

### EG-Recht nach deutschen Vorgaben?

#### Zur Maastricht-Entscheidung des BVerfG\*

Gegen Mitte des Jahres verlautete aus verschiedenen, gewöhnlich gut unterrichteten Quellen, das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) werde den Maastrichter Vertrag für verfassungswidrig erklären. Der zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung versandte Fragenkatalog unterstrich diese Einschätzung. Bemerkenswert war, daß der Bundespräsident erklärt hatte, er werde die Ratifikationsurkunde erst unterzeichnen, wenn aufgrund der erhobenen Verfassungsbeschwerden in der Hauptsache entschieden sei – ein Antrag, dasselbe im Wege der einstweiligen Anordnung zu bestimmen, war von daher gegenstandslos geworden.

Die verbreitete Skepsis in der deutschen Bevölkerung gegenüber der Währungsunion, die dänischen Volksabstimmungen und das sehr knappe Votum der Franzosen schufen eine Situation, in der ein »Nein« zu Maastricht das BVerfG jedenfalls nicht in eine totale politische Außenseiterstellung gebracht hätte. Auf der anderen Seite hätte ein Scheitern von Maastricht die außen- wie die innenpolitische Position der Bundesregierung dramatisch geschwächt und evtl. einen Desintegrationsprozeß in Gang gesetzt, dessen schwer abschätzbare Resultat auch deutsche Wirtschaftsinteressen hätte gefährden können. Von daher waren in den letzten Monaten die allermeisten Beobachter davon ausgegangen, daß Maastricht die Karlsruher Hürde nehmen würde.

Dies ist nun eingetreten. Aus den Leitsätzen wird jedoch nur ansatzweise deutlich, daß das Ja zum Vertrag über die Europäische Union mit zahlreichen Einschränkungen und Auflagen für die künftige Gemeinschaftspolitik verbunden ist. Nimmt man die Gründe beim Wort, ist nicht auszuschließen, daß in einigen Sektoren sogar der bisher erreichte Stand an Integration wieder in Frage gestellt wird.

#### Der Prüfungsmaßstab

Das BVerfG sah sich der Frage konfrontiert, ob die durch den Maastrichter Vertrag vorgenommene Übertragung von Hoheitsrechten mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG vereinbar war, das nach Art. 79 Abs. 3 GG auch den verfassungsändernden Gesetzgeber bindet. Zutreffend

wird herausgearbeitet, daß Kommission und Ministerrat eine sehr viel schwächere demokratische Legitimation als die nationalen Parlamente besitzen. Würde daher der größere Teil der Staatsaufgaben nach Brüssel verlagert – etwa i. S. der (ausdrücklich zitierten) Aussage von *Delors*, nahezu 80% aller Regelungen im Bereich des Wirtschaftsrechts würden durch die Gemeinschaft festgelegt –, wäre die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten. Angesichts der umfassenden Ziele der Europäischen Union und der weitreichenden Effekte der Währungsunion sprach an sich sehr viel für einen Verfassungsverstoß. Das BVerfG vermied jedoch diese Konsequenz, indem es das Gemeinschaftsrecht »minimalisierte«.

#### Auflösbarkeit der Gemeinschaft?

An zwei Stellen wird im Urteil ausdrücklich betont, das deutsche Zustimmungsgesetz zu den EG-Verträgen sei rücknehmbar; Deutschland könne auf diese Weise wieder aus der Gemeinschaft ausscheiden. Ausdrücklich heißt es unter C II 1a der Gründe: »Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab. Deutschland wahrt damit die Qualität eines souveränen Staates aus eigenem Recht und den Status der souveränen Gleichheit mit anderen Staaten i. S. des Art. 2 Nr. 1 der Satzung der Vereinten Nationen...« Damit ist die europäische Integration als (rechtlich) umkehrbarer Prozeß definiert. Der »Staatenverbund« EG (so die durchgängige Qualifizierung durch das Gericht) soll nicht die Vorstufe eines Bundesstaats sein. Dem entspricht es, daß der Europäischen Union keine Rechtssubjektivität zugemessen wird – sie besteht aus den gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten und erinnert insoweit ein wenig an eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Erstaunlich ist, daß die fast einhellige Gegenmeinung in der Literatur keinerlei Erwähnung findet, die aus Art. 240 EG-Vertrag (Eingehen der Gemeinschaft auf unbestimmte Zeit) den Schluß zieht, ein einseitiger Rückzug aus der Gemeinschaft sei nur unter ganz exceptionellen Umständen möglich (vgl. etwa *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 240 Rz. 8 ff.; *Schweitzer*, in: Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Losebl., Art. 240 Rz. 5). Selbst der ansonsten sehr wohlgelittene *Oppermann* sieht sich mit seiner entsprechenden Auffassung schlicht ignoriert (Europarecht, 1991, Rz. 189 f.).

