



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 122

13.10.2020

Markus Ludwigs:

Die Konsequenzen des PSPP-Urteils für die Kompetenzordnung der EU

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 122, S. XX.



Markus Ludwigs*

Der doppelte Ultra-vires-Vorwurf im PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020 wirft grundlegende Fragen zu den Konsequenzen für die Kompetenzordnung der EU auf. Im Fokus steht zum einen die Rolle des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als „Dreh- und Angelpunkt“ der Argumentation des Zweiten Senats. Zum anderen ist die durch einen weitgreifenden Kontrollanspruch geprägte allgemeine Konzeption des Ultra-vires-Vorbehalts kritisch zu hinterfragen. Als Brücke für den Wiederaufbau eines echten Kooperationsverhältnisses zwischen BVerfG und EuGH könnte ein konstruktiver Diskurs zu den Anforderungen des Demokratieprinzips gegenüber unabhängigen Stellen dienen.

I. Einführung

Mit seinem Urteil vom 5.5.2020 zum *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) hat das BVerfG erstmals den Anwendungsvorrang des Unionsrechts durchbrochen und damit an den Grundfesten der EU gerührt.¹ Der Zweite Senat qualifizierte sowohl das im Hinblick auf die tatsächlichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen an einem „Abwägungs- und Darlegungsausfall“ leidende Anleihekaufprogramm der EZB als auch die „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar[e]“ Entscheidung des EuGH hierzu als kompetenzüberschreitende *Ultra-vires*-Akte.² Bundesregierung und Bundestag wurden verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken.³ Andernfalls hätte die Bundesbank

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Würzburg. Der Beitrag wurde in dieser inhaltlichen Fassung erstmals in EWS 2020, 186–191 publiziert. Die Zweitveröffentlichung in den Berliner Online-Beiträgen zum Europarecht erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Verlags. Der Beitrag beruht weitgehend auf einer Stellungnahme, die der Autor am 14.7.2020 als Sachverständiger im Rahmen einer Öffentlichen Anhörung des Committee on Legal Affairs und des Committee on Constitutional Affairs des Europäischen Parlaments abgegeben hat. Alle zitierten Internetfundstellen sind auf dem Stand vom 14.7.2020.

¹ Zustimmend etwa *Canaris et al.*, FAZ v. 4.6.2020; *Höpner*, Wirtschaftsdienst 2020, 441 ff.; *Kahl*, NVwZ 2020, 824 ff.; *ders.*, FAZ Einspruch v. 19.5.2020; *P. Kirchhof*, NJW 2020, 2057 ff.; *ders.*, FAZ v. 20.5.2020; *Pießkalla*, EuZW 2020, 538 ff.; *Ruffert*, JuS 2020, 574 ff.; s. auch *Grimm*, FAZ v. 18.5.2020, S. 9; *Schmidt*, FAZ v. 7.5.2020, S. 7; *Schorkopf*, JZ 2020, 734 ff.; *ders.*, FAZ Einspruch v. 8.5.2020; dezidiert ablehnend *Mayer*, VerfBlog, 2020/5/07: „Kriegserklärung“; *Pernice*, EuZW 2020, 508 ff.: „klarer Rechtsbruch“, „Arroganz eines Verfassungsorgans“; kritisch auch *Aust et al.*, FAZ v. 2.7.2020, S. 7; *Ackermann*, NZKart 2020, 281 ff.; *Barley*, EuZW 2020, 489 f.; *Feichtner*, Just Money v. 13.5.2020 (Policy Spotlight); *Hilpold*, EWS 2020, 181 ff.; *Kämmerer*, FAZ Einspruch v. 6.6.2020; *Kainer*, EuZW 2020, 533 ff.; *Kelemen et al.*, VerfBlog 2020/5/26; *Sauer*, EU Law Live Weekend-Ed. 16 (2020), 2 ff.; *Mayer*, JZ 2020, 725 ff.; *Schnichels et al.*, EuZW 2020, 525 ff.; *Meier-Beck*, EuZW 2020, 519 ff.; *ders.*, D’Kart v. 11.5.2020; *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 ff.; *Wegener*, VerfBlog, 2020/5/05; differenzierend *Halter*, NVwZ 2020, 817 ff.; *ders.*, FAZ v. 18.6.2020; *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 ff.; *Nußberger*, FAZ v. 20. 5. 2020; *Siekman*, EuZW 2020, 491 ff.; *Simon/Rathke*, EuZW 2020, 500 ff.; *Steinbach*, VerfBlog 2020/5/06; *Wernicke*, EuZW 2020, 543 f.

² BVerfG 5.5.2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, NJW 2020, 1647, Rn. 117 ff., 164, EWS 2020, 145 (Ls).

³ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Ls. 7 und Rn. 229 ff., 232.

nach einer dreimonatigen Übergangsfrist nicht mehr an Umsetzung und Vollzug des Programms mitwirken dürfen.⁴ Weitergehend äußerte sich das BVerfG zwar ebenfalls kritisch zur Einhaltung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung, sah die Schwelle zu einem offensichtlichen Verstoß gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV aber noch nicht überschritten.⁵

Zwischenzeitlich hat die EZB der Bundesbank die Weitergabe von (teils als vertraulich eingestuft) Dokumenten an Bundesregierung und Bundestag gestattet, in denen die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP näher dargelegt werden.⁶ Bundesregierung und Bundestag erachten die Vorgaben des BVerfG als erfüllt,⁷ so dass der konkrete Konflikt gelöst sein dürfte.⁸ Die Frage nach den grundlegenden Konsequenzen für die Kompetenzordnung der Europäischen Union bleibt aber bestehen. Im Zentrum stehen hier vor allem drei Fragenkomplexe, die einer näheren Betrachtung bedürfen. Neben der Rolle des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Kompetenzabgrenzung (II.) sind auch die Folgen der Kontrollkonzeption des BVerfG für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts (III.) sowie Unterschiede im Demokratieverständnis der beiden Gerichte als Hintergrund des Konflikts (IV.) in den Blick zu nehmen.

