vorrangprinzip, stützen es aber auf die eigene Verfassung und setzen ihm Grenzen. Das Bundesverfassungsgericht betont in einer langen Reihe von Urteilen seit Jahrzehnten, das EU-Recht werde von den Mitgliedstaaten gemacht: Sie seien die «Herren der Verträge» und



Christa Tobler
Professorin für
Europarecht in Basel
und Leiden

setzen die Grenzen für das Handeln der Europäischen Union. Dies könne das Bundesverfassungsgericht nötigenfalls überprüfen.

Welche Position teilen Sie?

Ich habe Verständnis für beide Seiten. Der Europäische Gerichtshof denkt aus der Wirksamkeit des EU-Rechts. Wenn man die Kompetenzfrage einfach den Mitgliedstaaten überlässt, könnte das System ausgehöhlt werden. Umgekehrt verstehe ich, wenn die Mitgliedstaaten, welche die Verträge schaffen und die Grenzen für die EU-Organe setzen, deren Respektierung auch überwachen wollen. Ich habe tatsächlich zwei Seelen in der Brust.

Aber es können ja nicht beide Seiten recht haben.

Die beiden Positionen sind rechtlich nicht miteinander vereinbar. Aber sie bestehen seit Jahrzehnten nebeneinander und haben bisher, abgesehen von wenigen Ausnahmefällen, keine praktischen Schwierigkeiten bereitet.

Kann die Frage jetzt weiter in der Schwebe gelassen werden?

Das ist kaum mehr möglich. Wir haben eine neue Situation, in der ein besonders wichtiges nationales Höchstgericht nicht nur theoretische Vorbehalte hat, sondern ein Urteil fällt, wozu es aus der Perspektive der europäischen Ebene keine Kompetenz hat. Die Positionen sind unvereinbar.



Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe weist den Europäischen Gerichtshof in Grenzen. Hat er das Recht dazu? B. STEINHILBER / LAIF

Vielleicht um einen Kompromiss bemüht, sagen die deutschen Richter, «die unvermeidlichen Spannungslagen» seien «im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen». Ist das nicht eine ausgestreckte Hand, welche die EU ergreifen kann?

Die EU wird darauf kaum eingehen können. Eine gewisse Brücke sehe ich darin, dass das Bundesverfassungsgericht eine dreimonatige Frist gesetzt hat, in der die Europäische Zentralbank (EZB) ihre Beschlüsse zum umstrittenen Programm der Anleihekäufe näher erläutern kann. Das konkrete Problem, ob das Handeln der EZB verhältnismässig war, kann so möglicherweise entschärft werden. Was bleibt, ist die grundsätzliche Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass der EuGH mit seiner positiven Entscheidung zur gleichen Frage seine Kompetenzen überschritten habe. Umstritten ist jetzt, wer befugt ist zu entscheiden, was wirklich im EU-Recht steht: die Organe der Union oder diejenigen der Mitgliedstaaten.

Weshalb eskaliert dieser Streit gerade jetzt? Hat das Gründe, die mit der gegenwärtigen Krise der Union zu tun haben? Oder ist der Zeitpunkt prozedural bedingt? Spielen, wie manche Beobachter glauben, auch Verständigungsprobleme

Ein Urteil als Tabubruch

ahn. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat am 5. Mai sein umstrittenes Urteil zur Geldpolitik in der Euro-Zone veröffentlicht. Im Kern geht es um die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank (EZB), die 2015 ein Programm zur Krisenbekämpfung aufgelegt hatte. Damit wurden Staatsanleihen für mehr als 2 Billionen Euro gekauft. Das Gericht in Karlsruhe kritisiert, dass die EZB dabei die «Verhältnismässigkeit» der Käufe nicht abgeklärt habe. Insbesondere seien die Folgen für Sparer, den Immobilienmarkt und die Stabilität des Bankensektors nicht ins Kalkül einbezogen worden.

Die Richter fordern die deutsche Regierung und den Bundestag auf, von der EZB innerhalb von drei Monaten die Nachlieferung einer solchen Prü-

zwischen den Richtern der beiden Gerichte eine Rolle, manche sprechen von Ressentiments. . .

Der Zeitpunkt dieses Konflikts ist tatsächlich sehr ungünstig. Es gibt ja gewisse Regierungen in der Europäischen Union – vor allem jene Polens und Ungarns –, die grundsätzlich wenig Lust haben, sich an die Rechtsprechung des EuGH zu halten. Sie werden in der deutschen Urteilsbegründung wörtlich «überlesen», dass nur von «seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitungen der EU-Organe» die Rede ist. Das ist gefährlich. Inwiefern Persönliches und Persönlichkeiten zum Urteil zu diesem Zeitpunkt beigetragen haben, kann ich nicht sagen. In juristischen Kreisen weist man darauf hin, dass das Urteil unmittelbar vor dem Ende des Mandats des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Vosskuhle, erfolgt ist. Es war gewissermassen der Paukenschlag zum Abgang des bekannten Juristen. Gegen diese These spricht allerdings, dass Vosskuhle ja nicht allein entschieden hat, sondern gemeinsam mit seinen Richterkolleginnen und Richterkollegen.

