



## Ein Kompetenzgericht für die Europäische Union?

Von Martin Höpner | 14.07.2020

Prominente Stimmen plädieren für die Errichtung eines europäischen Kompetenzgerichts. Ein neues Schlichtungsorgan soll Streitigkeiten zwischen dem Europäischen Gerichtshof und den mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten letztverbindlich entscheiden. Was ist davon zu halten?

Der Grundgedanke ist einfach. Machtzuwächse der EU entstehen häufig im Modus der „Integration durch Recht“, also mittels extensiver Interpretation europäischer Rechtsgrundsätze durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Führt das zum Streit über die Abgrenzung europäischer und mitgliedstaatlicher Befugnisse, ist der EuGH keine geeignete Schlichtungsinstanz. Denn in dieser Konstellation entscheidet er letztlich in eigener Sache.

Ein Ausweg könnte die Schöpfung eines neuen Organs sein: eines mit mitgliedstaatlichen (oder mitgliedstaatlichen und europäischen) Verfassungsrichtern besetzten Kompetenzgerichts, dessen Entscheidungen dann von beiden Seiten letztverbindlich anzuerkennen sind.

Der Status quo ist durchaus merkwürdig. Ein Kompetenzgericht gibt es nicht, der EuGH reklamiert das Letztentscheidungsrecht bei Kompetenzstreitigkeiten für sich allein. Diese Selbstermächtigung haben die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte niemals vollständig akzeptiert. Viele von ihnen haben Kontrollvorbehalte formuliert.

In Deutschland handelt es sich um die Kontrolle auf ausbrechende, also von den Verträgen nicht gedeckte Rechtsakte (die Ultra-vires-Kontrolle) und die Kontrolle auf etwaige Übergriffe auf den unantastbaren Wesensgehalt des Grundgesetzes (die Identitätskontrolle). Entstanden ist damit eine multipolare, nicht-hierarchische Ordnung, in der mehrere Instanzen das Letztentscheidungsrecht für sich beanspruchen, ein Schwebezustand, der krisenanfällig erscheint, ohne bisher größere Schäden angerichtet zu haben. Die Reformidee könnte den Schwebezustand zugunsten einer geordneten Ordnung mit identifizierbarer Letztinstanz auflösen.

## Eine Idee mit Tradition

Die Logik des Vorschlags ist insbesondere dann bestechend, wenn man die Gewaltenteilung der EU aus verfassungspolitischer Perspektive betrachtet. In der europäischen Legislative und Exekutive balancieren sich intergouvernementale (zwischenstaatliche) und supranationale Organe aus, der europäischen Judikative fehlt hingegen ein intergouvernementales Gegengewicht, das dem supranationalen EuGH an die Seite gestellt wäre (siehe die Kapitel II und V in [diesem](#) Band von Marcus Höreth). Jüngst hat sich beispielsweise Manfred Weber (CSU), Vorsitzender der christdemokratischen EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, für die Einrichtung eines Kompetenzgerichtshofs ausgesprochen (FAZ vom 29.5.2020), ebenso wie die Verfassungsrichter Peter Müller ([hier](#)) und Peter M. Huber (SZ vom 13.5.20).

Tatsächlich aber ist die Idee viel älter. Schon allein die Fülle an Namen, die für das einzurichtende Organ vorgeschlagen wurden, beeindruckt: Kompetenzgericht, Kompetenzgerichtshof, Europäischer Gerichtshof für Kompetenzkonflikte, Gemeinsamer Rat der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, Constitutional Council, Constitutional Court, European High Court, Court of Appeal, Subsidiaritätsgericht.

Ein besonders prominenter Befürworter eines europäischen Kompetenzgerichts ist der amerikanische Völker- und Europarechtler Joseph H.H. Weiler (siehe etwa Seite 322 [hier](#)). Ihm schwebt ein ausschließlich für Kompetenzkonflikte zuständiges europäisches Höchstgericht mit Letztentscheidungsbefugnis vor, zusammengesetzt aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte. Der EuGH-Präsident soll Weiler zufolge gleichzeitig als Präsident des Kompetenzgerichts fungieren. Alle Mitgliedstaaten und alle europäischen Organen sollen es bei Streitigkeiten anrufen dürfen.

