

Duitsland: Europarlement is geen vertolker volkswil

Het Duitse Constitutionele Hof ziet gevaren voor de nationale democratie door de Europese integratie. Terechte rechtstatelijkheid of doodsteek voor de EU?

Door onze redacteur JOOP MEIJNEN

ROTTERDAM, 22 JULI. Hebben Duitse rechters de democratie een impuls gegeven? Of hebben ze de Europese integratie een halt toegeroepen door een „autistisch onbegrip” aan de dag te leggen voor de Europese Unie?

In Duitsland is een felle polemiek ontbrand over het oordeel dat het *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe drie weken geleden veldde over het nieuwe Europees Verdrag van Lissabon.

In Nederland, en trouwens ook elders, kreeg de uitspraak weinig aandacht. Dat is opmerkelijk, te meer daar Den Haag een eigen stempel op ‘Lissabon’ wist te drukken nadat de kiezers zijn voorloper, de Europese Grondwet, in een referendum hadden afwezen.

Meer aandacht zou op zijn plaats zijn, zeggen desgevraagd drie rechtsgeleerden, ook omdat de betekenis van het arrest verder reikt dan de Bondsrepubliek. Wim Voermans, hoogleraar staats-

bestuurrecht in Leiden, spreekt van „een behartenswaardige les voor andere EU-landen”.

Voermans heeft „bewondering” voor de „creatieve wijze waarop het Hof de vermeende strijdigheid van ‘Lissabon’ analyseert, én oplost”. Want dat was voor hem het goede nieuws uit Karlsruhe: ‘Lissabon’ is niet in strijd met de Duitse Grondwet. Wel is de Duitse Geleidewet in strijd met de Duitse Grondwet (zie inzet).

Zijn Rotterdamse collega Roel de Lange is „onder de indruk” van de „genuanceerdheid, diepgang en subtiliteit” van het arrest. Bij Jaap de Zwaan, hoogleraar Europees recht aan de Erasmusuniversiteit en directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, overheerst „bezorgdheid over de nadelige gevolgen voor verdere Europese samenwerking”.

Twee onderwerpen springen er voor de drie juristen uit: de democratische legitimiteit en de voorrang van Europees recht boven nationaal recht.

Eerst de democratie. Karlsruhe stelt vast dat de politieke unie in Europa niet veel voorstelt, dat er geen Europese staat is, maar wel een Duitse staat. Zolang dat niet verandert, is het Duitse parlement krachtens de Duitse Grondwet de aangewezen vertolker van de wil

van het Duitse volk.

Daarom moet, aldus Karlsruhe, bij onderwerpen die de kern van de Duitse staat raken, zoals de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie of de Duitse identiteit, de betrokkenheid van het Duitse parlement zorgvuldig zijn gewaarborgd. En dat is onvoldoende het geval.

Voermans: „Een veelgehoorde redenering is: geef het Europees Parlement meer zeggenschap, dan verdwijnt het democratisch tekort vanzelf. Maar dat accepteren de rechters in Karlsruhe niet, omdat zij het Europees Parlement geen volwaardige volksvertegenwoordiging vinden. Dat is een nogal dodelijk oordeel over de status van

het Europees Parlement.”

De Lange: „In een echte democratie, redeneert Karlsruhe, geldt: *one man, one vote*. Iedere stem hoort dus gelijk te zijn, maar dat is in het Europees Parlement niet zo. In het

Een Maltese Europarlementariër staat voor 67.000 Unieburgers, een Duitse voor 857.000

arrest staat een sommetje. Malta krijgt, volgens ‘Lissabon’ zes zetels. Eén Europarlementariër van Malta vertegenwoordigt dan 67.000 Unieburgers. Eén Europarlementariër van Duitsland, dat 96 zetels krijgt, staat voor 857.000

Unieburgers. Neem je Malta als maatstaf, dan krijg je een onwerkbaar groot parlement, ga je uit van Duitsland dan wordt het ondemocratisch omdat kleine landen dan niet aan bod komen.”

Karlsruhe, zegt De Lange, gaat nog een stap verder. „In feite concluderen de rechters dat de Europese Unie het Europees verbod op discriminatie naar nationaliteit – een van de hoekstenen van de EU – schendt, omdat de ene Europar-

mentariër veel meer Unieburgers representeert dan de andere. Maar, redeneren zij, dat hoeft geen al te groot probleem te zijn, zolang het Duitse parlement maar zorgvuldig controle houdt over de bevoegdheden van de EU. Doet het parlement dat niet, dan verzaakt het zijn grondwettelijke plicht.”

Die plicht dwingt volgens Karlsruhe des te meer als het gaat om Europese bevoegdheden op terreinen waar de nationale staat „bijzonder gevoelig” is, zoals strafrecht, zware criminaliteit, inzet van militairen in het buitenland, belastingen, sociale zekerheid, familierecht, onderwijs en omgang met religieuze gemeenschappen.