Nicht nur in Deutschland gibt es eine langjährige Kritik am EuGH. Sie besagt, dass das Gericht seine Zuständigkeiten stetig erweitert habe. Im vorliegenden Fall spricht das Bundesver-

fassungsgericht von «ausbrechenden Rechtsakten», von Handlungen «ultra vires», das heisst ausserhalb der Kompetenzen des EuGH. Stimmen Sie dem zu? Nein, das sehe ich anders. Das Bundesverfassungsgericht behauptet, der EuGH habe seine Befugnisse überschritten, indem er vor allem die Verhältnismässigkeit des Programms nicht sorgfältig genug geprüft habe. Persön-

«Umstritten ist jetzt, wer befugt ist zu entscheiden, was wirklich im EU-Recht steht: die Organe der Union oder diejenigen der Mitgliedstaaten.»

lich kritisiere ich viele EuGH-Entscheidungen und würde einige sogar als fehlerhaft bezeichnen. Aber auch in solchen Fällen bleibt der EuGH an sich bei seiner Aufgabe, nämlich der Auslegung und der Anwendung von EU-Recht. Diese Aufgabe ist ihm in Artikel 19 des EU-Vertrags übertragen.

Im Kern geht der Streit also um die «Kompetenz-Kompetenz»: Wer entscheidet über die Machtaufteilung zwischen EU-Organe und Organen der Mitgliedstaaten? Ist das nicht riskant? Die EU ist ja kein Staat, sondern «bloss» eine Rechtsgemeinschaft. Wenn ihre Regeln unklar sind, bleibt nicht viel übrig. Ja, wir sind in einer sehr ernsten Lage. Die EU ist seit je eine Gemeinschaft, die auf dem Rechtsstaatsprinzip beruht. Dafür gibt es einen Rechtsrahmen, bei dessen Bestimmung der EuGH die absolut führende Rolle spielt. Wird sie herausgefordert, hat das System ein fundamentales Problem. Eigentlich ist die Frage ja gelöst: Der EuGH ist zuständig für die verbindliche Auslegung und zum Teil auch für die Anwendung der Verträge und des übrigen EU-Rechts. Wenn man ein wirksames gemeinsames System haben will, dann kann es auch anders nicht sein, als dass der gemeinsame Gerichtshof letzt-

verbindlich entscheidet – und nicht die Gerichte der Mitglieder. Aber dagegen gibt es seit langem Vorbehalte in gewissen Mitgliedstaaten. In den vergangenen Jahren wuchs das Konfliktpotenzial, bis hin zu diesem Eklat. Dessen Wirkung ist nicht nur rechtlich, sondern auch psychologisch verheerend. Er sendet die Botschaft aus: Wenn der EuGH nicht recht hat, übernehmen wir notfalls das Ruder.

Ist es nicht höchste Zeit, die Diskussion nicht mehr den Juristen zu überlassen, sondern eine breite gesellschaftliche Diskussion über die künftige Gestalt der EU zu führen? Soll sie eine Plattform für souveräne Staaten sein, ein supranationales Gebilde oder gar ein Bundesstaat? Das wäre sicher sinnvoll. Das Recht ist ja schliesslich «geronnene Politik», wie man in der Rechtswissenschaft sagt. Es entsteht nicht aus sich selber, sondern aufgrund von politischen Entscheidungen. Es ist das Ergebnis von politischen Prozessen und politischer Meinungsbildung. Dabei spielt auch die öffentliche Diskussion eine Rolle. Der EU täte es sicher gut, wenn eine breite Diskussion über ihre angemessene Gestalt beginnen würde. Natürlich gibt es dazu sehr unterschiedliche Meinungen. Der offizielle Standpunkt der EU ist übrigens, dass sie kein Bundesstaat ist oder werden will. Ein supranationales Gebilde ist sie aber schon lange.

Viel Applaus bekommen die Richter in Karlsruhe aus Polen und Ungarn. Der polnische Regierungschef Mateusz Morawiecki bezeichnet das Urteil als Meilenstein: Es zeige, dass die Verträge den Mitgliedstaaten neu geschaffen würden, die auch die Kompetenzen der EU-Organe begrenzen.

Morawieckis Ansatz stimmt: Die Mitgliedstaaten sind juristisch tatsächlich die «Herren der Verträge». Aber das heisst nicht, dass im Streitfall sie, beziehungsweise ihre Gerichte, darüber entscheiden, ob die Grenzen eingehalten wurden. Ein Meilenstein ist das Urteil eher deshalb, weil mit dem deutschen ein besonders gewichtiges Verfassungsgericht gegen den EuGH entschieden hat. Es ist aber nicht das erste Mal, dass dies geschieht. Frühere Fälle betrafen 2012 die Tschechische Republik und 2016 Dänemark. Wenn sich die Mitgliedstaaten zunehmend das Recht nehmen, gegen den EuGH zu entscheiden, dann ist das ein Angriff auf den Wesensgehalt der Europäischen Union. Wir sehen schon jetzt im Fall von Ungarn und Polen, dass die EU gegenüber ihren Mitgliedern letztlich keine wirklich wirksamen Instrumente hat, um Verletzungen der Grundwerte dauerhaft zu verhindern oder zu ahnden. Noch ist es eine kleine Minderheit, die das System herausfordert. Macht das Schule, droht die Erosion der EU als Rechtsgemeinschaft.

Die Kommission prüft, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten soll. Ist das klug, oder führt das zu einer Eskalation, bei der die EU nur verlieren kann?

Die Kommission ist die Hüterin der Verträge. Als solche muss sie sicherstellen, dass sich die Mitgliedstaaten ans EU-Recht halten. Wenn das nicht der Fall ist, steht es ihr offen, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Im konkreten Fall geht es aber nicht – wie bisher in solchen Verfahren – um das Handeln einer Regierung oder Verwaltung, sondern um dasjenige eines Gerichts. Und dieses ist rechtlich unabhängig vom Staat, also von Deutschland, gegen das sich das Verfahren richten würde. Das Problem lässt sich so nicht mehr lösen. Der Schaden ist angerichtet: Im Raum steht die Aussage des deutschen Bundesverfassungsgerichts, der Europäische Gerichtshof habe seine Kompetenzen überschritten.