Die Wiederbelebung der Debatte um ein europäisches Kompetenzgericht ist schon deshalb zu begrüßen, weil an ihrem Anfang die Einsicht steht, dass das Letztentscheidungsrecht beim EuGH nicht gut aufgehoben ist und dass etwaiger Druck auf die nationalen Verfassungsgerichte, den Standpunkt des EuGH zu übernehmen, nicht die Lösung sein kann. Den konkreten Vorschlägen stehe ich gleichwohl zwar nicht völlig ablehnend, aber doch skeptisch gegenüber. Meines Erachtens lohnt es, einige Details der Idee sorgsam zu bedenken und einige Fallstricke, die in ihr angelegt sind, offenzulegen. Denken wir uns also etwas tiefer in die Sache hinein.

## Was hat es mit dem europäischen Kompetenzkatalog auf sich?

Beginnen wir mit der Frage, wofür ein Kompetenzgericht zuständig sein soll. Kompetenzen sind genau genommen etwas Engeres als Befugnisse. Es handelt sich um Ermächtigungen zur gemeinsamen Gesetzgebung, im europäischen Fall also zur Verabschiedung von Richtlinien und Verordnungen. Über den Umfang dieser Ermächtigungen informiert der abschließend formulierte (enumerative) Kompetenzkatalog, der sich von Vertragsreform zu Vertragsreform erweitert hat.

Wo die europäischen Organe zur Gesetzgebung ermächtigt sind und wo nicht, ist gleichwohl manchmal unklar und an dieser Unklarheit können sich Konflikte entzünden – aber das ist vergleichsweise selten. Der europäische Gesetzgebungsprozess ist aufgrund von Einigungszwängen innerhalb und zwischen den Unionsorganen auch so schon ziemlich schwerfällig. Wollen Ländergruppen Unionsgesetze verhindern, haben sie gute Chance, das bereits im Gesetzgebungsprozess zu bewerkstelligen.

Wenn dem EuGH allzu expansive Auslegungen des Europarechts vorgeworfen werden, geht es fast immer nicht um die Ermächtigungen zur Unionsgesetzgebung, sondern um den Umgang mit Individualrechten wie den europäischen Grundrechten und besonders den Binnenmarktfreiheiten, die der EuGH regelmäßig gegen die mitgliedstaatliche Gesetzgebung wendet (grundlegend Susanne K. Schmidt in [diesem](#) Band). Ein Kompetenzgericht, das sich um Kompetenzstreitigkeiten im engen Sinne kümmerte, würde daher am eigentlichen Problem vorbei agieren.

Wäre die Interpretation europäisch geschützter Individualrechte hingegen Teil der Konflikte, zu deren Klärung das Kompetenzgericht angerufen werden kann, würde die Sache schnell uferlos. Zahllose Sachverhalte würden umfasst und es entstünde eine neue Letztinstanz, die gewohnheitsmäßig von jeder unterlegenen Partei angerufen würde, namentlich in Fällen, in denen Regierungen gegenüber den Wählerinnen und Wählern zeigen müssen, alle Möglichkeiten ausgeschöpft zu haben. Hätte die Bundesregierung etwa 2019 wegen der Maut-Entscheidung des EuGH ein Kompetenzgericht anrufen dürfen, hätte sie das auf maßgeblichen Druck der CSU gewiss getan.

## Doch eine europäische Kompetenz-Kompetenz?

Lenken wir den Blick nunmehr auf den Preis, den die nationalen Verfassungsgerichte bei Verwirklichung der Reformidee zu zahlen hätten. Erinnerung wir uns, dass ja auch das Kompetenzgericht ein EU-Organ wäre, und nehmen eine Konstellation an, in der sich die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesverfassungsgerichts mit ihrem oder seinem Anliegen, eine EuGH-Entscheidung als illegitimen Übergriff auf den Wesensgehalt des Grundgesetzes und anderer Verfassungen zu qualifizieren, nicht durchsetzt. In der Folge gäbe es keine Ultra-vires-Kontrolle und keine Identitätskontrolle mehr. Entstanden wäre also eine Situation, in der es den europäischen Organen *sehr wohl* gestattet ist, Kompetenzen eigenmächtig an sich zu ziehen (die so genannte Kompetenz-Kompetenz) – nur eben unter Vorbehalt der Mitwirkung eines ihrer Organe, des Kompetenzgerichts. Der Verlust der Kontrollbefugnis aufseiten der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte wäre ein hoher Preis und in der Sache riskant. Udo Di Fabio ist zuzustimmen, dass die Mitgliedstaaten in diesem Fall nicht mehr die Herrinnen und Herren der Verträge wären (FAZ

vom 8.6.2020).

