

Mit seiner in Politik und Rechtswissenschaft umstrittenen Entscheidung vom 5. Mai 2020 zum Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank (EZB) hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Ultra-vires-Kontrolle gegenüber dem im Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) durchgeführt und dessen Bindungswirkung aus verfassungsrechtlicher Perspektive verworfen. Im Zuge dessen wird die über den Anwendungsvorrang des Unionsrechts vermittelte Pflicht zur Beachtung des Rechts der EU, die für die Rechtseinheit der EU und ihre Funktionsfähigkeit unabdingbar ist, vom BVerfG in Frage gestellt. Dies geschieht explizit ohne jeden Bezug zur in den europäischen Verträgen als Grenze des Vorrangs von EU-Recht anerkannten nationalen Verfassungsidentität (Art. 4 Abs. 2 EUV), die im Grundgesetz in der sogenannten Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 gespiegelt wird.

Im politischen Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten wird ebenso wie unter Europarechtlern kontrovers diskutiert, ob nicht die Kommission als „Hüterin der Verträge“ wegen des PSPP-Urteils des BVerfG ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV gegen den Mitgliedstaat Deutschland einleiten muss. Insofern verfügt die Kommission zwar einerseits über einen breiten Ermessensspielraum, muss andererseits aber die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten gewährleisten.

In prozessualer Hinsicht ist insoweit zwischen der Verfahrenseinleitung durch das Mahnschreiben und der eigentlichen Klageerhebung zu unterscheiden. Letztere steht nach dem klaren Wortlaut des Art. 258 Abs. 2 EUV („kann“) im Ermessen der Kommission. Hinsichtlich der Verfahrenseröffnung deutet der Wortlaut demgegenüber eher auf eine Amtspflicht hin, jedoch gehen die Meinungen angesichts des im Wortlaut des Art. 258 Abs. 1 AEUV angelegten Beurteilungsspielraums der Kommission insoweit auseinander; vermittelnd wird sowohl eine Ausnahme für Bagatelldfälle als auch für grundlegende institutionelle Konflikte befürwortet.

Für eine aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung folgende Ermessensbindung der Kommission durch vergleichbare Fälle spricht rein faktisch ein von der Kommission mit Blick auf ein Urteil des Conseil d'État eingeleitetes und vom EuGH positiv entschiedenes Verfahren gegen Frankreich (Rs. C-416/17). Dagegen spricht, dass die Kommission gegenüber in den Jahren 2012 und 2016 ergangenen Ultra-vires-Entscheidungen des dänischen und tschechischen Verfassungsgerichts, soweit ersichtlich, nicht aktiv wurde.

Äpfel und Birnen

Warum ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des Karlsruher EZB-Urteils rechtlich nicht geboten ist / *Von Christian Calliess*



Illustration Greser & Lenz

Nicht vergleichbar sind demgegenüber die Fälle Ungarn und Polen, eher im Gegenteil. Denn hier steht unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) zum einen das politische Verfahren des Art. 7 EUV im Vordergrund, dem bislang freilich wenig Erfolg beschieden war. Insofern konnte sich die Kommission bislang gerade nicht zu einer parallelen Einleitung eines rechtlichen Verfahrens gemäß Art. 258 AEUV vor dem EuGH wegen Verstoßes gegen die Grundnorm des Art. 2 EUV durchrin-

gen. Maßgeblich ist jedoch ein anderer Aspekt: Die gesamte Rechtsstaatlichkeit der EU basiert im europäischen Verfassungsgerichtsverbund auf unabhängigen nationalen Verfassungsgerichten. In Ungarn und Polen geht es der Kommission vor diesem Hintergrund darum, politischen Einfluss auf deren Verfassungsgerichte zu verhindern. Demgegenüber würde ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland die Bundesregierung gerade dazu verpflichten, das verfassungsgerichtliche Urteil zu negieren oder gar auf die Unabhängigkeit des BVerfG einwirken zu

müssen. Dies wäre daher nicht nur ein widersprüchliches, sondern nach dem PSPP-Urteil des BVerfG auch ein weiteres für die europäische Rechtsgemeinschaft kontraproduktives Signal. Darüber hinaus würden die drei Gewalten in Deutschland in einen tiefgreifenden Verfassungskonflikt gestürzt, der das Vertrauen der Bürger in die deutsche Europapolitik und die EU nur schwächen kann.