II. Die Rolle des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Das Herzstück der Entscheidung des BVerfG bildet die Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Seine Missachtung sowohl durch die EZB – mangels Darlegung einer Abwägung der wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP – als auch auf der gerichtlichen Kontrollebene durch den EuGH begründet den doppelten *Ultra-vires*-Vorwurf.

Das vom BVerfG zugrunde gelegte Verständnis ist allerdings seinerseits auf scharfe Kritik

⁴ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Ls. 7 und Rn. 235.

⁵ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 180 ff.; zu den möglichen Konsequenzen für die Beurteilung des *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), in dem zwar einzelne Sicherungen gegen eine monetäre Staatsfinanzierung gelockert wurden, das aber seinerseits auch in einem anderen (Krisen-)Kontext (Art. 122 AEUV) steht, vgl. *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 (1634); *Schorkopf*, JZ 2020, 734 (736).

⁶ ECB, Monetary policy accounts, Meeting of 3-4 June 2020; abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html>.

⁷ Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 1.7.2020, BT-Drs. 19/20621, S. 4; Annahme dokumentiert in BT-Plenarprotokoll 19/170 v. 2.7.2020, S. 21283A; s. auch *Schäfers/Siedenbieder*, FAZ.net v. 2.7.2020; daneben sieht auch die Bundesbank die Forderungen des BVerfG als erfüllt an, vgl. *Siedenbieder*, FAZ.net v. 3.8.2020.

⁸ Vgl. aber auch *Budras/Siedenbieder*, FAZ.net v. 3.8.2020, wonach eine Gruppe von Beschwerdeführern Einsicht in die als vertraulich eingestuften Unterlagen begehrt und einen entsprechenden Antrag beim BVerfG gestellt hat. Zur Diskussion um die Einleitung eines möglichen Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission vgl. etwa *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (904); *ders.*, FAZ v. 18.6.2020, S. 6; *Fabbrini*, VerfBlog 2020/5/13; *Hilpold*, EWS 2020, 181 (184 ff.); *Leuschner*, VerfBlog 2020/5/17; *Ludwigs/Sikora*, EWS 3/2020, Die erste Seite; *Mangold*, LTO v. 13.5.2020; *Mayer*, VerfBlog, 2020/5/07; *ders.*, JZ 2020, 725 (729); *Möllers*, VerfBlog, 2020/5/16; *Nguyen/Chamon*, Jacques Delors Centre, Policy Paper v. 28.5.2020, S. 14 ff.; *Pernice*, VerfBlog, 2020/5/16; *Sarmiento*, EU Law Live v. 7.5.2020; *ders.*, EU Law Live Weekend-Ed. 16 (2020), 9 (18 ff.).

gestoßen,⁹ die sich auf drei zentrale Einwände stützt. Im Einzelnen handelt es sich um die Schutzrichtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (1.), die Frage des Kontrollumfangs (2.) sowie die dogmatische Einordnung der Verhältnismäßigkeit als Regelung zur Kompetenzabgrenzung oder Kompetenzausübung (3.).

1. Mitgliedstaaten als Schutzsubjekte der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Erstens wird vorgebracht, dass die vom BVerfG angemahnte Verhältnismäßigkeitsprüfung am Fehlen eines Eingriffs in subjektive Rechte leide. Die Geldpolitik der EZB könne nicht zur Verletzung von individuellen Freiheitsrechten führen, zu deren Schutz der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entwickelt worden sei.¹⁰

Diese Kritik überzeugt jedoch nicht. Sie verkennt die doppelte Funktion der Verhältnismäßigkeit im Unionsrecht.¹¹ Der Grundsatz zielt zum einen in Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh auf den Schutz des Individuums. Zum anderen werden in Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV aber auch die Mitgliedstaaten als Schutzsubjekte erfasst.¹² Zwar ist für das deutsche Grundgesetz anerkannt, dass eine Anwendung der Verhältnismäßigkeit im föderalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern ausscheidet.¹³ Wer diese Erkenntnis unreflektiert auf die Beziehung der EU zu ihren Mitgliedstaaten überträgt, übersieht aber, dass die Unionsrechtsordnung nach eigenen Regeln funktioniert. Hierzu gehört auch und gerade die ausdrücklich geforderte kompetenzrechtliche Verhältnismäßigkeit des Handelns der Unionsorgane zur Wahrung mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume.¹⁴

⁹ Eingehend zur Verhältnismäßigkeitsprüfung des BVerfG insbesondere *Pernice*, EuZW 2020, 508 ff.; s. auch *Nicolaidis*, EU Law Live v. 7.5.2020; *Öberg*, European Law Blog v. 2.6.2020.

¹⁰ In diese Richtung *Kottmann/Sangi*, VerfBlog, 2020/5/06; *Pegatzky*, FAZ Einspruch v. 6.5.2020; *Siekmann*, EuZW 2020, 491 (493 f.); *Thiele*, VerfBlog, 2020/5/05; vgl. auch *Giegerich*, Saar Brief Nr. 5/20, S. 4 f.

¹¹ Prägnant hierzu *GA Póiares Maduro*, 1.10.2009 – Rs. C-58/08, Vodafone, Telefónica O2 Europe, T-Mobile International, Orange Personal Communications Services, ECLI:EU:C:2009:596, Rn. 37; *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (531).

¹² Ebenso *GA Póiares Maduro* C-58/08, Vodafone u. a., ECLI:EU:C: 2009:596, Rn. 37; *GA Trstenjak*, 25.5.2011 – Rs. C-539/09, Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:2011:345, Rn. 90; *GA Kokott*, 8.9.2011 – Rs. C-17/10, Toshiba u. a., ECLI:EU:C:2011:552, Rn. 90; s. auch bereits BVerfG, 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, 155 (212); im Ansatz EuGH, 22.10.1998 – verb. Rs. C-36/97 und C-37/97, Kellinghusen, ECLI:EU:C:1998:499, Rn. 30 ff.; aus der Lit. statt vieler *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (531); *Saurer*, JZ 2014, 281 (281, 284 f.); *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 43; anders *Pernice*, EuZW 2020, 508 (511, 513), der eine Schonung der mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume nur im Hinblick auf die Handlungsform („Richtlinie [wird] Vorrang vor der Verordnung, der Empfehlung Vorrang vor der Richtlinie gegeben“) anerkennt, dabei aber verkennt, dass Art. 5 Abs. 4 EUV verlangt, dass die Maßnahmen der Union „inhaltlich wie formal“ (Hervorhebung d. Verf.) verhältnismäßig sein müssen.