Noch viel größer droht der Preis freilich zu werden, wenn wir hinzudenken, wie das Kompetenzgericht eigentlich besetzt werden soll. Die Antwort variiert von Vorschlag zu Vorschlag. Ursprünglich ging es um ein intergouvernemental, also mit mitgliedstaatlichen Verfassungsrichtern besetztes Organ. Joseph H.H. Weilers Vorschlag, den EuGH-Präsidenten gleichzeitig als Kompetenzgerichtspräsidenten fungieren zu lassen, ändert hieran nichts und würde unterstreichen, dass es sich – wie etwa der ebenfalls intergouvernemental besetzte Ministerrat, der Rat der Regierungschefs oder etwa der EZB-Rat – immer noch um ein europäisches Organ handeln würde. Das überzeugt. Aber Vorsicht: An verschiedener Stelle, etwa bei Manfred Weber oder [hier](#) bei Armin Hatje, geht es um ein *paritätisch* besetztes Gericht.

Das klingt irgendwie gerecht – bis man die Konsequenzen erfasst. Nehmen wir an, die Mitgliedstaaten wehrten sich gegen eine vom EuGH im Namen der Kapitalverkehrsfreiheit betriebene Schwächung der Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane transnationaler Unternehmen (ein keineswegs abwegiges Szenario). Nehmen wir weiter an, der EuGH hielte trotz Protesten im Kompetenzgericht an seiner Lesart der primärrechtlichen Bestimmungen zum freien Kapitalverkehr fest. Selbst wenn es den mitgliedstaatlichen Verfassungsrichtern nun gelänge, die Reihen vollkommen zu schließen, könnten sie im Kompetenzgericht maximal ein Patt erreichen, das aber nicht ausreichen dürfte, um die Rechtsprechung des EuGH zu korrigieren. Letztlich erreichbar wäre dann also lediglich eine nachdrückliche, an den EuGH gerichtete Bitte, den Übergriff noch einmal zu überdenken. Bitten zur Selbstkorrektur lassen sich aber heute schon formulieren – ohne Verlust der Kontrollbefugnisse der nationalen Verfassungsgerichte. Ratschläge, diese Befugnis gegen ein paritätisch besetztes Kompetenzgericht einzutauschen, stellen sich bei genauerer Hinsicht also als ziemlich vergiftete Suppe heraus.

## Ein Gericht oder ein politisches Organ?

Ein Gericht braucht eine Rechtsgrundlage, auf deren Basis es Streitfälle entscheiden kann. Welche aber wäre die Rechtsgrundlage des Kompetenzgerichts? Das Problem ist ja gerade, wie [Nicolas Sölter jüngst auf dem Verfassungsblog](#) überzeugend herausarbeitete, dass das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht und das Europarecht mitunter unterschiedliche Auskunft darüber geben, wer Recht hat.

Denken wir an den jüngsten Konflikt über das EZB-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ([hier](#) eine ausführliche Besprechung): War Karlsruhe befugt, eine Kontrollfunktion im Hinblick auf eine Kompetenzausübungsregel wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip für sich zu beanspruchen? Durfte es der Lesart des EuGH, weil ein Kompetenzkonflikt (hier im weiteren Wortsinn) tangiert war, widersprechen? Welche der sich widersprechenden Ausdeutungen der Verhältnismäßigkeit soll Anwendung finden?

Das Recht hat hierzu alles gesagt, was es sagen konnte: Legt man den europarechtlichen Maßstab an, hatte der EuGH Recht, und legt man den Maßstab des (hier: deutschen) Verfassungsrechts an, hatte Karlsruhe Recht. Ein Hyperrecht, das zwischen beiden Rechtsquellen vermitteln könnte und das

sich das Kompetenzgericht zur Grundlage nehmen könnte, existiert nicht.

