

Gefährlich, aber unausweichlich

Posted on 12. Mai 2020 by Klaus F. Röhl

Das [Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Anleihekäufen der EZB](#) nach dem [Public Sector Purchase Programme](#) (PSPP) hat heftige Reaktionen hervorgerufen. Manche Kommentare sind bloß Lamento wie der, den ich im Deutschlandfunk von dem Korrespondenten des Handelsblatts Thomas Hanke hören musste. [»Karlsruhe hat Berlin einen Bären dienst erwiesen«](#), so die Überschrift des Textes im Internet, wo sie, wie schon zuvor die Nachrichten, mit einem Zitat des Europarechts-Professor Franz C. Mayer aus Bielefeld verziert wurde, der gefordert haben soll, die Kommission möge ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleiten. Der Kommentar beginnt:

»In vielen Ländern Europas und quer durch das politische Spektrum steht Deutschland als selbstherrlich und egoistisch da.«

Mit gleichem Recht hätte der Kommentator sagen können:

»In vielen Ländern Europas und quer durch das politische Spektrum wird die EUGH als selbstherrlich kritisiert. Seine Rechtsprechung gilt als einer der Gründe für den Brexit.«

Aber Recht kommt in dem Kommentar nicht vor, so wenn es heißt:

»Wieso greift ausgerechnet Deutschland, das die Unabhängigkeit der Zentralbank als Mitgift in die Währungsunion eingebracht hat, nun die unabhängige Zentralbank an?«

Die Antwort ist einfach: Die Unabhängigkeit schützt die EZB nur vor politischem Druck, nicht aber vor einer gerichtlichen Kontrolle bei der Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten ([EuGH Slg. 2003, S. I-7147](#), Rn. 135 ff.).

Am Ende verlangt der Kommentator »ein klärendes Wort der Bundeskanzlerin«. Sie wird klug genug sein, darauf zu verzichten. Das klärende Wort hat, wie üblich, Bundestagspräsident Schäuble schon gesagt: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mag gefährlich sein, aber es war unausweichlich.^[1]

»Die Gefahr besteht darin«, so wird Schäuble zitiert, »dass auch die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten sich auf das Bundesverfassungsgericht berufen und dem EuGH nicht folgen.« Dagegen wäre an sich nichts zu sagen, wenn es zu solcher Berufung Anlass gibt. Allerdings muss die Entscheidung unabhängigen Verfassungsgerichten vorbehalten bleiben. Darin besteht eigentlich die Gefahr, dass Regierungen die Verfassungsgerichte demontieren, um sich opportunistisch über Europarecht hinwegzusetzen.

Die Kritik an dem Urteil aus Richtung der EU darf man nicht zu ernst nehmen. Beifall war nicht zu erwarten. Auch die Kritik von Europarechtlern wiegt nicht besonders schwer. Es liegt in der Natur der Sache, dass Fachleute zu ihrem Gegenstand eine besondere Beziehung haben. Und so hat denn auch der erste Fachmann, der sich mit seiner Kritik gemeldet hat^[2] und der von der konfliktgeilen Presse zitiert wird, längst eine eigene Wunschvorstellung von Europa entwickelt, indem er den aktuellen Rechtszustand als »Verfassung« interpretiert^[3].

Insbesondere der Topos, hier habe sich einmal wieder typisch deutscher Eigensinn gezeigt, zählt nicht. So singulär ist die Entscheidung des BVerfG nämlich nicht. Der heute als Kritiker auftretende Franz C. Mayer kam in seiner Dissertation^[4] zu dem Ergebnis:

»Eine offene Nichtanerkennung von EuGH-Kompetenzen zur Entscheidung über Gemeinschaftsrecht durch Beanspruchung eigener Letztentscheidungskompetenzen über Gemeinschaftsrecht hat es in 7 der 15 Mitgliedstaaten gegeben. Rechnet man diesbezügliche Tendenzen dazu, bestehen in 10 der 15 Mitgliedstaaten mehr oder weniger verfestigte Einwände seitens der Gerichte gegen die Letztentscheidungskompetenz des EuGH. Danach ergibt sich als vorläufiges Zwischenergebnis, daß das BVerfG mit seiner Beanspruchung einer Entscheidungskompetenz über Gemeinschaftsrechtsakte nicht alleine steht.« (S. 271)