¹³ BVerfG, 18. 4. 1989 – 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (341); BVerfG, 22.5. 1990 – 2 BvG 1/88, BVerfGE 81, 310 (Ls. 5, 338); hierauf rekurrend etwa *Schnichels et al.*, EuZW 2020, 525 (527); *Pernice*, EuZW 2020, 508 (513).

¹⁴ Dies im Grundsatz anerkennend auch *Meier-Beck*, EuZW 2020, 519 (523).

2. Angemessenheit als Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Zweitens wird dem BVerfG entgegnet, dass Art. 5 Abs. 4 EUV die gerügte Prüfung der Angemessenheit als finale Stufe der Verhältnismäßigkeit überhaupt nicht verlange.¹⁵ Gefordert sei nur ein Test von Geeignetheit und Erforderlichkeit des Unionshandelns.

Für eine solche reduzierte Prüfung der Verhältnismäßigkeit spricht zunächst der Wortlaut von Art. 5 Abs. 4 UAbs. 1 EUV. Dieser lautet schlicht:

„Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union (...) nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“.

Eine genauere Analyse zeigt aber, dass Art. 5 Abs. 4 EUV auch die Angemessenheit als dritte Stufe umfasst.¹⁶ Hierauf deutet schon Art. 5 Satz 5 des (Subsidiaritäts-)Protokolls Nr. 2 zu den europäischen Verträgen¹⁷ hin.¹⁸ Dort wird ein „angemessene[s] Verhältnis“ zwischen den durch ein Handeln der Unionsorgane ausgelösten Belastungen und dem angestrebten Ziel vorausgesetzt. Darüber hinaus hat der EuGH im *Weiss*-Urteil explizit geprüft, ob die Nachteile des PSPP „offensichtlich außer Verhältnis“ zu dessen Zielen standen.¹⁹ Der Gerichtshof konzentrierte sich hier aber methodisch fehlerhaft allein auf das Verlustrisiko und blendete alle anderen wirtschaftspolitischen Folgen aus.²⁰ Vom Erfordernis einer Angemessenheitsprüfung lässt sich im Übrigen auch die EZB leiten. Einen Beleg hierfür liefert das Schreiben der EZB-Präsidentin *Christine Lagarde* an den Europaparlamentarier *Sven Simon* vom 29.6.2020.²¹ Dort werden die Stufen der Verhältnismäßigkeit in den Dimensionen der *effectiveness*, *efficiency* und – parallel zur Angemessenheit – der *potential side effects* vollständig abgebildet.²² Nur eine solche umfassende Prüfung entspricht dem auch auf kompetenz(ausübungs-)beschränkende Bestimmungen anwendbaren Auslegungsgrundsatz des *effet utile*.²³ Erst im Rahmen der

¹⁵ In diese Richtung *Pernice*, EuZW 2020, 508 (511 f.), wonach die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit durch den EuGH „primär anhand der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der Maßnahme [erfolgt]“; ähnlich *Ackermann*, NZKart 2020, 281 (282); *Meier-Beck*, EuZW 2020, 519 (523).

¹⁶ Ebenso *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 5 EUV, Rn. 140, 149 m. w. N.; s. auch *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012, 265 (269 ff.).

¹⁷ ABl. EU 2007 C 306/150.

¹⁸ *Kadelbach*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 5 EUV, Rn. 49.

¹⁹ EuGH, 11. 12. 2018 – Rs. C-493/17, *Weiss* u. a., ECLI:EU:C:2018:1000, EWS 2018, 328, Rn. 93 ff.

²⁰ Den unterschiedlichen Ansatzpunkt der Verhältnismäßigkeitsprüfung herausarbeitend auch *Simon/Rathke*, EuZW 2020, 500 (501 f.); ferner *Feichtner*, *Just Money* v. 13.5.2020 (Policy Spotlight).

²¹ Abrufbar unter https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf (L/CL/20/183).

²² Vgl. auch *Schnabel*, *Die Geldpolitik der EZB in der Corona Krise – erforderlich, geeignet, verhältnismäßig*, 27.6.2020; abrufbar unter

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200627~6009be389f.de.html>.

²³ Näher *Ludwigs*, EuZW 2012, 608 (612); *ders.*, EuZW 2020, 530 (531 f.).

Angemessenheit wird das von der EU verfolgte Ziel ins Verhältnis zu Art und Ausmaß des Eingriffs in die durch Art. 5 Abs. 4 EUV geschützten Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten gesetzt. Erst dieser Prüfungsschritt verleiht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip seine Wirksamkeit.

3. Rückwirkung der Verhältnismäßigkeit auf die Kompetenzabgrenzung

Der *dritte* Einwand richtet sich gegen die These des BVerfG, wonach Art. 5 Abs. 4 EUV auch bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik zu beachten ist.²⁴ Dem könnte die Einordnung der Verhältnismäßigkeit als bloße Kompetenzausübungsregel in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV entgegenstehen.²⁵ Dort heißt es unzweideutig:

„Für die *Ausübung* der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.²⁶

Eine substantielle dogmatische Begründung für die Anwendung bei der Kompetenzabgrenzung wird im Urteil des BVerfG auch nicht geliefert.²⁷ Das Gericht verweist nur unscharf auf ein drohendes Leerlaufen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV.²⁸

Bei einer näheren Analyse ist den Kritikern einerseits zuzugestehen, dass die kompetenzrechtliche Verhältnismäßigkeit formal betrachtet allein die Kompetenzausübung betrifft.²⁹ Andererseits besteht Einigkeit, dass eine strikte Trennung zwischen einer unionsrechtlich verantworteten Währungspolitik und der in den Händen der Mitgliedstaaten liegenden allgemeinen Wirtschaftspolitik ausscheidet.³⁰ Es handelt sich vielmehr um voneinander abhängige Bereiche, die im Primärrecht gleichwohl unterschiedlichen Rechtsträgern zugewiesen sind und daher *de iure* zugeordnet werden müssen.³¹ Die spezifische Herausforderung besteht in dem Umstand, dass die Abgrenzung von Kompetenzen nicht darauf

²⁴ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 119, 139.