Würde man also ein Kompetenzgericht mit der Lösung solcher Konflikte beauftragen, wären dessen Schlichtungen, so Sölter, gerade nicht als rechtliche, sondern als *politische* Entscheidungen zu erkennen und zu akzeptieren. Es ginge nicht um Rechtsfindung, sondern um die Identifikation eines politischen Kompromisses, einer Zweckmäßigkeit, die alle legitimen Belange fair berücksichtigt. So weit, so gut – aber warum sollte man hiermit ausgerechnet Richterinnen und Richter beauftragen, statt die hierzu legitimierten Politikerinnen und Politiker? Wäre es nicht ehrlicher und demokratischer, den Ball „offen“ zurück in das Feld der Politik zu spielen, sobald das Recht erklärtermaßen an sein Ende gelangt ist? Fritz W. Scharpf hat genau so etwas einmal vorgeschlagen (auf den Seiten 198-200 [hier](#)): Im Fall schwerer Konflikte zwischen dem Europarecht und mitgliedstaatlichen Belangen solle es möglich sein, den Rat um eine politische, die Erfordernisse der Autonomieschonung und der Gemeinschaftsverträglichkeit abwägende Letztentscheidung zu bitten.

Man könnte nun einwenden, dass dieser Vorschlag noch schwerer zu verwirklichen sein dürfte als der Kompetenzgerichtshof: Dem Recht würden bestimmte Konfliktbearbeitungen entzogen und stattdessen dem politischen System der EU zugeführt. Der eine oder die andere wäre hiervon gewiss nicht begeistert. Wir sahen aber, dass auch die Rechtsprechung eines Kompetenzgerichts letztlich nichts anderes als ein politischer Interessensausgleich in juridischer Verkleidung sein könnte.

Für Scharpfs Vorschlag spricht, dass zwar ein neues Organ geschaffen werden könnte, aber nicht müsste: Den Europäischen Rat und die Ministerräte gibt es bereits. Alle Probleme aber, die sich aus dem unwiderruflichen Verlust der Kontrollbefugnis der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte ergeben, würden bleiben. Denn wiederum wäre es ein europäisches, wenn auch in diesem Fall intergouvernemental-politisch besetztes Organ, das etwaige europäische Kompetenzanmaßungen abschließend autorisieren dürfte. Von der europäischen Kompetenz-Kompetenz ist das nicht weit weg und man muss fragen, ob das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht gut beraten wäre, die Reißleine entsprechend aus der Hand zu geben. Zumindest, solange die Europäische Union kein Staat ist.

## Fazit

Denkt man all diese Gesichtspunkte durch, entdeckt man die Vorzüge des Status quo, also der multipolaren Architektur, die das Letztentscheidungsrecht in europäischen Verfassungskonflikten weder klar auf europäischer noch auf mitgliedstaatlicher Ebene lokalisiert (siehe auch Maximilian Steinbeis, wiederum auf dem Verfassungsblog, im mit „Kompetenzgrenzen“ überschriebenen Abschnitt [hier](#)).

Die Vorteile dieses Schwebezustands zu würdigen und produktiv zu nutzen, würde bedeuten, die Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse durch mitgliedstaatliche Verfassungsgerichte unter Einschluss etwaiger Qualifizierungen europäischer Entscheidungen als Ultra-vires-Akte nicht als Katastrophen zu deuten, die die europäische Rechtsordnung untergraben, sondern als notwendiges Korrektiv, das Luxemburg (hoffentlich) zu einer autonomieschonenderen Rechtsprechung anhalten könnte. Statt die Balance im europäischen Mehrebenensystem zu gefährden, sind die mitgliedstaatlichen

Kontrollvorbehalte aus dieser Perspektive notwendige Akte des Balanceschutzes und dienen der Sicherstellung eines fairen Ausgleichs zwischen gleichermaßen legitimen europäischen und mitgliedstaatlichen Belangen.

## Über den Autor



**Martin Höpner** ist Politikwissenschaftler. Sein Forschungsschwerpunkt am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln ist die Vergleichende Politische Ökonomie. Er ist Inhaber einer außerplanmäßigen Professur an der Universität zu Köln.

Veröffentlicht am: 14.07.2020

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2020/07/ein-kompetenzgericht-fuer-die-europaeische-union/>