Ein anderer Fall läge freilich vor, wenn die Bundesregierung in Umsetzung des PSPP-Urteils des BVerfG versuchen würde, auf die Entscheidungen der Europäi-

schen Zentralbank (EZB) Einfluss zu nehmen. Darin läge aus europarechtlicher Perspektive, bestätigt durch das PSPP-Urteil des EuGH, ein Verstoß gegen die durch Art. 130 AEUV gesicherte Unabhängigkeit der EZB, die vom BVerfG in seinem Maastricht-Urteil von 1992 zur Bedingung der Einführung des Euros in Deutschland gemacht wurde. Ein solcher Verstoß bestünde jedenfalls dann, wenn die Einflussnahme förmlich (und nicht informell, etwa über ein bloßes Auskunftsersuchen) erfolgte. In diesem Fall könnte die Europäische Kommission im Wege ei-

nes Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 AEUV gegen Deutschland vorgehen. Zugleich muss das PSPP-Urteil im Hinblick auf die Autorität des BVerfG von Bundesregierung und Bundestag nicht nur rechtlich, sondern auch politisch beachtet werden.

Um das daraus resultierende Dilemma zu vermeiden, ist nach pragmatischen Lösungen zu suchen. Vor diesem Hintergrund könnte die Deutsche Bundesbank die Teil des EZB-Systems ist, den EZB-Rat bitten, die Gründe für die damalige Abwägungsentscheidung im Rahmen des PSPP-Programms noch einmal mitzuteilen und vertiefend zu erläutern, so dass auf diese Weise den Anforderungen der insoweit vom BVerfG vermissten Verhältnismäßigkeitsprüfung Rechnung getragen werden kann. Diese Information könnte die Bundesbank sodann der Bundesregierung übermitteln, die diese wiederum an das BVerfG weiterleiten könnte.

Mit demselben Ziel könnte der Bundestag im europäischen Parlamentsverbund aktiv werden und das Europäische Parlament (EP) bitten, seine Kontrollzuständigkeiten gegenüber der EZB gemäß Art. 284 Abs. 3 AEUV zu nutzen. Aber auch die Bundesregierung könnte über ihren Vertreter im Rat der EU darauf hinwirken, dass der Präsident des Rates dem Rat der EZB gemäß Art. 284 Abs. 1 AEUV einen Antrag zur Beratung vorlegt, der den Zweck verfolgt, das währungspolitische Ziel des PSPP-Programms und dessen wirtschaftspolitische Auswirkungen genauer zu benennen, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

Schließlich könnte der Bundestag in einer Entschließung eine Liste seiner Aktivitäten im Hinblick auf die (kritische) Begleitung der Maßnahmen der EZB erstellen und in diesem Zusammenhang die Bedeutung eines konstruktiven Dialogs zwischen Unionsorganen und deutschen Verfassungsorganen, gerade im Falle unterschiedlicher Auffassungen, betonen.

Im Ergebnis gilt es „den Ball flach zu halten“: Gerade weil die durch ein Missverständnis hinsichtlich der gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung der EZB ausgelöste Konfrontation zwischen EuGH und BVerfG durch eine abermalige Vorlage hätte vermieden werden können, sollten beide Gerichte – wie schon einmal im Hinblick auf den Grundrechtsschutz im Zuge der sogenannten Solange-Rechtsprechung des BVerfG – aus einem zunächst gescheiterten Dialog lernen und im aufgezeigten Spannungsfeld von loyaler Kooperation (Art. 4 Abs. 3 EUV) und gegenseitiger Rücksichtnahme (Art. 4 Abs. 2 EUV) den Verfassungsgerichtsverbund mit Leben füllen.

Christian Calliess lehrt Öffentliches und Europarecht an der FU Berlin.