²⁵ Deziert *Pernice*, EuZW 2020, 508 (511 ff.); vgl. auch *de Abreu Duarte/Mota Delgado*, VerFBlog, 2020/6/06; *Kämmerer*, FAZ Einspruch v. 6.6.2020; *Kainer*, EuZW 2020, 533 (535 f.); *Mayer*, JZ 2020, 725 (730); *Marzal*, VerFBlog 2020/09; *Meier-Beck*, EuZW 2020, 519 (523 f.); *Siekmann*, EuZW 2020, 491 (494 f.); *Wegener*, in: Bundestag, Ausschuss-Drs. 19(21)99, S. 4 f.; prägnant *Haltern*, FAZ v. 18.6.2020: „Kategorieverwechslung“.

²⁶ Hervorhebung d. Verf.

²⁷ Insoweit mit Recht kritisch *Meier-Beck*, EuZW 2020, 519 (522, 523 f.).

²⁸ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 123.

²⁹ A. A. dagegen *Schorkopf*, JZ 2020, 734 (736).

³⁰ Prägnant EuGH Rs. C-493/17, Weiss, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 60: „keine absolute Trennung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik“; im Ausgangspunkt übereinstimmend BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 128, 141; aus der Lit. zuletzt *Schorkopf*, JZ 2020, 734 (736).

³¹ Die von den Verträgen geforderte Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik überspielend dagegen *Pernice*, EuZW 2020, 508 (514), mit der Annahme, dass es für die Abgrenzung der Kompetenzen nur um das Ziel und das Instrument der Maßnahme gehen könne; ähnlich *Thiele*, VerFBlog, 2020/5/05; zuvor *ders.*, EuZW 2014, 694 (697); aus ökonomischer Perspektive Marquardt, Wirtschaftsdienst 2020, 432 (434, 438); kritisch hierzu bereits *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (531); *Sander*, JZ 2018, 525 (530 ff.).

angelegt ist, derartige Interdependenzen auszugleichen. Wechselwirkungen zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik lassen sich nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sachgerecht verarbeiten und graduell berücksichtigen.³² In diesem Sinne kann eine großzügige Interpretation der Einzelermächtigung hier durch eine valide Verhältnismäßigkeitsprüfung kompensiert werden.³³ Die schematische Trennung zwischen Kompetenzabgrenzung und Kompetenzausübung ist dagegen nicht weiterführend. Eine Maßnahme mit geldpolitischer Zielsetzung (Sicherung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus) und unter Einsatz geldpolitischer Mittel (Ankauf von Staatsanleihen) ist zwar auch dann noch der ausschließlichen Unionskompetenz für die Währungspolitik zuzuordnen, wenn hiermit eine übermäßige Einschränkung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten verbunden ist.³⁴ Dies ändert aber nichts daran, dass es sich dann um eine unverhältnismäßige geldpolitische Maßnahme handelt, die an der Kompetenzausübungsschranke des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV scheitert.³⁵ Im Ergebnis führt mit anderen Worten auch ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip zur Kompetenzwidrigkeit des Unionshandelns. Hierauf hat die Unterscheidung zwischen Regelungen zur *Kompetenzausübung* und *-abgrenzung* keinen Einfluss. Unverhältnismäßige Geldpolitik ist kompetenzwidrige Geldpolitik und kann daher *ultra vires* im Sinne der Kontrollvorbehalte-Judikatur sein. Das BVerfG hätte allein offenlegen müssen, dass es seine *Ultra-vires*-Kontrolle aufgrund der Interdependenz von Währungs- und Wirtschaftspolitik erstmals auch auf die Verhältnismäßigkeit erstreckt.³⁶ Die weitergehende Fundamentalkritik im Schrifttum geht dagegen ins Leere.

4. Zwischenfazit

Zusammenfassend ist als erste These festzuhalten, dass die Einwände gegen die Verhältnismäßigkeitsprüfung des BVerfG im Ergebnis nicht durchgreifen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV zielt erstens auf eine Schonung der mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume, fordert zweitens die Berücksichtigung der Folgen des Unionshandelns im Rahmen einer

³² Ähnlich *Broemel*, KritV 2018, 264 (268 ff.).

³³ Den EuGH in diese Richtung deutend BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 128; ablehnend *Pernice*, EuZW 2020, 508 (512); kritisch zur Herleitung durch das BVerfG auch *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (901); eine Übertragbarkeit auf andere Bereiche unionaler Zuständigkeit hinterfragend *Ackermann*, NZKart 2020, 281 ff.; *Walter*, Ausschuss-Drs. 19(21)97 NEU, S. 10.

³⁴ Insoweit überzeugend *Mayer*, JZ 2020, 725 (730).

³⁵ A. A. *Mayer*, JZ 2020, 725 (730), der es in Fn. 81 aber immerhin für diskutabel hält, „[d]ass der EuGH in einem solchen Fall eingreifen sollte“.

³⁶ Zur bereits im OMT-Vorlagebeschluss (BVerfG, 14. 1. 2014 – 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13. BVerfGE 134, 366) festzustellenden Ausdehnung der *Ultra-vires*-Kontrolle über die eigentliche Kompetenzabgrenzung und das Subsidiaritätsprinzip hinaus, vgl. *Wendel*, ZaöRV 74 (2014), 615 (629 f.), mit zutreffendem Hinweis auf die dort erfolgte Erstreckung der Kompetenzkontrolle auf die Einhaltung primärrechtlicher Verbotsnormen (namentlich Art. 123 Abs. 1 AEUV).

Angemessenheitsprüfung und entfaltet drittens Wechselwirkungen zur Ebene der Kompetenzverteilung.