De Zwaan: „Als ik die hele op-

somming zie, dan vind ik dat nogal kras. Als Karlsruhe zijn zin krijgt, dan dreigt dat een behoorlijke belemmering voor Europese samenwerking te worden.”

De Duitse ex-minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, waande zich bij lezing van het arrest in een fractievergadering van de Britse Conservatieven. „Zulke vreemde kanttekeningen waren tot dusver voorbehouden aan eurosceptici, bij wie zich nu ons hoogste rechtscollège aansluit”, schreef hij in weekblad *Die Zeit*.

De Zwaan kan zich Fischers verbazing wel voorstellen. Hij vraagt zich af of de rechters zich bij hun analyse van „het structurele democratische deficit” van het Europees Parlement wel voldoende hebben verdiept in de „complexiteit van de Europese besluitvorming”, waarin toch ook de Europese Commissie en de Raad van Ministers hun democratisch gelegitimeerde partijen meeblazen.

Dan de voorrang van Europees recht op nationaal recht. Anders gezegd: in EU-aangelegenheden moet de nationale rechter luisteren naar de hoogste Europese rechter, het Hof van Justitie in Luxemburg. In de (verworpen) Europese Grondwet was dat geregeld in een apart artikel. Dat stuitte op weerstand, ook in Nederland. In ‘Lissabon’ is het ondergebracht in

een ‘verklaring’.

Deze lichtere juridische verankering blijft volgens De Zwaan niet zonder gevolgen. Hij leest in het arrest „niets anders dan dat Karlsruhe, als puntje bij paaltje komt, weigert de voorrang van Europees recht te erkennen”. Voermans spreekt van „een ramkoers van Karlsruhe tegen Luxemburg”.

Zo ver gaat hun Rotterdamse collega De Lange niet. Volgens hem maakt Karlsruhe nu onderscheid tussen ‘geldigheid’ en ‘toepasbaarheid’ van Europese regels. „Over de geldigheid van Europese regels waakt Luxemburg. Het Duitse Hof onderschrijft dat.”

Maar tegelijkertijd behoudt het Duitse Hof zich het recht voor om zelf te beoordelen hoe die Europese regels worden toegepast in Duitsland. „Karlsruhe vindt de toepasbaarheid een zaak van nationale beoordeling. Daarin schuilt in potentie veel conflictstof, zeker als andere landen dat overnemen”, concludeert De Lange.

Op beide terreinen – democratische legitimiteit en voorrang van Europees recht – klinkt in het arrest een „nogal nationalistische politieke stemming” door, zegt De Zwaan. Die mag de tijdgeest weerspiegelen, hij hoopt niet dat zij doorschiet. „Dan zou noodzakelijke Europese samenwerking elke dynamiek worden ontnomen.”

De Goedkeuringswet en de Wijzigingswet zijn in orde, maar Geleidewet schiet tekort

Het Duitse parlement heeft in verband met het Verdrag van Lissabon drie wetten aangenomen. Het *Bundesverfassungsgericht* (BVG), het Constitutionele Hof te Karlsruhe, oordeelde op 30 juni dat twee wetten verenigbaar zijn met de Duitse Grondwet, maar één niet.

• **Goedkeuringswet** – Deze wet regelt de ratificatie en de inwerkingtreding van ‘Lissabon’ in Duitsland. Deze wet is in orde.

• **Wijzigingswet** – Deze wet voorziet in aanpassingen van de Duitse Grondwet in het licht van ‘Lissabon’. Zo krijgen de Bondsdag (vergelijk Tweede Kamer) en de Bondsraad (idem Eerste Kamer) het recht een klacht in te dienen bij het Europees Hof van Justitie als een EU-wet in hun ogen in strijd is met het beginsel van ‘beslissen op het laagste geschikte bestuurlijk niveau’ (subsidiariteit). Ook deze wet deugt.

• **Geleidewet** – Deze ‘Wet over de uitbreiding en versterking van de rechten van de Bondsdag en de Bondsraad in EU-aangelegenheden’ is volgens het BVG op onderdelen in strijd met de Duitse Grondwet en moet worden aangepast voordat de Duitse president zijn fiat aan ‘Lissabon’ kan geven. Dit verdrag opent voor de EU-regeringsleiders, als zij het daarover eens zijn, de mogelijkheid de besluit-

vorming rond EU-bevoegdheden te veranderen, bijvoorbeeld door voor een concrete Europese wet de unanimititeit te vervangen door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. In de Geleidewet is niet geregeld dat het Duitse parlement daarin betrokken moet worden. Stilzwijgen van het parlement is niet genoeg om zijn grondwettelijke controleplicht te vervullen, aldus het BVG.