»Es bestätigt sich, daß das Maastricht-Urteil des BVerfG einer verbreiteten Tendenz in den anderen Mitgliedstaaten entspricht (S. 284) ... und sich nicht als deutsche Besonderheit erklären [lässt].« (S. 368)

»Die Beanspruchung einer Letztentscheidungskompetenz über Gemeinschaftsrechtsakte durch letztentscheidende mitgliedstaatliche Gerichte kann den Mitgliedstaaten die Loslösung von interessewidrigen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen ermöglichen. Ein Offenhalten der

Ultra vires-Frage erscheint damit letztlich im Sinne der Mitgliedstaaten: Die Ultra vires-Frage und die (mögliche) Beanspruchung einer Letztentscheidungskompetenz durch mitgliedstaatliche Gerichte erscheint gleichsam als Kompensation für reduzierte Einflußmöglichkeiten auf die europäische Entscheidungsebene. Man könnte der Ultra vires-Konfliktstellung daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch stabilisierende Züge zuschreiben, weil die potentielle Ausübung einer Letztentscheidungskompetenz die Berücksichtigung von Minderheitsinteressen auf europäischer Ebene begünstigt und damit die Balance zwischen den Ebenen wahren hilft.« (S. 368)

Freilich ist, wie die lange Entwicklungsgeschichte der Ultra-vires-Lehre zeigt, die Anwendung so schwierig, dass durchaus politischer Mißbrauch naheliegt. Dennoch war das Urteil des BVerfG vom 5. Mai 2020 unausweichlich. Im Mangold-Honeywell Beschluss ([E 126, 286](#)) hatte das Gericht sich vor dem EUGH gebeugt und seinen Letztentscheidungsanspruch europafreundlich entschärft. Das OMT-Verfahren hatte es 2014 erstmals selbst vorgelegt ([E 134, 366](#)), um am Ende das Votum des EUGH zu akzeptieren ([BVerfGE 142, 123](#)). In dem aktuellen Verfahren ging es wieder um das Problem einer Umgehung des Art. 123 I AEUV. Das BVerfG hatte wiederum dem EUGH die Sache gemäß Art. 267 EUV vorgelegt. Aber der EUGH hat mit seinem [Urteil vom 11. Dezember 2018](#) das Bundesverfassungsgericht in die Enge getrieben. Der EUGH hätte sich nichts vergeben, wenn er das Ankaufsprogramm der EZB in dem einen oder anderen Punkte kritischer behandelt und so den Bedenken des BVerfG Rechnung getragen hätte. Das hätte, wie das BVerfG in seinem Urteil gezeigt hat, geschehen können, ohne der EZB die Möglichkeit zur Fortsetzung des Ankaufsprogramms zu nehmen.

Das BVerfG hatte schon im Lissabon-Urteil ([E 123, 267](#)) auf den Mechanismus der schleichenden Kompetenzerweiterung (spill-over oder mission creep) hingewiesen. Es sprach von der Tendenz der Organe internationaler oder supranationale Organisationen zu ihrer »politischen Selbstverstärkung« und zitierte dazu Höreth^[5] und weitere einschlägige Literatur (Rn. 237). Noch deutlicher wurde der Richter Landau in seinem Sondervotum. Der EUGH hätte jedenfalls erkennen lassen können, dass er die Bedenken des BVerfG ernst nimmt. Dann wäre dessen Urteil am Ende wohl anders ausgefallen. So aber musste das BVerfG einmal Klartext reden, um sich nicht lächerlich zu machen. Für die Finanzpolitik folgt daraus unmittelbar wenig. Es ist aber zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten mutiger werden, der EU Kompetenzen zu übertragen, wenn sie nicht befürchten müssen, dass die ganze Hand genommen wird, wenn sie nur einen Finger reichen wollen.

Nachtrag vom 14. 5. 2020: Natürlich, die Diskussion geht weiter.