III. Konsequenzen für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts

Die einheitliche Anwendung des Unionsrechts bildet eines der fundamentalen Verfassungsprinzipien der EU.³⁷ Es ist untrennbar mit dem Anwendungsvorrang verknüpft und setzt die Letztentscheidungskompetenz des EuGH voraus. Nicht zu verkennen ist aber, dass zur Reichweite des Anwendungsvorrangs schon immer zwei konträre Sichtweisen existierten: Der vom EuGH behauptete absolute Anwendungsvorrang einerseits und seine partielle Infragestellung durch Kontrollbefugnisse der nationalen (Verfassungs-)Gerichte andererseits.³⁸ Festzuhalten ist zudem, dass die Entscheidung des BVerfG zum PSPP keinen singulären Tabubruch darstellt.³⁹ Bereits zuvor hatten der dänische Oberste Gerichtshof in *Ajos*⁴⁰ und das tschechische Verfassungsgericht in *Landtová*⁴¹ dem EuGH die Gefolgschaft verweigert. Es überzeugt schließlich auch nicht, wenn dem BVerfG vorgeworfen wird, dass es die drohende Instrumentalisierung seines Urteils in anderen Mitgliedstaaten der EU verkenne.⁴²

Zwar ist unbestreitbar, dass diese Gefahr besteht und negative Folgen für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts auslösen würde. Ein von der deutschen Verfassung gefordertes Urteil wird aber nicht dadurch unrichtig, weil es in anderen Mitgliedstaaten der EU instrumentalisiert werden könnte.⁴³

Berechtigte Einwände lassen sich dagegen zur allgemeinen Konzeption der *Ultra-vires*-Kontrolle entwickeln.⁴⁴ Das BVerfG fordert in ständiger Rechtsprechung eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung durch eine Stelle der EU.⁴⁵ Für die

³⁷ Eingehend *Nettesheim*, in: GS für E. Grabitz, 1995, S. 447 ff.; s. aber auch die berechnete (wenngleich überpointierte) Warnung bei *Gärditz*, EuZW 2020, 505 (507), wonach die formale Einheit der Unionsrechtsanwendung nicht zum „Fetisch“ abstrahiert werden darf; ähnlich *Baranski/Brito Bastos/van den Brink*, VerfBlog, 2020/5/29; *Petric*, European Law Blog v. 18.6.2020.

³⁸ Instruktiver Überblick bei *Calliess*, NVwZ 2019, 684 (689 ff.); *ders.*, in: Calliess/van der Schyff (Hrsg.), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, 2019, S. 153 (169 ff.); *Hofmann/Heger*, EuGRZ 2020, 176 ff.; *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016, 121 (123); *Sauer*, EuR 2017, 186 ff.; *Simon*, Grenzen des BVerfG im europäischen Integrationsprozess, 2016, S. 96 ff., 213 ff.; *Streinz*, EWS 2019, 241 (246 ff.).

³⁹ Darauf hinweisend bereits *Ludwigs*, EuZW 2020, 530; anders *Kottmann/Sangi*, VerfBlog, 2020/5/06.

⁴⁰ Højesteret, 6.12.2016 – 15/2014 (zuvor EuGH, 19.4.2016 – Rs. C-441/14, *Dansk Industri*, ECLI:EU:C:2016:278).

⁴¹ Ústavní soud, Pl. S 5/12 v. 31.1.2012 (zuvor EuGH, 22.6.2011 – Rs. C-399/09, *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415); dazu *Vincze*, EuR 2013, 194.

⁴² *Giegerich*, Saar Brief Nr. 5/20, S. 4 f.; *Kainer*, EuZW 2020, 533 (536); *Kottmann/Sangi*, VerfBlog, 2020/5/06; *Mayer*, JZ 2020, 725 (732); *ders.*, VerfBlog, 2020/5/07; *Nguyen/Chamon*, Jacques Delors Centre, Policy Paper v. 28.5.2020, S. 10 f.; *Poiarés Maduro*, VerfBlog 2020/5/06; *Woude*, FAZ Einspruch v. 8.6.2020; a. A. *Bobii/Dawson*, EU Law Live v. 12.5.2020; *Grimm*, FAZ v. 18.5.2020, S. 9; *Jestaedt*, FAZ Einspruch v. 14.5.2020.

⁴³ Überzeugend *Grimm*, FAZ v. 18.5.2020, S. 9; näher *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (532).

⁴⁴ Eine „argumentative Leerstelle“ erkennend bereits *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (532).

⁴⁵ Zuletzt BVerfG, 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20190730.2bvr168514, BVerfGE 151, 202, Rn. 140; BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 105.

Strukturerheblichkeit war lange Zeit unklar, ob das Gericht seine Prüfung auf eine Verletzung der „Verfassungsidentität“ nach Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt.⁴⁶ Im PSPP-Urteil hat das BVerfG einem solchen europarechtsfreundlichen Verständnis nunmehr eine klare Absage erteilt.⁴⁷ Eine strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung soll vielmehr bereits dann vorliegen, wenn die Inanspruchnahme der Zuständigkeit durch die EU eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV (bzw. die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel) erfordert hätte.⁴⁸ Genau genommen ist dies aber bei jeder Kompetenzüberschreitung der Fall, so dass dem Kriterium der Strukturerheblichkeit überhaupt keine substantielle Bedeutung mehr zukommen würde. Zwar lässt die weitere Prüfung im PSPP-Urteil erkennen, dass der Zweite Senat so weit letztlich doch nicht gehen will.⁴⁹ Eine hinreichend klare Abgrenzung erfolgt aber nicht. Hinzu kommt, dass auch an die „Offensichtlichkeit“ einer Kompetenzüberschreitung keine hohen Anforderungen gestellt werden.⁵⁰ Sie soll selbst dann noch möglich sein, „wenn ihre Annahme das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung ist“.⁵¹ In der Zusammenschau ergibt sich ein extensiv formulierter Kontrollanspruch des BVerfG mit hieraus resultierenden Gefahren für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts.

Ein derart unscharfer und weitgreifender Ansatz erscheint umso bedenklicher, als er keineswegs vom Grundgesetz gefordert ist. Zwar vollzieht sich die Öffnung der deutschen Rechtsordnung zugunsten des Unionsrechts nur gegenüber kompetenzgemäßem Handeln.⁵² Die letztverbindliche Kontrolle hierüber ist aber nach den europäischen Verträgen – zu denken ist an Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV und Art. 344 AEUV – dem EuGH zugewiesen.⁵³ Eine Reservezuständigkeit des BVerfG kommt daher allein zum Schutz der „unverfügbaren“ Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe von Art. 23 Abs. 1 Satz 3

⁴⁶ Hierzu statt vieler *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (900 f.) m. w. N.

