

Duits Constitutioneel Hof waakt over EU-democratie

Achtergrond - 24 mei 2020 - Auteur: Ton Nijhuis

Niet Europese instellingen zelf, maar de lidstaten horen te beslissen over de bevoegdheden van die instellingen, schrijft directeur Ton Nijhuis van het Duitsland Instituut Amsterdam.

Er is veel aandacht geweest voor de [brisante uitspraak](#) van het Duitse Constitutionele Hof over het opkoopprogramma van de ECB. De nadruk ligt tot nu toe vooral op de directe institutionele crisis die daardoor is ontstaan in de EU en de gevolgen voor de beleidsruimte van de ECB, maar de kern is gelegen in de verhouding tussen Brussel en de nationale staten.

Coen Teulings denkt in NRC (13/5) dat aan de uitspraak een [diepgaand verschil van inzicht ten grondslag ligt over de toestand van de wereldeconomie](#) sinds de financiële crisis van 2008. Dat is natuurlijk onzin. Het Bundesverfassungsgericht is geen economisch orgaan en doet geen uitspraken over de richting van beleid. Wat het doet is juridisch toetsen of de ECB binnen haar mandaat heeft gehandeld. Niets meer en niets minder.

Deze grensbewaking is essentieel. Op onafhankelijke instituties die niet democratisch worden gelegitimeerd en gecontroleerd, moet streng worden toegezien zodat zij binnen de grenzen van hun mandaat blijven en deze niet te veel oprekken. Een andere vorm van controle is er niet. Vestert Borger stelde [in deze krant dat de ECB in grote mate vrij is in de vaststelling van haar mandaat](#). Dit is feitelijk onjuist. Het mandaat wordt vastgesteld door de politiek, de ECB is onafhankelijk binnen het mandaat en de rechter is verantwoordelijk voor controle op overschrijding van dat mandaat. Zo is er sprake van *checks and balances*.

Mandaat ECB stiekem opgerekt?

In principe is het de taak van het Hof van Justitie van de Europese Unie om hier op toe te zien. De Duitse rechters vinden echter dat Luxemburg te algemeen en niet zorgvuldig genoeg te werk is gegaan door niet de proportionaliteit van het beleid te toetsen. En zo kan het mandaat van de ECB stiekem steeds verder worden opgerekt, op een manier die niet in de verdragen is vastgelegd en waar geen democratisch besluit aan ten grondslag ligt.

In zekere zin is hier het beroemde dictum van Carl Schmitt van toepassing:

soeverein is wie over de uitzonderingssituatie beslist. Zijn dit de Europese instellingen, in dit geval de ECB en het Europese Hof, of zijn dit de nationale staten? Beslissen de Europese instituties over hun eigen speelruimte, of doen de lidstaten dat? De nationale staten zijn ook in het Verdrag van Lissabon (het nu geldende EU-verdrag) nog steeds de 'heren van het verdrag'.

Een democratisch Europa veronderstelt dat beslissingen over bevoegdheden moeten worden genomen door democratisch gekozen en gecontroleerde instituties en gremia. Als we hieraan tornen, ondermijnen we de democratische en juridische fundamenteën van de Europese Unie.

Democratische controle

De rechters in Karlsruhe zijn zich goed bewust van een lastig dilemma. Wanneer alle staten Europese maatregelen ook nog een keer nationaal gaan toetsen, dan brengt dat de uniforme toepassing van het Europees recht in gevaar. Maar wanneer er niet getoetst wordt, of instituties mogelijk buiten hun bevoegdheid treden (*ultra vires*), dan is het hek van de dam en kunnen Europese instituties zelf beslissen over hun competenties en deze naar eigen believen oprekken.

Natuurlijk is het risico groot dat bijvoorbeeld Polen of Hongarije zich nu gesterkt voelen om beslissingen van het Europese Hof in twijfel te trekken. Maar die angst mag er niet toe leiden dat daarom geen kritiek meer toegestaan is. Opportunisme van EU-instituties zal zich uiteindelijk ook tegen de EU keren.

Voor het beleid van de ECB zelf kunnen er goede argumenten zijn. En wellicht heeft de ECB voor de maatregelen die ze moest nemen een ruimer mandaat nodig. Maar het is dan aan de politiek om dit mandaat te geven.

In die zin moet de uitspraak van het Duitse Constitutionele Hof als een dubbele opdracht aan de politiek gezien worden. De regeringsleiders moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en deze niet uitbesteden aan bankiers, en zij moeten de moed hebben zelf zo nodig de competenties en grenzen van de Europese instituties opnieuw vast te stellen, en niet weggijken zoals nu is gebeurd. Het Duitse Constitutionele Hof dringt er terecht op aan om verantwoordelijkheid te nemen en niet uit gemakzucht of gebrek aan politieke moed Europa verder in een schemerzone te laten ontwikkelen.

Impuls aan integratie

Het is net als met een Europees compromis. Normaal verstaan we onder een compromis dat we elkaar bij een belangenverschil ergens in het midden treffen. Een Europees compromis bestaat er vaak in dat de uiteindelijke formulering van een overeenkomst zo vaag is dat alle regeringsleiders thuis kunnen zeggen dat ze

het volle pond hebben binnengehaald. Dat gaat een tijdje goed, maar stuit al snel op grenzen.

Zowel de coronacrisis als de uitspraak van Karlsruhe vormen een goede aanleiding om de vraag naar de verhouding tussen nationale staat en de EU opnieuw te beantwoorden en opnieuw vast te leggen op welk niveau we welke bevoegdheden zouden willen zien. Die uitdaging zou moeten worden aangenomen, in plaats van gemakzuchtig het oordeel van het Duitse Constitutionele Hof als anti-Europees af te wijzen en als uiting te zien van een steeds sterker wordende drang tot renationalisering. Er is nu ook een uitgelezen kans om de in het slop geraakte integratie een nieuwe impuls te geven.

Dit artikel werd gepubliceerd in NRC Handelsblad en nrc.next en op nrc.nl

Dit is een artikel gedownload via duitslandinstituut.nl.

Artikel:

<https://duitslandinstituut.nl/artikel/37849/duits-constitutioneel-hof-waakt-over-eu-democratie>