Bemerkenswert, dass sich der Berichterstatter, der Verfassungsrichter Peter M. Huber, selbst ausführlich zu seinem Urteil äußert: [»Das Urteil war zwingend«^{\[6\]}](#). Eigentlich gehört es sich nicht, dass Richter ihre Urteile in der Presse verteidigen. Aber nachdem der EUGH in der [Pressemitteilung Nr. 58/20](#) nicht nicht (die doppelte Verneinung ist beabsichtigt) zu dem Urteil geäußert hatte, war die Bahn für das Huber-Interview frei. Wichtig finde ich darin den Hinweis, dass auch schon Gerichte anderer Mitgliedsstaaten (Dänemark, Tschechien) Entscheidungen des EuGH als »Ultra vires« verworfen haben.

Auch in der Reaktion der FAZ ist man geteilter Meinung. So findet sich auf derselben Seite ein kritischer Artikel von Thomas Gutschker und Marlene Grunert [»Wer sucht nun das Gespräch?«](#). Sie erwähnen dort das EUGH-Urteil Costa/E.N-E.L. von 1964, versäumen allerdings den Hinweis, dass zwischen 1964 und heute der Vertrag von Lissabon liegt, der eine Konstitutionalisierung des Unionsrechts gerade vermieden und in Art. 1 I, Art. 4 I, Art. 5 I u. II EUV deutlich den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verankert hat. War es nicht das Bundesverfassungsgericht, das mit seiner Vorlage das Gespräch gesucht hatte und hatte nicht der EUGH mit seinem Urteil vom 11. Dezember 2018 das Gespräch verweigert?

Nachtrag vom 17. 5. 2020: Auf Twitter geht die Kontroverse lustig weiter. Franz C. Meyer meint, durch die Erklärung Nr. 17 zum Lissabon-Vertrag sei alles klar gestellt. Aber die Erklärung Nr. 17 wird durch die Erklärungen Nr. 18 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten und Nr. 24 zur Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union wieder verdrängt. Dazu BVerfGE 123, 267 Rn. 331ff. Übrigens: Die [Protokolle und Erklärungen zum Lissabon-Vertrag](#) sind für die Rechtsquellenlehre eine harte Nuss.

Nachtrag vom 23. 7. 2022: Hier ein Beitrag, der den Standpunkt des EuGH gegen das BVerfG verteidigt: Baquero Cruz, Julio, [Karlsruhe and Its Discontents \(2022\)](#) . EUI Department of Law Research Paper No. 10, 2022, SSRN 4151675.

[1] Reinhard Müller, [»Schäuble: EZB-Urteil »unausweichlich, aber auch gefährlich«](#), Heimliche Juristenzeitung vom 8. 5. 2020.

[2] Franz C. Mayer, [»Es ist eine offene Kriegserklärung«](#), Süddeutsche Zeitung vom 7. Mai 2020.

[3] Franz C. Mayer, Verfassungswandel durch Annäherung? Der Europäische Gerichtshof, das Bundesverfassungsgericht und das Grundgesetz, in: Christoph Hönnige/Astrid Lorenz (Hg.), Verfassungswandel im Mehrebenensystem, 2011, 272-206, S. 293f; ders., [Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft](#), NJW 2017, 3631-3638.

[4] [Franz C. Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung](#). Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra-vires-Akte in Mehrebenensystemen. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, 2000.

[5] Marcus Höreth, Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court, 2008. Vgl. jetzt auch Lars Klenk, Die Grenzen der Grundfreiheiten, 2019.

[6] Im Gespräch mit Reinhard Müller, FAZ vom 13. 5. 2020.

Ähnliche Themen

- [Sollen Gerichte auf die Akzeptanz ihrer Urteile Rücksicht nehmen?](#)
- [Der EU-Rechtsstaatsmechanismus ist kein Mechanismus](#)
- [Transformation Europas durch Recht](#)
- [Staatsschulden im Corona Stress — Das ESZB als Bad Bank](#)
- [EUGH zum Genome-Editing \(CRISPR/Cas9\): Schulfall zur juristischen Methode und Ausfall von Interdisziplinarität](#)