⁴⁷ Ebenso die Bewertung bei *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (901); *Siekmann*, EuZW 2020, 491 (497 f.).

⁴⁸ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 110; zuvor bereits BVerfG, 18. 7. 2017 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20170718.2bvr085915, BVerfGE 146, 216, Rn. 63; nachfolgend bestätigt durch BVerfG, 26.5.2020 – 2 BvR 43/16, ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200526.2bvr004316, Rn. 12 (zum *Expanded Asset Purchase Programme*); BVerfG, 15.6.2020 – 2 BvR 71/20 und 2 BvR 72/20, ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200615.2bvr007120, Rn. 15 (zum *Corporate Sector Purchase Programme*).

⁴⁹ Vgl. insb. BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 159, wo mit Blick auf die Strukturerheblichkeit der Kompetenzüberschreitung betont wird, dass die Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik „eine über den Einzelfall hinausgehende politische Grundentscheidung [betrifft]“.

⁵⁰ Kritisch hierzu bereits *Mayer*, EuR 2014, 473 (504); *Ludwigs*, NVwZ 2015, 537 (540 f.); *Wendel*, ZaöRV 74 (2014), 615 (631 ff.); jüngst erneut *Mayer*, JZ 2020, 725 (729 f.).

⁵¹ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 113; s. auch BVerfG, 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13, ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813, BVerfGE 142, 123, Rn. 150.

⁵² BVerfG 2 BvR 2134/92 u. a., BVerfGE 89, 155 (187 f.); BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 113.

⁵³ Dafür *Hirsch*, FAZ v. 20.5.2020, S. 6; *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (532); s. bereits *Everling*, EuR 2010, 91 (100 ff.); *Ludwigs*, NVwZ 2015, 537 (539 f.); *Proelß*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, 2014, S. 265 ff.; a. A. *P. Kirchhof*, NJW 2020, 2057 (2059); s. auch *P. M. Huber*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HdB d. Grundrechte VI/2, 2009, § 172, Rn. 71.

i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG in Betracht.⁵⁴ Ein Verstoß hiergegen ließe sich beim PSPP zum einen unter Verweis auf eine drohende Ausweitung der Risikoteilung diskutieren. In Rede steht dann die im Demokratieprinzip wurzelnde haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Zu deren Schutz wäre es allerdings ausreichend gewesen, wenn sich das BVerfG auf den (im Hinblick auf die fünfte Vorlagefrage festgestellten⁵⁵) Ausschluss einer solchen erweiterten Risikoteilung beschränkt hätte.⁵⁶ Zum anderen kann zwar – wie unter IV. noch näher zu erläutern sein wird – auch der *Ultra-vires*-Vorwurf des BVerfG an die EZB und den EuGH als demokratiethoretisches Postulat verstanden werden.⁵⁷ Insoweit hätte die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes aber eine zweite, thematisch fokussierte Vorlage nach Luxemburg nahegelegt.⁵⁸

Als zweite These ergibt sich damit, dass die allgemeine Konzeption des *Ultra-vires*-Vorbehalts im PSPP-Urteil einen zu weit greifenden Kontrollanspruch des BVerfG erkennen lässt, der in diesem Umfang weder unionsrechtskonform noch verfassungsrechtlich gefordert ist. Hierauf sollte sich eine kritische Auseinandersetzung konzentrieren, anstatt die letztlich unlösbare Hierarchiefrage ohne praktikable Antworten zu diskutieren.⁵⁹

IV. Das Demokratieverständnis als Kern der Debatte

Zu den im PSPP-Urteil angelegten Problemkreisen mit verfassungsrechtlicher Dimension zählen schließlich auch Unterschiede im Demokratieverständnis von BVerfG und EuGH.⁶⁰ Die Entscheidung aus Karlsruhe lässt sich in diesem Kontext als ultimative Aufforderung zur demokratierechtlich gebotenen Kompensation der Notenbankunabhängigkeit durch erweiterte Darlegungspflichten der EZB und eine verstärkte Kontrolle des Gerichtshofs begreifen.⁶¹ Den verfassungsrechtlichen Hintergrund bildet die Feststellung, dass die der EZB (und den

⁵⁴ *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (902 f.); *T. M. J. Möllers*, EuZW 2020, 503 (505); *Simon/Rathke*, EuZW 2020, 500 (502); für eine Ausschärfung der Identitätskontrolle *Gärditz*, EuZW 2020, 505 (506).

⁵⁵ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 222 ff., insb. 224, wonach die durch den EuGH erfolgte Einordnung der fünften Vorlagefrage als unzulässig einen „spezifisch materiell-rechtlichen Sinn [besitzt]“; zustimmend *Bradel/Gentzsch*, VerfBlog, 2020/5/07; kritisch *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (532); *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 (1634); vgl. auch *Schorkopf*, JZ 2020, 734 (735 f.), mit dem Hinweis, dass damit erstmals eine Obergrenze für das tragbare deutsche Haushaltsrisiko zahlenmäßig benannt sei.

⁵⁶ Ähnlich *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (899).

⁵⁷ In diese Richtung *Gärditz*, EuZW 2020, 505 (506); einen eklatanten Verstoß des EuGH gegen die rechtsstaatlich fundierten Grundsätze der Denkklogik annehmend *Simon/Rathke*, EuZW 2020, 500 (502).

⁵⁸ Eine erneute Vorlage an den EuGH (mit unterschiedlichen Argumenten) erwägend auch *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (901 f., 903); *Schnichels et al.*, EuZW 2020, 525 (529); *Siekmann*, EuZW 2020, 491 (498); dezidiert *Hellwig*, FAZ Einspruch v. 12.5.2020; *Weiler/Sarmiento*, VerfBlog 2020/6/02; allg. *T. M. J. Möllers*, EuZW 2020, 503 (505).