#### Enge Auslegung des Gemeinschaftsrechts

Zweites und für die Praxis viel gewichtigeres Mittel ist das »Zurechtstutzen« des Gemein-

\*) Urte. v. 12. 10. 1993 – 2 BvR 2134/92 u. 2159/92 – nunmehr veröffentlicht in EuGRZ 1993, 429 ff.; auch über die Verlagsred. (Fax: 0 26 31/3 26 32) kann der Text des Urte. zum Preis von 15,- DM zzgl. Versandkosten bezogen werden.

schaftsrechts. Das BVerfG betont nachhaltig das Prinzip der Einzelermächtigung; der Schluß »von der Aufgabe auf die Befugnis« sei nicht zulässig. Daraus werden unter C II 3 b der Gründe ungewöhnlich detaillierte Konsequenzen gezogen. Wörtlich heißt es: »Wenn eine dynamische Erweiterung der bestehenden Verträge sich bisher auf eine großzügige Handhabung des Art. 235 EWGV im Sinne einer »Vertragsabrundungskompetenz«, auf den Gedanken der inhärenten Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften (»implied powers«) und auf eine Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse (»effet utile«) gestützt hat (vgl. Zuleeg, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 2 Rdnr. 3), so wird in Zukunft bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften zu beachten sein, daß der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf; eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.« Mit dieser Aussage hat das BVerfG der Sache nach insbesondere dem EuGH, aber auch der Kommission mehr als nur eine Ohrfeige versetzt. Da die genannten Interpretationselemente durchaus zum gängigen Instrumentarium des EuGH, aber auch der ganz herrschenden Meinung zum Gemeinschaftsrecht gehören, bedeutet dies im Klartext: Deutschland behält sich das Recht vor, eine vom BVerfG als weit qualifizierte Auslegung (die der bisherigen Normalität entspricht) nicht mehr anzuerkennen und entsprechende Akte der EG zu ignorieren. Der eigenständige Charakter des Gemeinschaftsrechts, zu dem doch wohl auch die Interpretationshoheit der Gemeinschaftsorgane gehört, wird so in Frage gestellt; nur was ins deutsche Raster paßt, wird noch akzeptiert. Daß man dabei auch noch den deutschen Richter am EuGH falsch zitiert, der an der angegebenen Stelle nichts zu den angesprochenen Fragen sagt, paßt ins Bild; beim Umgang mit fremden Rechtsordnungen kann man schon mal danebengreifen ...

#### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die enge Auslegung des Gemeinschaftsrechts setzt sich fort bei der Ausübung der effektiv eingeräumten Befugnisse. Wolle der Gemeinschaftsgesetzgeber aktiv werden, müsse »er sich zunächst vergewissern – und dies gemäß Art. 190 EGV auch nachvollziehbar darlegen –, daß die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme durch ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden können. Sodann muß dieser Befund den

weiteren Schluß rechtfertigen, daß die Ziele in Anbetracht des Umfangs oder der Wirkungen der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind« (C II 3 c der Gründe). Und weiter: Auch dort, wo die Gemeinschaft – wie z. B. im Bereich des Außenhandels – eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt, muß sie das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 3 b Abs. 3 EGV wahren, das nicht nur ein grundrechtliches Übermaßverbot enthält, sondern auch der »Regelungsintensität« Grenzen zieht (unter C II 3 d der Gründe).

#### Praktische Folgen

Legt man die hier referierten Aussagen zugrunde, so kann sich jede deutsche Behörde und jedes deutsche Gericht über eine EG-Verordnung oder ein EuGH-Urteil mit der Begründung hinwegsetzen, es habe nicht der richtige Umgang mit dem Gemeinschaftsrecht zugrunde gelegen. Ein »Verwerfungsmonopol« gibt es anders als bei deutschen Gesetzen nicht. An einer Stelle ist sogar davon die Rede, die deutschen Staatsorgane »müßten« den auf eine unrichtige Handhabung des Unionsvertrags gestützten Rechtsakten die Gefolgschaft verweigern (s. C II 2 b der Gründe). Die »Diffusion« der Verwerfungskompetenz schafft ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit, da das Amtsgericht in Niederpöcking oder das Arbeitsgericht in St. Peter-Ording vermutlich die politischen Implikationen einer Nichtanwendung von Gemeinschaftsrecht weniger reflektieren werden als das BVerfG selbst.

Noch gewichtiger ist vermutlich die Rückwirkung auf Brüsseler Rechtssetzungsakte. Bei den Verhandlungen unter den Zwölf ist immer auch ein unsichtbarer Dreizehnter zugegen – allerdings nicht als Verhandlungspartner (denn potentielle Richtersprüche aus Karlsruhe sind kein Verhandlungsobjekt), sondern als eine Art großer Manitou, dessen Einsichten nur sehr bedingt prognostizierbar sind. Dies verlangsamt den eh schon schwerfälligen Prozeß noch weiter. Dabei ist es wenig tröstlich, daß die eine oder andere der hier referierten Positionen nicht zu den »tragenden Gründen« gehört; faktisch wird man damit rechnen, daß Karlsruhe oder andere deutsche Instanzen i. S. der hier referierten Aussagen intervenieren werden. Auch besagt es für den politischen Bereich wenig, daß das BVerfG den EuGH hätte einschalten müssen, soweit es nicht allein um den Maastrichter Vertrag ging, sondern auch Aussagen zum bisher bestehenden Gemeinschaftsrecht getroffen wurden.

Es wäre ehrlicher gewesen, Maastricht insgesamt zu Fall zu bringen. Eine schleichende Desintegration ist schlimmer als klare Verhältnisse, die einen (demokratischeren!) Neuanfang ermöglichen hätten. *wd*