⁵⁹ Auf die Unlösbarkeit des Konflikts hinweisend auch *Grimm*, FAZ v. 18.5.2020, S. 9; *Graf Kielmansegg*, FAZ Einspruch v. 19.5.2020; ebenso *Hilpold*, EWS 2020, 181 (183).

⁶⁰ Das Demokratieverständnis als eigentlichen „Kern des Urteils“ ausmachend auch *Haltern*, NVwZ 2020, 817 (820); ferner *Classen*, in: Bundestag, Ausschuss-Drs. 19(21)100, S. 6 f.; *Sauer*, EU Law Live Weekend-Ed. 16 (2020), 2 (6 f.).

⁶¹ Darauf hinweisend bereits *Ludwigs/Sikora*, EWS 3/2020, I.

nationalen Notenbanken) in Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 AEUV eingeräumte Unabhängigkeit eine Durchbrechung der Anforderungen an die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen darstellt. Ihre verfassungsrechtliche Billigung durch Art. 88 Satz 2 GG bleibt daher auf den Bereich der Geldpolitik beschränkt und ist nicht auf andere Politikbereiche übertragbar.⁶² Zudem gebieten das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität eine restriktive Auslegung des währungspolitischen Mandats der EZB und eine effektive gerichtliche Kontrolle seiner Einhaltung.⁶³

Der EuGH ist auf diese demokratierechtliche Kernfrage bereits im Verfahren zum OMT-Programm nicht näher eingegangen.⁶⁴ Das BVerfG hatte das Schweigen in seinem abschließenden Urteil nachdrücklich moniert⁶⁵ und im PSPP-Vorlagebeschluss erneut auf die Problematik hingewiesen⁶⁶. Dennoch fehlt hierzu auch im *Weiss*-Urteil erneut jede inhaltliche Auseinandersetzung.⁶⁷ Dies ist auch deshalb bedauerlich, weil das unionsrechtliche Demokratieprinzip (Art. 10 EUV) noch dogmatisch unterentwickelt ist.⁶⁸ Eine pauschale Übertragung des im deutschen Staatsrecht dominierenden Verständnisses, wonach die Vermittlung demokratischer Legitimation über hierarchische Verwaltungsstrukturen erfolgt, scheidet aus. Hiergegen sprechen auf Unionsebene die duale Legitimationsstruktur über Parlament *und* Rat (Art. 10 Abs. 2 EUV),⁶⁹ der fehlende Bezug auf ein europäisches Volk⁷⁰ sowie die primärrechtliche Anerkennung des Modells unabhängiger Verwaltung (Art. 298 Abs. 1 AEUV).⁷¹

Immerhin hat der EuGH aber in seiner Judikatur zu den unabhängigen Datenschutzkontrollstellen ausdrücklich die Bedeutung einer gerichtlichen Kontrolle und parlamentarischen Einflussnahme betont.⁷² Diese Schnittfläche könnte als Fundament zur

⁶² St. Rspr. seit BVerfG 2 BvR 2134/92 u. a., BVerfGE 89, 155 (208 f.).

⁶³ Ähnlich BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., Rn. 189, mit Verweis auf *Hinarejos*, *European Constitutional Law Review* 11 (2015), 563 (571ff.); s. auch *Gärditz*, *VerfBlog* 2020/5/21.

⁶⁴ EuGH, 16. 6. 2015 – Rs. C-62/14, *Gauweiler u. a.*, ECLI:EU:C:2015:400, EWS 2015, 159 (vgl. Rn. 6 und 8 zum Ausgangsstreit).

⁶⁵ BVerfG 2 BvR 2728/13 u. a., Rn. 187.

⁶⁶ BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 103.

⁶⁷ *Sikora*, EWS 2019, 139 (149); die Unabhängigkeit lediglich erwähnend EuGH Rs. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, *Weiss*, Rn. 60.

⁶⁸ *Pointiert Gärditz*, *EuZW* 2020, 505 (507).

⁶⁹ Eingehend zur dualen Legitimationsstruktur der EU *von Achenbach*, *Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union*, 2014, S. 300 ff.

⁷⁰ Darauf im Kontext der Unabhängigkeitsdebatte hinweisend etwa *Kröger*, *Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund*, 2020, S. 72 f.

⁷¹ Für eine Deutung in Richtung des Konzept politischer Unabhängigkeit etwa *Gärditz*, *DÖV* 2010, 453 (461); *Groß*, *Die Verwaltung* 47 (2014), 197 (207 f.), mit Verweis auf *Ladenburger*, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 109 (118); vgl. aber auch *Ziill*, *Regulierung im politischen Gemeinwesen*, 2014, S. 105 ff., der mit Recht auf den noch nicht abschließend geklärten Gehalt von Art. 298 AEUV hinweist.

⁷² EuGH, 9. 3. 2010 – Rs. C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, *Kommission/Deutschland*, EWS 2010, 140, Rn. 42 f.;

Entwicklung eines konstruktiven Dialogs der Gerichte dienen. Das gilt umso mehr, als auch das BVerfG sein Demokratieverständnis für europäische Verwaltungsstrukturen im Urteil zur Bankenunion vom 30.7.2019 fortentwickelt hat.⁷³ Das Gericht formulierte hier einen zweistufigen Test, um ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation und Kontrolle bei der Etablierung unabhängiger Stellen zu gewährleisten.⁷⁴ Neben einer spezifischen sachlichen Rechtfertigung wird („gegebenenfalls“) die Kompensation eines festgestellten Mangels an demokratischer Legitimation gefordert. Dies kann grundsätzlich auf dreierlei Wegen erfolgen:

1. durch gerichtliche Überprüfbarkeit,
2. im Wege der Einräumung besonderer Kontrollrechte für das Europäische Parlament und den Bundestag oder
3. über Rechenschaftspflichten, die die Mitgliedstaaten und die EU-Organe befähigen, die Rechtsgrundlagen der unabhängigen Einrichtungen und Stellen zu ändern.

Der flexible Ansatz erscheint anschlussfähig und rückt mit Recht die Bedeutung einer parlamentarischen und/oder gerichtlichen Kontrolle unabhängiger Stellen in den Fokus. In einem konstruktiv-kritischen Diskurs über diese demokratierechtlichen Anforderungen könnten EuGH und BVerfG zu einem funktionierenden Kooperationsverhältnis gelangen.⁷⁵

Die dritte These lautet daher wie folgt: Die vermeintlichen Unterschiede im Demokratieverständnis von BVerfG und EuGH führen zum Kern der Debatte um die Rolle unabhängiger Stellen im Unionsrecht. Das bisherige Schweigen des EuGH in dieser Frage ist einerseits befremdlich. Andererseits bietet es mangels Präjudiz die Gelegenheit zu einer gesichtswahrenden Annäherung der beiden Gerichte, die zugleich dem unionsrechtlichen Demokratieprinzip für die nachhaltige Entwicklung der EU dringend benötigte Konturen verleihen könnte.

V. Fazit

Das PSPP-Urteil bedarf einer differenzierten Würdigung. Einerseits legt es die Schwachstellen in der Mandatsausübung durch die EZB und beim Kontrollniveau des EuGH überzeugend offen. Andererseits formuliert das BVerfG einen (zu) weit gehenden Kontrollanspruch, der die

hierauf rekurrend auch BVerfG 2 BvR 859/15 u. a., Rn. 145, mit ergänzendem Verweis auf EuGH, 22. 1. 2014 – Rs. C-270/12, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2014:18, Rn. 45, 53 – ESMA.

⁷³ BVerfG 2 BvR 1685/14 u. a., BVerfGE 151, 202; hierzu *Gentzsch/Brade*, EuR 2019, 602 ff.; *Karpenstein/Langner*, EuZW 2020, 270 ff.; *Ludwigs/Pascher/Sikora*, EWS 2020, 1 ff., 85 ff.; *Ohler*, ZG 2020, 95 ff.

⁷⁴ BVerfG 2 BvR 1685/14 u. a., Rn. 134; näher hierzu *Ludwigs/Pascher/Sikora*, EWS 2020, 1 (4 ff.).

⁷⁵ Zur Frage, ob das vielbeschworene Kooperationsverhältnis überhaupt je existiert hat, vgl. *Ludwigs*, FAZ Einspruch v. 15.5.2019; s. auch *Kahl*, NVwZ 2020, 824 (827): „Schein-Kooperationsverhältnis“; den Begriff begründend BVerfG 2 BvR 2134/92 u. a., BVerfGE 89, 155 (Ls. 7, 175, 178).

einheitliche Anwendung des Unionsrechts gefährdet. Im Sinne des Gebots wechselseitiger Loyalität (Art. 4 Abs. 3 EUV) sind alle beteiligten Akteure aufgefordert, das eigene Handeln kritisch zu überdenken.⁷⁶ Die EZB hat mit der Übergabe von Dokumenten zum Beleg der Verhältnismäßigkeit an die deutschen Institutionen den ersten Schritt getan. Nun liegt es in der Verantwortung von EuGH und BVerfG, am Wiederaufbau eines echten Kooperationsverhältnisses mitzuwirken.⁷⁷ Als Brücke könnte ein konstruktiver Diskurs zu den Anforderungen des Demokratieprinzips gegenüber unabhängigen Stellen dienen. *De lege ferenda* sollte zudem darüber nachgedacht werden, ob die in den Verträgen angelegte Trennung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik einen Konstruktionsfehler darstellt, den es zu korrigieren gilt.⁷⁸ Ob der Vorschlag einer gemischt zusammengesetzten Kompetenzkammer⁷⁹ weiterführend ist, darf hingegen bezweifelt werden. Auch deren Entscheidungen müssten sich in Deutschland an den Grenzen der „unverfügbaren Verfassungsidentität“ messen lassen.⁸⁰ Ein wichtiger Verdienst des PSPP-Urteils besteht jedenfalls darin, dass es eine offene und europaweite Debatte ausgelöst hat. Dieses Momentum sollte im Rahmen der anstehenden „Konferenz zur Zukunft Europas“ genutzt werden, um die beispiellose Erfolgsgeschichte des Integrationsprozesses fortzuschreiben.⁸¹

⁷⁶ Ebenso *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (904); *T. M. J. Möllers*, EuZW 2020, 503 (504 f.).

⁷⁷ Gelegenheit zu einem Überdenken des (zu) weit gefassten Kontrollanspruchs bei der Kompetenzkontrolle hat das BVerfG etwa im Rahmen der anhängigen Verfassungsbeschwerde zum Fall Egenberger; näher hierzu *Kahl*, ZevKR 65 (2020), 107 ff.; *Pieroth/Barczak*, NVwZ 2019, 1803; vgl. im Kontext EuGH, 11. 9. 2018 – Rs. C-68/17, IR/JQ, ECLI:EU:C:2018:696; BVerfGE 137, 237; zu Rückschlüssen aus dem PSPP-Urteil *van den Brink*, VerfBlog 2020/5/15; *Heinig*, VerfBlog 2020/5/19.

⁷⁸ Zur Debatte *Dani et al.*, VerfBlog, 2020/5/15; *Kube*, VerfBlog, 2020/5/17; *Wilkinson*, VerfBlog, 2020/5/06.

⁷⁹ Grundlegend *Weiler*, ELRev. 22 (1997), 150 ff.; den Vorschlag erneut aufgreifend und vertiefend *Weiler/Sarmiento*, EU Law Live v. 1.6.2020 und 6.7.2020; *dies.*, VerfBlog 2020/6/02; für einen Gemeinsamen Rat der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union *Hatje*, VerfBlog 2020/6/04; *Sölter*, VerfBlog 2020/6/15; instruktiv zur Vielfalt der schon seit Langem diskutierten Vorschläge z. B. *Koenig/Lorz*, JZ 2003, 167 (171 f.); zuletzt *Mayer*, JZ 2020, 725 (733), der seinerseits dafür plädiert, dass das Parlament die *Ultra-vires*-Frage an sich zieht und ergänzend auf die Austrittsmöglichkeit nach Art. 50 EUV verweist.

⁸⁰ Vgl. zu diesem Einwand bereits *Sauer*, Jurisdiktionenkonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 200.

⁸¹ Ähnlich *Schorkopf*, JZ 2020, 734 (740).